

Алма Кульжамбекова
**КАДРОВАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА
В КОНЦЕПЦИИ НОВОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

В статье рассмотрены вопросы работы кадровых служб государственных органов и вопросы ее совершенствования в свете модернизации системы государственной службы. В свете Концепции новой модели государственной службы предложены пути и механизмы реформирования кадровой работы через: совершенствование нормативной правовой базы; разработку единых стандартов работы, закрепленных в типовых положениях; обеспечение кадровых служб нормативной и методической литературой; подготовку профессионального корпуса кадровых работников; определение критериев для оценки эффективности работы кадровой службы, которая позволила бы отслеживать динамику тенденций в кадровой работе для повышения научно обоснованного уровня деятельности кадровых служб при управлении кадровыми процессами.

Ключевые слова: кадровая служба, государственный орган, государственная служба.
Лит. 25.

Алма Кульжамбекова
**КАДРОВА СЛУЖБА ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ
У КОНЦЕПЦІЇ НОВОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН**

У статті розглянуто питання роботи кадрових служб державних органів і питання її вдосконалення у світлі модернізації системи державної служби. У світлі Концепції нової моделі державної служби запропоновано шляхи і механізми реформування кадрової роботи через: вдосконалення нормативної правової бази; розробку єдиних стандартів роботи, закріплених в типових положеннях; забезпечення кадрових служб нормативною та методичною літературою; підготовку професійного корпусу кадрових працівників; визначення критеріїв оцінки ефективності роботи кадрової служби, яка дозволила б відстежувати динаміку тенденцій у кадровій роботі для підвищення науково обґрунтованого рівня діяльності кадрових служб при управлінні кадровими процесами.

Ключові слова: кадрова служба, державний орган, державна служба.

Alma Kulzhambekova¹
**PERSONNEL DEPARTMENTS OF PUBLIC BODIES
WITHIN THE CONCEPT OF NEW MODEL OF PUBLIC
SERVICE IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

The article considers the issue of personnel departments' performances at public bodies within the framework of modernization of public service. For the new model of public service the article suggests the ways and mechanisms to reform the personnel management through: improving its legal framework; development of common operational standards set by the statutes and further regulations; provision of personnel departments by regulatory and methodological literature; professional training for personnel departments staff; determining the efficiency criteria for public HR staff which would track the dynamic trends in HR work for further science-based improvement of personnel departments' activities and their management.

Keywords: personnel department; public body; civil service.

¹ PhD Candidate, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Astana, Republic of Kazakhstan.

Постановка проблеми. Повышение эффективности деятельности государственных органов, качества предоставления ими государственных услуг и реализация государственных функций стало лейтмотивом всех крупных реформ государственной службы Республики Казахстан. Результаты реформы зависят от совокупности различных факторов. Субъектом проведения реформ на местах является кадровая служба, которая является одним из ключевых факторов управления и обеспечения эффективной и инновационной деятельности государственного органа.

Анализ последних публикаций и исследований. В современной отечественной литературе вопросы кадровой работы исследованы в работах А. Абдиной [6], А. Акчурина [6] и М. Нуртазина [11]. Кадровая политика государственной службы в рамках политической модернизации и административных реформ исследована в диссертациях С. Капарова [9] и А. Сыздыковой [15]. С точки зрения социологии совершенствование кадровой работы в государственных органах предлагалось в работах Ж. Давлетбаевой [7] и А. Садвакасовой [13]. В рамках экономического подхода к управлению персоналом государственной службы следует выделить работу Т. Добряковой [8].

Проблемы совершенствования кадровой работы в государственных органах раскрыты в российских диссертациях (Н.И. Пицик [12], П.А. Сельцовский [14], А.И. Турчинов [16], Е.В. Хамзина [17], А.А. Хохлов [18], М.Е. Шорникова [19]). В основном это исследования в области социологии труда.

Обзор научной литературы дальнего зарубежья показал многочисленные исследования в сфере управления человеческими ресурсами: К. Барэм [22], Р. Беннетт [21], И. Доз [20], П. Эванс [20], Х.Т. Грэхэм [21], А. Лорент [20], М. Лузи [24], С. Майзингер [24], С. Пантер [22], Т.Д. Питерс [25], К. Роберт [25], Д. Ульрих [24], А. Уиньярд [22], Л. Хэнди [22], Р. Хэрод [23] и другие.

Нерешенные части общей проблемы. В современной практике казахстанской государственной службы отсутствует методология разработки и создания эффективной системы управления человеческими ресурсами на государственной службе.

Недостаточный набор полномочий управленческих функций кадровых служб, а также отсутствие профессиональных кадровых управленцев является причиной ее низкого статуса.

Цель исследования. Рассмотреть работу кадровых служб государственных органов и разработать пути ее совершенствования в свете модернизации системы государственной службы.

Основные результаты исследования. В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 г. поставлена задача дальнейшего реформирования государственной службы за счет ее профессионализации через совершенствование системы обучения государственных служащих, повышение привлекательности государственной службы и улучшение управления человеческими ресурсами на государственной службе [4]. В этой связи основными целями Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан (далее – Концепция) стали: формирование новой кадровой политики и эффективной системы управления человеческим капиталом в государственном секторе; повышение качества оказания государственных услуг как показателя эффектив-

ности деятельности государственных органов; совершенствование этических норм и формирование положительного имиджа государственной службы [3].

Практика свидетельствует, что реформирование государственной службы осуществляется в системе организации государственной службы и управления персоналом государственной службы. Если организация государственной службы включает в себя вопросы по установлению должностных наименований, определению полномочий по каждой должности, правил поступления на государственную службу, прохождения службы и прекращения служебных отношений и др., то управление персоналом представляет собой часть стратегии государственного органа, включающей целенаправленное комплексное обеспечение организации необходимым составом персонала и создание благоприятных социально-психологических условий для его продуктивной деятельности.

Несмотря на достигнутые результаты в создании устойчивой системы профессиональной государственной службы, как видно из поставленных целей, для Республики Казахстан формирование эффективной системы управления персоналом государственной службы выступает одной из приоритетных задач. В системе управления персоналом государственного аппарата важную роль призвана играть кадровая служба государственного органа.

Государственный аппарат Республики Казахстан представлен совокупностью государственных органов, разделенных на центральные и местные в соответствии с 3 ветвями власти. В целом, на государственной службе работают более 91 тыс. государственных служащих, из которых 3,6% относятся к категории политических, а 96,4% – к административным государственным служащим [10].

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 29.12.1999 №318 «Об утверждении Реестра должностей административных государственных служащих и перечня категорий административных государственных должностей» [5], административные государственные должности разделены на категории от А до Е. Категории от А до С представляют центральные государственные органы, в части от Д до Е – местные государственные органы.

Исследования казахстанских ученых, проведенные в сфере государственной службы, показали, что, во-первых, удельный вес государственных служащих в общей численности населения составляет около 0,6%, а в общем числе занятых – чуть более 1%. Эти показатели значительно ниже аналогичных показателей большинства стран мира. Вместе с тем, несмотря на отсутствие в мировой практике универсальной методики расчета и нормативов численности государственных служащих, можно констатировать, что государственный аппарат серьезно сокращен до минимальных функций. Во-вторых, в сфере управления персоналом государственной службы установилась устойчивая неформальная традиция распределения мест для женского представительства на политической и административной государственной службе на уровне 10 и 60% соответственно. В-третьих, возрастной состав государственных служащих хорошо сбалансирован с преобладанием молодого поколения на должностях экспертов и специалистов. В-четвертых, государственная служба характеризуется достаточно стабильным кадровым составом, о чем свидетельствует средний стаж пребывания на государственной службе (для

политических государственных служащих стаж находится в пределах 11 лет, для административных – 9 лет) [10].

Впервые функциональные обязанности кадровых служб были прописаны в Указе Президента Республики Казахстан «О государственной службе» от 26 декабря 1995 г. №2730, который имеет силу закона [2]. Однако с созданием уполномоченного органа по делам государственной службы в 1998 г. и принятием в 1999 г. Закона Республики Казахстан «О государственной службе» [1] функциональные обязанности кадровых служб были сужены. Особенно это касалось процедур конкурсного отбора и аттестации, что повлекло за собой ограничение их самостоятельности в вопросах подбора кадров.

Согласно Закону Республики Казахстан «О государственной службе» в функциональные обязанности работников кадровых служб входят:

- подготовка для представления в уполномоченный орган списка вакантных должностей, заявки по заполнению вакантных должностей и иную необходимую информацию;
- оформление решений государственного органа, связанные с прохождением служащими государственной службы;
- ведение личных дел служащих, внесение необходимых записей в трудовые книжки (послужные списки) государственных служащих;
- консультация государственных служащих по вопросам их правового положения, контроль соблюдения ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе;
- организация обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;
- фиксирование в письменной форме согласия государственных служащих о принятии ограничений, установленных законом (ставят в известность о правовых последствиях в случае нарушения принятых на себя ограничений) и иные полномочия [1].

Отсутствие отдельного нормативно-правового акта, определяющего правовой статус кадровых служб, и предоставление права решения вопросов о статусе и компетенций кадровых служб самим государственным органам привело к существенному понижению их статуса. Так, выборочное исследование, проведенное в 29 государственных органах, показало, что в организационной структуре лишь 3 государственных органов (10% от общего числа) имеются структурные подразделения в качестве департамента кадровой работы, а в 9 государственных органах они представлены на уровне управления кадровой работы (31% от общего числа). Во всех других государственных органах вышеперечисленные функции возложены на организационные, контрольные или административные отделы.

Несмотря на то, что не во всех государственных органах функционируют отдельные структурные подразделения по работе с кадрами, автором статьи были проанализированы Положения структурных подразделений данных государственных органов относительно степени определения и установления целей, задач и правил работы с кадрами. Анализ показал, что нормы, прописанные в документе, дублируют нормы законодательства и подзаконных актов о государственной службе (кадровом резерве, аттестации, приеме и прохожде-

нии) с уточнением учетной или оформительско-организационной функции кадровой службы.

Для анализа ситуации с кадровыми службами государственных органов нами был проведен опрос сотрудников кадровых служб центральных и местных исполнительных органов. Были опрошены 57 сотрудников кадровых служб центральных исполнительных органов и 99 сотрудников кадровых служб местных исполнительных органов. Всего в опросе приняли участие 156 человек.

При опросе лишь 19,2% сотрудников кадровых служб центральных и 12,2% местных исполнительных органов высказали удовлетворенность набором полномочий и ответственности, возлагаемых на них по вопросам работы с кадрами. Соответственно, 50,9% и 66,6% сотрудников данных структурных подразделений неудовлетворены набором полномочий и ответственности кадровых служб и возможностью влиять на ситуацию в кадровой сфере в государственном органе. Затруднились с ответами на данный вопрос 29,9% и 21,2%.

В Республике Казахстан центральная роль в организации государственной службы отводится Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы, уполномоченному в пределах своей компетенции реализовывать единую государственную политику в сфере государственной службы. В компетенции Агентства входит разработка и принятие нормативных правовых актов в пределах своих полномочий по вопросам организации труда государственных служащих, которые поступают в качестве руководящих документов в государственные органы. Вместе с тем, кадровые работники государственных органов нормативно-правовое и методическое обеспечение своей деятельности оценивают не высоко.

Степень неудовлетворенности уровнем и качеством нормативного правового и методического обеспечения своей деятельности высказали 50% и 37% сотрудников кадровых служб центральных и местных исполнительных органов соответственно. Следует отметить, что в законодательстве не определены понятия «кадровая служба», «кадровая работа», нет и других нормативных документов, например, положения о кадровой службе государственных органов, в котором были бы определены типовая структура, штатная численность, функции и задачи ее работы.

Остро стоит вопрос специалистов в области кадровой работы, прошедшими необходимую подготовку и имеющих соответствующий опыт работы. Например, 77% опрошенных респондентов имеют стаж работы на данной должности до 3 лет. Из них 36,2% имеют юридическое, 31,1% – экономическое, 15,9% – педагогическое образование. Недостаток специалистов отражается на качестве работы кадровых служб. Так, контроль соблюдения законодательства в сфере государственной службы показывает, что государственными органами наиболее часто допускаются нарушения Правил проведения конкурса на замещения вакантных должностей, аттестации, порядка прохождения государственной службы, наложения дисциплинарных взысканий, своевременной сдачи декларации о доходах и имуществе.

В этих условиях достаточно сложно говорить о наличии системы управления персоналом государственной службы, обеспечивающей не только подбор, но и профессиональное развитие персонала на основе современных методик оценки кадров и планирования карьерного роста государственных служащих, наиболее эффективное использование их профессиональных и личностных способностей и возможностей.

Для формирования эффективной системы управления персоналом на государственной службе и повышения роли кадровых служб необходимо реформирование системы кадровой работы государственных органов, о чем говорится в Концепции.

Важным шагом в этом направлении является формирование кадровой службы государственных органов в качестве самостоятельного структурного подразделения. Создание службы управления персоналом в центральных, территориальных и областных исполнительных органах власти является актуальной и насущной потребностью.

Выводы. Работа кадровых служб государственных органов изучалась через два фактора:

1) внешний, в рамках организационной структуры государственного органа;

2) внутренний, через количественный и качественный анализ состава работников кадровых служб государственных органов, организацию ее работы.

Анализ ситуации и результаты анкетного опроса показали, что сегодня кадровая служба государственных органов Республики Казахстан нуждается не в совершенствовании, а в коренном преобразовании.

В этой связи в отношении преобразования кадровых служб должны быть предусмотрены следующие шаги:

1. Проведение работы, направленной на совершенствование кадровых служб: разработка единых стандартов работы, закрепленных в типовых положениях; обеспечение их нормативной и методической литературой, подготовка профессионального корпуса кадровых работников.

2. Закрепление в законодательном порядке четких нормативов оптимального соотношения общей численности сотрудников государственного органа и штатной численности кадровой службы.

3. Рассмотрение вопросов об установлении особых тестов при приеме на работу и особых параметров квалификационных требований для руководителей кадровых служб.

4. Профессиональная подготовка кадров по магистерской программе «Управление персоналом государственной службы» в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, что позволит иметь профессиональный корпус кадровых работников, владеющих новыми технологиями на государственной службе.

5. Определение критериев оценки эффективности работы кадровой службы, что позволит отслеживать динамику тенденций в кадровой работе для повышения научно обоснованного уровня деятельности кадровых служб при управлении кадровыми процессами.

В целом, для решения выявленных при исследовании проблем должна быть создана система научно-методического и консультационного сопровождения проводимых преобразований кадровой работы.

1. О государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23.07.1999 №453 // kyzmet.gov.kz.
2. О государственной службе: Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 26.12.1995 №2730 // kyzmet.gov.kz.
3. О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 21.07.2011 №119 // kyzmet.gov.kz.
4. О стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 1.02.2010 №922 // kyzmet.gov.kz.
5. Об утверждении Реестра должностей административных государственных служащих и перечня категорий административных государственных должностей: Указ Президента Республики Казахстан от 29.12.1999 №318 // kyzmet.gov.kz.
6. Акчурина А., Абдина А. Создание системы карьерного роста, подбора расстановки кадров государственной службы Республики Казахстан. – Алматы: Центр изучения общественных проблем, 2002. – 35 с.
7. Давлетбаева Ж.Ж. Оценка качества деятельности государственных служащих: социологический анализ: Дис... канд. социол. наук: 22.00.04. – Астана, 2010. – 185 с.
8. Добрякова Т.М. Совершенствование организации управления кадрами государственной службы: Дис... канд. экон. наук: 08.00.05. – Астана, 2003. – 122 с.
9. Капаров С.Г. Совершенствование государственной службы в Казахстане: Монография. – Екатеринбург: Контекст-АП, 2005. – 319 с.
10. Мониторинг состояния кадров государственной службы Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы на 1 января 2012 года: Статистический отчет // kyzmet.gov.kz.
11. Нуртазин М.С. Кадровая работа в местных государственных органах. – Астана: Акад. гос. службы при Президенте РК, 2005. – 72 с.
12. Пищик Н.И. Государственная кадровая политика в органах власти и управления как социальный институт: Дис... докт. социол. наук: 22.00.04. – М., 2006. – 428 с.
13. Садвакасова А.К. Социологический анализ развития государственной службы в Республике Казахстан: Дис... докт. социол. наук: 22.00.04. – Астана, 2008. – 282 с.
14. Сельцовский П.А. Кадровая политика в системе государственного управления как фактор укрепления национальной безопасности России: Дис... докт. социол. наук: 22.00.08. – М., 2008. – 429 с.
15. Сыдыкова А.Е. Особенности формирования государственной кадровой политики Республики Казахстан (политологический анализ): Дис... канд. полит. наук: 23.00.02. – Алматы, 2006. – 137 с.
16. Турчинов А.И. Профессионализация как деятельностная основа кадровой политики: Дис... докт. социол. наук: 22.00.08. – М., 1998. – 388 с.
17. Хамзина Е.В. Институционализация кадровой деятельности в органах государственной власти Российской Федерации: Дис... канд. социол. наук: 22.00.08. – Орел, 2007. – 198 с.
18. Хохлов А.А. Кадровые процессы в системе государственной власти: социологический анализ: Дис... докт. социол. наук: 22.00.08. – М., 2000. – 357 с.
19. Шорникова М.Е. Формирование системы управления персоналом в органах государственной власти: историко-социологический анализ: Дис... канд. социол. наук: 22.00.08. – М., 2008. – 182 с.
20. Evans, P., Doz, Y., Laurent, A. (1995). Human Resource Management in International Firms: Change, Globalization, Innovation. N.Y. 205 p.
21. Graham, H.T., Bennett, R. (2002). Human Resources Management. Ninth Ed. London. 421 p.
22. Handy, L., Barham, K., Panter, S., Winhard, A. (1999). Beyond the Personal Function: The Strategic Management of Human Resource. Journal of European Industrial Training, 13(1): 50–61.
23. Herod, R. (2008). Global HR. Management Series, 9: 18–25.
24. Losey, M., Meisinger, S., Ulrich, D. (2005). The Future of Human Resource Management. N.Y.: IPG. 187 p.
25. Peters, T.J., Robert, X. (2005). In Search of Excellence: Lessons from the most successful companies in America. Washington. 560 p.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2012.