

Беккужин Р., Ешенкулов Т.
**Система отбора и карьерного
продвижения государственных
служащих Великобритании**

В работе рассматривается и анализируется система отбора и карьерного продвижения государственных служащих Великобритании. Государственная служба Великобритании выполняет практическую и административную работу правительства. В ходе исследования опыта Великобритании было установлено, что проведенные административные реформы положительно повлияли на ключевые элементы системы государственной службы: система отбора государственных служащих стала более конкурентоспособной, эффективно функционирует система продвижения по заслугам. Изучение опыта отбора госслужащих показало, что в Великобритании существует 4 основных его этапа: анализ позиции и ее описание, рекрутинг, отбор и прием на работу. Карьерное продвижение госслужащих Великобритании строится на основе карьерной системы с элементами позиционной. Переход к позиционной системе продвижения по государственной службе позволяет применять более гибкие инструменты продвижения на принципах частного сектора. В заключении на основе исследования авторами предоставлены свои предложения для совершенствования системы государственной службы Казахстана.

Ключевые слова: государственная служба Великобритании, отбор государственных служащих, карьерное продвижение, карьерные возможности.

Bekkuzhin R., Yeshenkulov T.
**The system of selection and
career advancement of civil
servants Britain**

The paper considers and analyzes the system of selection and career advancement of civil servants Britain. The State Service of Great Britain performs practical and administrative work of the government. In the study, the experience of the Britain it was found that the administrative reform had a positive impact on key elements of the public service system: the system of selection of civil servants has become more competitive and effectively functioning system of promotion on merit. Studying the experience of selection of civil servants showed that in the Britain there are 4 of its main stages: analysis of the position and its description, recruitment, selection and hiring. Career advancement of civil servants is based on the Britain career system with elements of position. Go to the positional system for promoting public service allows for a more flexible tools to promote the principles of the private sector. In conclusion, on the basis of the study authors provided their proposals for civil service of Kazakhstan.

Key words: Britain Civil Service, the selection of civil servants, career advancement, career opportunities.

Бекқожин Р., Ешенқұлов Т.
**Ұлыбританияның мемлекеттік
қызметшілерді іріктеу және
оларды мансапты өсіру жүйесі**

Ғылыми жұмыста Ұлыбританияның мемлекеттік қызметшілерді іріктеу және олардың мансаптық өсіру жүйесі қарастырылады. Ұлыбританияның мемлекеттік қызметі үкіметтің тәжірибелік және әкімшілік қызметін атқарады. Ұлыбританияның тәжірибесін зерттеу барысында жүргізілген әкімшілік реформалар мемлекеттік қызмет жүйесінің кейбір маңызы зор элементтеріне жағымды әсер еткені анықталды. Атап айтқанда, мемлекеттік қызметке іріктеу жүйесінің бәсекелестікке төзу қабілеті арта түскен, мемлекеттік қызметкерлердің сіңірген еңбегіне байланысты мансабын өсіру жүйесінің белсендігі күшейген. Мемлекеттік қызметке іріктеу тәжірибесін зерттеу нәтижесі, Ұлыбританияда іріктеу негізгі төрт кезеңнен тұратынын, олар: жағдайға талдау жасау, оны сипаттау, іріктеу жүргізу, қызметкерді жалдау болып бөлінетінін көсетті. Ұлыбританияда мемлекеттік қызметкерлердің мансаптық қозғалуы қызметтік элементтері бар мансапты жүйе негізінде жүргізіледі. Мемлекеттік қызметкерлердің мансаптық қозғалуының қызметтік жүйеге өтуі оның икемділігін күшейте түседі. Қорытындысында, аталмыш зертеудің негізінде, авторлар тарапынан Қазақстанның мемлекеттік қызмет жүйесін оңтайландыру үшін бірқатар ұсыныстар жасаған.

Түйін сөздер: Ұлыбританияның мемлекеттік қызметі, мемлекеттік қызметшілерді іріктеу, мансапты жоспарлау, мансаптың мүмкіндіктері.

**СИСТЕМА ОТБОРА
И КАРЬЕРНОГО
ПРОДВИЖЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ
ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

В Великобритании существует два доминирующих взгляда, характеризующих современное состояние британской гражданской службы. При этом они являются противоположными. Так, некоторые аналитики, эксперты рассматривают его состояние как находящееся в упадке и неисправимо перегруженное проблемами, что связано с реформами и изменениями в его политической среде. В то время другие видят его, т.е. британскую гражданскую службу, как систему, находящуюся в авангарде среди других государственных служб различных стран мира. По их мнению, это связано, в первую очередь, с проведенными модернизационными реформами и адаптацией к новым ценностям государственной службы.

Исследование двух этих противоположных взглядов Робертом Пайпером и Джун Бернхэм показало, что эти контрастные анализы страдают от слишком ограниченного взгляда на британскую гражданскую службу в историческом и международном контекстах. По их мнению, гражданская служба Великобритании в течение своей долгой истории постепенно модернизировалась и стала более подотчетной обществу, более плюралистической, более чутко реагирующей на потребности граждан. При этом, несмотря на скептическое отношение граждан Великобритании на ряд реформ в сфере государственной службы, тем не менее эти реформы идут в ногу со временем [1, с.189].

Гражданская служба Великобритании выполняет практическую и административную работу правительства. Государственные служащие данной страны составляют примерно 6% от общего количества всех занятых [2]. При этом более половины всех гражданских служащих заняты предоставлением прямых государственных услуг [3].

Чтобы понять, как функционирует государственная бюрократия Великобритании, необходимо, в первую очередь, рассмотреть ее ключевые элементы: одну из конкурентных систем отбора государственных служащих, которая приспособлена к производству администраторов широкого профиля, систему карьерного развития государственных служащих, которую справедливо можно назвать беспристрастной и где эффективно функционирует система продвижения по заслугам (в основном из рамках самой организации); система подотчетности, кото-

рая регулируется доктриной ответственности министров за работу отделов; экспертный совет по политике министров, предназначенной для того, чтобы министры могли эффективно функционировать в парламентской арене от имени чиновников, которые эффективно и монополично консультируют и дают советы; сама система гражданской службы, которая реализует согласованную политику министров и которая имеет в наличии иерархические бюрократические структуры, через которые реализуется политика.

Современное состояние института государственной службы Великобритании в основном сформировано в результате проведенных масштабных реформ в 1970-80 годах. Созданный Комитет по реформе гражданской службы (Комитет Фултона) представил правительству доклад, в котором была предложена принципиально новая модель гражданской службы – менеджеральная [4]. Данная модель по своему содержанию очень близка к американской модели государственной службы, так как при разработке за основу была взята американская модель административно-государственного управления. Также изначально была заложена идея перенять рациональные и эффективные методы руководства, используемые в бизнесе.

Британская модель государственной службы, имея некоторые схожести с американской, в то же время, в сфере системы подбора и продвижения кадров имеет различные подходы. К примеру в США превалирует концепция, согласно которой каждый правительственный служащий должен иметь определенную специализацию для выполнения тех или иных функций государственного органа, в то время как служащие Великобритании могут иметь широкую подготовку для выполнения административных и технических функций.

Созданию определенного типа государственного управленца, администратора широкого профиля способствует существующая в Великобритании система отбора и карьерного развития. Таких государственных управленцев называют в Великобритании дженералистами, если следовать местной терминологии. Их отличие от узкопрофильных специалистов заключается в том, что они обладают возможностью преобразования существующих мнений специалистов, экспертов в необходимые предложения и проекты, которые будут понятны обществу и самим государственным служащим и могут получить их поддержку. Указанные специалисты особо ценятся политическими руководителями

министерств Великобритании. Также, благодаря своему нейтральному положению в обществе и наличию опыта работы дженералисты могут упростить решение задач требующих общей координации, т.е. нахождение баланса между различными интересами, группами является также одной из важнейших задач данных управленцев. Исходя из указанных задач и функций, государственной службы строится их система карьерного продвижения [5, с. 8].

Здесь необходимо отметить, что в последнее время американская модель узкой специализации государственных служащих находит в Великобритании все больше и больше сторонников. Указанные сторонники приводят два основных аргумента в пользу перехода узкой специализации государственных управленцев. Первый их довод заключается в том, что в связи с возросшим объемом государственных задач экспертами тратится большая доля времени для того, чтобы изложить возникшую проблему для дженералистов в доступной для них форме, в связи с чем последние не справляются с большим объемом задач. Вторым доводом данных сторонников является тот факт, что конкретные направления государственного управления и целевые задачи страдают из-за того, что Правительство обращает внимание больше на совершенствование всей системы управления в целом и это приводит к тому, что происходит постепенное снижение эффективности всей системы административно-государственного управления [6, с. 163].

В результате проведенных реформ в Великобритании были отменены должностные классы и за место них образованы три основные группы чиновников:

- 1) группа старших политических и административных руководителей, которая состоит из чиновников административного класса в ранге помощника заместителя, заместителя постоянного секретаря, постоянного секретаря. Это вершина руководящего состава гражданской службы. Данные чиновники несут персональную ответственность перед первым руководителем ведомства за руководство в своей области административно-государственного управления;

- 2) административная группа, которая включает две ступени: ученик администратора и старший исполнитель. Они компетентны рассматривать вопросы от координации деятельности государственного аппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей;

3) объединенная группа профессиональных научных работников и технических специалистов, в которую входят ученые, инженеры, архитекторы, занятые проблемами образования и профессиональной подготовки чиновников, а также технические работники выполняющие простую исполнительскую работу (чертежники, делопроизводители и т.д.).

Кадровым управлением в Великобритании занимается Комиссия по делам гражданской службы, которая и производит набор специалистов.

Одним из основных требований при поступлении на гражданскую службу является лояльность. Быть членом в левых политических партиях рассматривается как нарушение этого требования. Гражданским служащим необходимо сохранять сдержанность в политических вопросах при исполнении своих служебных обязанностей. Гражданские служащие низших ступеней обязаны получать специальные разре-

шения своих руководителей на участие в политической деятельности.

В Великобритании существует 4 основных этапа отбора государственных служащих. Первое – это анализ позиции и ее описание, потом рекрутинг, в дальнейшем – отбор и прием на работу.

Первый этап – описание позиции ориентирован на результат работы, т.е. устанавливаются стандарты и плюс указание квалификационных требований.

Отбор на государственную службу производится на основе личных заслуг и достижений (merit-based selection) и преследует три важные цели:

- 1) антикоррупционную мера;
- 2) отбор лучших кадров;
- 3) обеспечение прозрачности и подотчетности отборочных процедур.

Процесс отбора в Великобритании наглядно можно представить в виде схемы (рисунок 1).

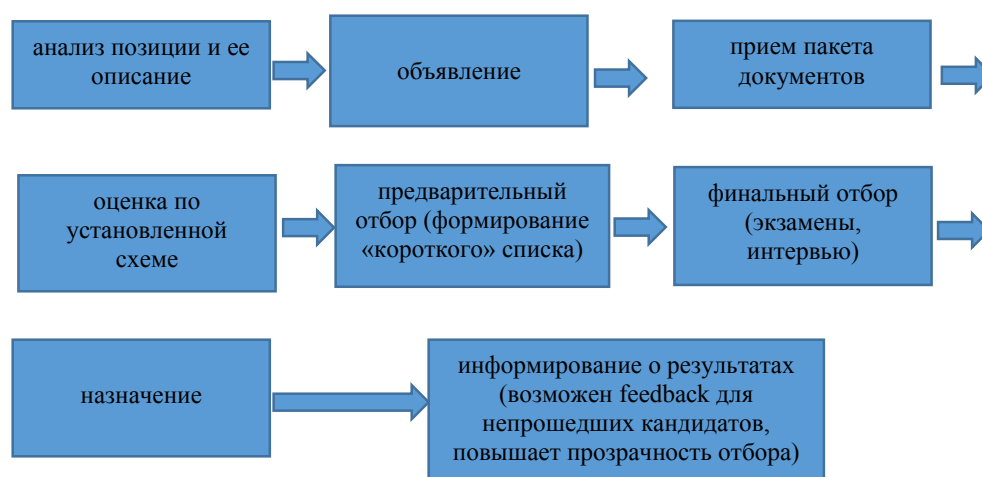


Рисунок 1 – Процесс отбора на государственную службу Великобритании

Одним из важных оснований для поступления на гражданскую службу должностей из группы старших политических и административных руководителей в Великобритании являются сдача различных тестов и письменный экзамен (профессиональный экзамен) общего типа. Такие экзамены строятся на базе программ подготавливаемых такими университетами, как Оксфорд и Кембридж. Эта ситуация практически позволяет указанным ведущим университетам готовить основную часть кандидатов на главные посты правительства Великобритании.

Вторая группа чиновников, то есть административный класс, формируется в основном из выпускников всех университетов. Обычно это молодые люди в возрасте от 20 до 28 лет, имеющие определенный опыт работы.

При формировании третьей группы формально образовательного ценза не существует, но рассчитывать на успех могут лишь те, кто получил образование, соответствующее программе экзамена.

Для поступления на гражданскую службу в административный класс и ниже необходимо

пройти три ступени конкурсных процедур. Это письменные доклады по общим предметам, тесты на знание профильного законодательства и собеседование в Управлении по отбору гражданских служащих и Управлении по окончательному отбору гражданских служащих [7, с. 34].

Комиссия по делам гражданской службы Великобритании привержена принципу назначения по заслугам и считает, что разнообразие персонала, назначенного по заслугам через справедливый и прозрачный процесс, значительно повышает эффективность и производительность труда, а также лучше отражает чаяния, переживания и потребности людей, которым они служат. Поэтому Комиссия по делам гражданской службы Великобритании при проведении процедуры отбора персонала поощряет участие в ней сильных и разносторонних кандидатов из разных областей и отраслей государственного управления.

В настоящее время система отбора гражданских служащих проходит новую стадию реформирования в рамках принятого в 2012 году Плана реформирования гражданской службы Великобритании [8].

Данный план реформирования включает два конкретных предложения, которые касаются роли Комиссии по делам гражданской службы в обеспечении назначения на государственную службу лиц, заслуживших данные должности на основе справедливой и открытой конкуренции.

Роль Комиссии отводится больше к поиску кандидатов путем проведения открытых конкурсов, на которых могут участвовать как действующие гражданские служащие, так и люди из бизнеса.

Также поддерживается мнение, что государственные секретари центральных ведомств должны иметь значительное влияние на назначение старших гражданских служащих, с которыми они работают в тесных доверительных отношениях.

Существующая правовая база обеспечивает гибкость для удовлетворения исключительных обстоятельств при назначении отдельных лиц вне конкурсных процедур по предложениям первых руководителей и государственных секретарей центральных государственных органов.

Однако, при назначении кандидатов на гражданскую службу основным критерием будут оставаться принципы отбора по заслугам.

Карьерное продвижение и профессиональное развитие в Великобритании строится на основе карьерной системы, при этом намечается

тенденция к переходу к позиционной. Переход к позиционной системе продвижения по государственной службе позволяет применять более гибкие инструменты продвижения на принципах частного сектора.

Необходимо отметить, что отделы министерств отвечают за продвижение по службе, но при этом продвижение на самых высоких должностях принимается решением премьер-министра.

В рамках системы карьерного развития в Великобритании используются краткосрочные трудовые контракты, а также возможность трансферов между государственным и частным секторами. Это позволяет создавать конкурентную среду на рынке труда, что в свою очередь подстегивает Правительство создавать эффективные системы мотивации и карьерного развития. В этой части можно отметить, что отсутствие необходимости нарабатывать стаж для карьерного роста, государственная служба Великобритании становится привлекательной для молодых талантливых кадров.

В системе карьерного и профессионального развития Великобритании используется программа *executive development* для молодых перспективных государственных служащих: обучение на работе, работа по разным направлениям и различным формам заданий (*in-service training, job rotation and reassignment*).

Необходимо отметить, что Правительство Великобритании в вопросе карьерного развития государственных служащих стремится к достижению равных возможностей, т.е. проводится политика по предоставлению возможностей в сфере карьерного развития женщинам, этническим меньшинствам и инвалидам.

Таким образом, система карьерного развития государственных служащих Великобритании представляет собой смешение элементов двух систем – карьерной и позиционной.

Принимая во внимание данные анализа системы отбора и карьерного продвижения государственных служащих Великобритании, можно предложить следующее:

1. Уполномоченному органу по делам государственной службы Республики Казахстан рассмотреть опыт Великобритании в части формирования методики проведения конкурсных (экзаменационных) процедур при отборе кандидатов на высокие государственные административные должности. На примере предлагается в качестве базовых учебных заведений по разработке методики контрольно-экзаменационных процедур рассмотреть Академию государст-

венного управления при Президенте Республики Казахстан и Назарбаев университет. Данные учебные заведения специализируются в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и имеют огромный опыт в этой области.

2. Также предлагается на основе опыта Великобритании рассмотреть вопрос внедрения практики формирования ответственных государственных административных должностей из числа выпускников Академии государственного управления при Президенте Республики Казах-

тан и Назарбаев университет, как специализированных учебных заведений.

3. В целях развития системы планирования карьерного роста государственных служащих Казахстана необходимо рассмотреть опыт Великобритании по организации процедур, связанных с трансферами между государственным и частным секторами.

4. Необходимо разработать механизмы, которые предоставляли бы в Казахстане инвалидам возможности карьерного развития на государственной службе.

Литература

- 1 Robert Pyper and June Burnham. The British Civil Service: Perspectives on «Decline» and «Modernization»//The British Journal of Politics and International Relations (Political Studies Association), BJPIR: 2011 VOL 13, 189–205 p.
- 2 Официальный сайт гражданской службы Великобритании: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service>
- 3 Официальный блог государственной службы Великобритании: <https://civilservice.blog.gov.uk>
- 4 Civil service. Report of the Committee 1966-1968.//Vol.1. – London, 1968. – 476 p.
- 5 Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. – Вып.1. – М., 1994. – 426 с.
- 6 Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 2000. – 378 с.
- 7 Василенко И. Институт государственной службы в Великобритании// журн. «Проблемы теории и практики управления». – 1997. – № 6. – 112 с.
- 8 Официальный сайт Комиссии по делам государственной службы Великобритании: <http://www.civilservicecommission.org.uk>

References

- 1 Robert Pyper and June Burnham. The British Civil Service: Perspectives on «Decline» and «Modernization»//The British Journal of Politics and International Relations (Political Studies Association), BJPIR: 2011 VOL 13, 189–205 p.
- 2 Official'nyj sajt grazhdanskoj sluzhby Velikobritanii: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service>
- 3 Official'nyj blog gosudarstvennoj sluzhby Velikobritanii: <https://civilservice.blog.gov.uk>
- 4 Civil service. Report of the Committee 1966-1968.//Vol.1. – London, 1968. – 476 p.
- 5 Gosudarstvennaja sluzhba. Obshhie problemy. Zarubezhnyj opyt. – Vyp.1. – М., 1994. – 426 s.
- 6 Vasilenko I.A. Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranah Zapada: SShA, Velikobritanija, Francija, Germanija. – М.: Logos, 2000. – 378 s.
- 7 Vasilenko I. Institut gosudarstvennoj sluzhby v Velikobritanii // zhurn. «Problemy teorii i praktiki upravlenija». – 1997. – №6. – 112 s.
- 8 Oficial'nyj sajt Komissii po delam gosudarstvennoj sluzhby Velikobritanii: <http://www.civilservicecommission.org.uk>