



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

М. Кемел*, Н. А. Жолшибеков**

ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ КАДРОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В Послании Президента Н. Назарбаева «Стратегия Казахстан-2030». На новом этапе развития Казахстана» из 30-ти важнейших направлений нашей внутренней и внешней политики говорится о «Формировании основ «умной экономики» и отмечается, что «Практически все успешные современные государства, активно интегрированные в систему мирохозяйственных связей, сделали ставку на «умную экономику». А для ее создания следует, прежде всего, развивать свой «человеческий капитал»¹.

Признание определяющей роли образования базируется на теории человеческого капитала, а образование — самый ценный и надежный капитал.

Все это подготовило внедрение в общественное сознание и государственную политику нового, подлинно революционного принципа: образование — средство не столько подготовки специалистов, сколько повышения общего интеллектуального, технологического и культурного уровня общества, поддержания его способности к инновациям и прогрессу, формировании современного стиля жизни.

Государственные служащие, осуществляющие управление государством, — это особая категория людей, специально подготовленная и профессионально занятая в процессах формирования и реализации государственно-управляющих структур, так как управление связано с уровнем развития и организации человеческого потенциала, вне зависимости от общества, его закономерностей и форм. В каждый исторический момент социального развития управление воспроизводится соответствующим обществом.

Реформирование обучения государственных служащих вызвано необходимостью повышения профессионального уровня и квалификации кадров в связи с ростом масштаба и сложности задач, возникающих в ходе реализации Стратегии «Казахстан-2030»². Для управления государственной службой необходимо улучшение системы найма, подготовки и продвижения кадров — одного из основных принципов Стратегии. В этом направлении выдвигается неотложная задача — подготовка управленческих кадров нового поколения. «Чиновник новой генерации — это слуга нации, патриотичный и справедливый, преданный своему делу и профессиональный»³.

© Кемел М., Жолшибеков Н. А., 2008

* заместитель заведующего отделом по взаимодействию с Комитетом по аграрным вопросам и охране окружающей среды Сената Парламента Республики Казахстан (г. Астана, Республика Казахстан), доктор экономических наук

** начальник управления департамента таможенного контроля по г. Алматы Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан (г. Алматы, Республика Казахстан)

¹ Назарбаев Н. А. Новый Казахстан в новом мире. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана // Казахстанская правда. — 2007. — 4 марта. — С. 1.

² О Концепции обучения государственных служащих: Постановление Правительства Республики Казахстан от 13.11.2000 г. № 1706 // САПП Республики Казахстан. — 2000. — № 47-48. — Ст. 561.

³ Назарбаев Н. А. Казахстан — 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана. — Алматы: Білім, 1997. — С. 159.



Отсюда следует, что все работники из числа дипломированных педагогов, инженеров, агрономов и т. п., занимающие должности в государственном аппарате без предварительной переподготовки (переобучения) к новой управленческой деятельности и систематического повышения управленческой квалификации, не могут считаться профессиональными служащими государственного аппарата. Поэтому государственные служащие должны получить дополнительное профессиональное образование.

Сегодня Казахстан переживает новый этап становления профессиональной государственной службы. В казахстанской модели закреплены институциональные меры, способствующие профессионализации государственной службы. Создана и действительно функционирует система конкурсного отбора кандидатов на государственную службу и продвижения государственных служащих. Нормативы квалификационных требований к должностям государственной службы определяют высокий профессиональный уровень главным критерием отбора и продвижения кадров.

Анализ качественного состояния кадрового корпуса государственной службы в Казахстане демонстрирует недостаточное соответствие профессионального уровня чиновников задачам, стоящим перед системой государственного управления.

Сегодня в Казахстане по данным Агентства РК по делам государственной службы по состоянию на 1 января 2008 года фактическая численность государственных служащих составила **94 949 человек**, из них численность женщин составляет 58 %.

Средний возраст государственных служащих составляет **39 лет**, при этом средний возраст политических государственных служащих составляет — 47 лет, а административных государственных служащих — 38 лет.

Средний стаж на государственной службе составляет **9 лет**. Из общего числа государственных служащих высшее образование имеют **80 %**, среднее профессиональное образование имеют **19 %**, среднее образование **1 %**.

На государственной службе работают представители 65 национальностей.

Сменяемость (освобождено) государственных служащих по республике составляет 15,7 % от фактической численности госслужащих.

По состоянию с 1 января 2008 года по республике было объявлено **конкурсов** на занятие **13 196** вакантных административных государственных должностей, в которых приняли участие **37 330 человек**, из них женщин **19 594 человек (52 %)**. Количество победителей конкурса **9 459 человека**, из них женщин **4 821 человек (51 %)**. Конкурс на одно место в среднем составил **2,8 человека**⁴.

В настоящее время на государственной службе работают специалисты с различным образованием. Поэтому в принятой Концепции обучения государственных служащих отмечается закрепление законодательством страны права государственных служащих на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета. Реализация этого права требует институционального оформления системы регулярного и качественного обучения кадров современным знаниям, навыкам и умениям.

С 1991 года Республика Казахстан, являясь суверенным государством, ориентирована на демократизацию общества и создание основ правового государства. За прошедший период произошли кардинальные изменения в системе и самой сути государственного управления, что, несомненно, отразилось на профессиональной деятельности государственных служащих.

Трансформация политической и экономической системы Казахстана обусловила и трансформацию роли государства в управлении воспроизводством и рациональным использованием профессиональной трудоспособности граждан. Однако это не может привести к полному устранению функций государства в регулировании этих процессов. Качество кадрового обеспечения задач общественного развития — это важнейшая и неотъемлемая функция государства и она находит свое воплощение в государственной кадровой политике.

Сегодня можно лишь с определенной долей условности говорить о том, что практика государственного управления кадрами теоретически обосновывается. Зачастую здравый

⁴ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.kyzmet.kz.



смысл выступает своеобразной методологией и, соответственно, своеобразным инструментом оценки процессов в сфере государственной кадровой политики. Анализируя состояние системы подготовки кадров, надо отметить о качественно новом этапе в реформах высшей школы Казахстана.

Ключевыми пунктами нового этапа реформ стали:

- переход к новой системе формирования студенческого контингента;
- разгосударствление и приватизация большинства высших учебных заведений.

Начало реализации первого из названных направлений положило Постановление Правительства РК «О новой модели формирования студенческого контингента государственных высших учебных заведений Республики Казахстан», согласно которому прием студентов по государственному заказу должен осуществляться на основе государственных образовательных грантов и кредитов. Одновременно устанавливалось, что вступительные экзамены в государственные вузы проводятся по единой технологии специализированными центрами комплексного тестирования. В 2001 году это положение было распространено на все высшие учебные заведения, независимо от формы собственности.

Система государственных грантов и кредитов, практика централизованной организации и государственной сертификации вступительных экзаменов были смело заимствованы из опыта развитых стран и очень быстро продемонстрировали ощутимые преимущества.

Отбор на обучение по государственным грантам и кредитам впервые оказался защищенным от традиционных «блата» и коррупции и, в силу этого, весьма качественным. Государственную поддержку получили действительно наиболее способные представители казахстанской молодежи.

Второе направление нового этапа реформирования высшей школы — приватизация государственных вузов — получило реальное выражение уже в начале XXI в.

К концу первого десятилетия независимости Казахстана перед высшей школой встали новые проблемы стратегической значимости:

- дисбаланс структуры подготовки кадров в разрезе специальностей;
- неэффективность государственного регулирования и слабость национальной саморегуляции рынка образовательных услуг, значительное распространение на этом рынке недобросовестной конкуренции, приводящее к снижению качества высшего образования и девальвации отечественных вузовских дипломов.

Обе эти проблемы были порождены сначала необходимостью выживания казахстанской высшей школы в условиях рынка, а затем сугубо утилитарными и сиюминутными подходами к интеграции высшего образования в новые социально-экономические отношения.

Как частные, так и государственные вузы в поиске средств существования вынуждены были в определении структуры специальностей следовать даже не столько экономической конъюнктуре, сколько стереотипам массового сознания, проще говоря — моде.

В результате произошел поистине взрывной рост подготовки кадров по экономическим и юридическим специальностям.

Ориентация вузов на эти специальности подогривалась низкой, в сравнении со специальностями естественнонаучного, медицинского и технического профиля, себестоимостью обучения.

Экономика и право были основными, а зачастую — и единственными направлениями образования для подавляющего большинства частных университетов. Экономические и юридические отделения открывались во многих государственных вузах, бывших по своему профилю весьма далекими от хозяйственного управления и юриспруденции.

Вплоть до середины 90-х годов рост выпуска дипломированных экономистов и юристов на фоне снижения масштабов подготовки инженерно-технических кадров в какой-то степени отражал сдвиги в экономике и социальных отношениях. С одной стороны, приватизация значительно увеличила число юридических лиц, хозяйствующих субъектов. С другой, резко сокращалось промышленное и сельскохозяйственное производство при росте торговли и сферы услуг.

Все это действительно потребовало роста специалистов в области экономики, менеджмента, маркетинга, хозяйственного права. Одновременно ликвидировалось и характерное для советского времени перепроизводство узко специализированных инженеров.



Рыночное регулирование не могло восполнить недостатки государственного регулирования развития высшего образования. Вузы работали в новых социально-экономических условиях слишком короткое время, чтобы дипломы конкретных учебных заведений обрели реальную цену в глазах работодателей и общественности. Это создало широкие возможности для недобросовестной конкуренции. Полная зависимость материального положения частных, а отчасти — и государственных вузов от числа студентов, оплачивающих обучение, привела к привлечению во многие вузы практически всех желающих, к использованию демпинговых цен и несоответствующей реальным возможностям вуза рекламе, к широкой практике завышенных оценок, в конечном итоге — к замене образования фактической продажей дипломов. Более того, появилось достаточно значительное число студентов, плативших за обучение даже не ради будущего диплома, а ради отсрочки от службы в армии⁵.

В принятой Государственной программе развития образования в Республике Казахстан на 2005-2010 годы было предусмотрено увеличение государственного заказа по техническим, педагогическим и сельскохозяйственным специальностям.

В целом, основным итогом реформ высшего образования в Казахстане можно считать то, что высшая школа страны прочно встала на путь модернизации в русле мирового образовательного прогресса и отразила в себе либеральную направленность общей социально-экономической стратегии республики.

Сформировавшаяся в основном национальная модель образования сохранила такое безусловно позитивное качество советской системы, как фундаментальность и научный характер образования и удачно внедрила черту западных моделей — образовательные гранты и кредиты.

Основным компонентам казахстанской образовательной модели еще предстоит испытание на социально-экономическую эффективность и соответствие целям человеческого развития. Наконец, наши ведущие вузы должны на деле стать научной базой реализации стратегии индустриально-инновационного развития.

Предлагаемые меры по перестройке системы высшего образования требуют, как правило, длительного времени. Однако ряд стран уже сталкивался с ситуацией, когда для бурно развивающегося производственного сегмента в короткие сроки требуется большое количество специалистов, а система образования страны не в состоянии его обеспечить. В такой ситуации возможны два решения — либо массовая целевая подготовка специалистов за рубежом (это достаточно дорого и требует времени), либо стимулированное государством привлечение специалистов из-за рубежа.

С обретением государственной независимости наша республика столкнулась с нехваткой профессиональных кадров новой генерации, способных глубоко разбираться в вопросах современной экономики и политики. Поэтому в условиях жесточайшего социально-экономического кризиса, благодаря политической воле Н. Назарбаева, было принято первое решение: талантливая молодежь получила возможность учиться в лучших высших учебных заведениях мира. Это была беспрецедентная акция на всем постсоветском пространстве, инициированная Главой нашего государства. В то время решение об учреждении стипендии некоторой частью общества было воспринято критично: люди не получали зарплату, не выплачивались пенсии ... Где уж тут думать о современном образовании?! А сегодня уже никто не задается вопросом, нужна ли была тогда стипендия. «Болашак» — одна из самых высоких степеней признания способностей молодого человека, и потому требования к претендентам высоки.

Для реализации этой стратегической задачи в настоящее время проводится административная реформа, направленная на модернизацию системы государственного управления и дальнейшее совершенствование государственной службы. В этих условиях от государственных служащих требуются профессионализм, креативность мышления, творческая инициатива и высокая ответственность за порученное дело.

Эти черты во многом присущи выпускникам и стипендиатам президентской программы «Болашак», имеющих прекрасное образование, отвечающее международным стандартам, знания современных основ мирового менеджмента и управления, экономики

⁵ Человеческое развитие в Казахстане / Под общ. ред. Н. К. Мамыровой и Ф. Акчуры. — Алматы: Экономика, 2003.



и финансов, навыки работы в сфере новых информационных технологий, блестящее владение иностранными языками.

В настоящее время в сфере государственной службы есть потребность в таких специалистах. Обращаюсь к вам с призывом внести свой вклад в дальнейшее развитие и процветание нашей республики через работу на государственной службе и в национальных компаниях.

В соответствии с новыми Типовыми квалификационными требованиями к категориям административных государственных должностей, утвержденными Агентством от 9 января 2008 года, для выпускников программы «Болашак» предусмотрены значительные привилегии при поступлении на государственную службу. К примеру, при завершении обучения по программам докторантуры они могут претендовать на должность заместителя директора департамента; магистратуры — на начальника управления; бакалавриата — на главного эксперта центрального государственного органа. Кроме того, за выпускниками программы «Болашак» закреплено право зачисления в кадровый резерв должностей административной государственной службы без прохождения конкурсного отбора.

Также в Казахстане стали уделять пристальное внимание и послевузовской профессиональной подготовке кадров. Поэтому для решения задач по «подготовке высших административных кадров и привлечения в государственный аппарат высокообразованных граждан (способных обеспечить реализацию реформ в республике и активизировать процесс интеграции Казахстана в мировое сообщество)», а также создания действенного кадрового резерва в Республике Казахстан появилась потребность в формировании учебных заведений нового типа.

В новых рыночных условиях появилась необходимость в подготовке, переподготовке и повышения квалификации почти 100-тысячного корпуса государственных служащих. Более того, создание профессионального правительства в Казахстане, новой модели государственной службы в рамках реализации Стратегии «Казахстан — 2030» потребовали пересмотра целей и задач обучения государственных служащих, актуализировались вопросы профессиональной компетентности государственных служащих. Все вышеизложенное способствовало созданию новой целостной системы обучения государственных служащих, в которой приоритетным были системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Выбор системы подготовки государственных служащих в значительной степени определяет существующие принципы комплектации кадрового состава государственной службы: 1 career-based — принцип служебного роста; 2 position-based — принцип конкуренции. В системе государственной службы разных стран обнаруживается преобладание тех или иных элементов. Но, как правило, эти системы практически не встречаются в чистом виде, а представляют собой сочетание разных элементов⁶.

То же можно сказать о тенденциях или направлениях развития системы обучения государственных служащих в разных странах. Обычно выделяют две тенденции. Это, во-первых, централизация системы обучения и повышения квалификации. Обычно тенденция централизации выражается в существовании центрального учреждения, которое устанавливает цели, формирует основную стратегию и содержание обучающих программ и имеет филиалы или учебные центры в регионах. Во-вторых, система может быть полностью децентрализованной (как в США) либо смешанной, допускающей параллельное существование ведомственных учебных заведений. В таком случае каждая государственная структура имеет свои собственные ресурсы для организации обучения и может сама определять его цели, стратегию и содержание⁷.

Всесторонне выявление потребностей в дополнительном профессиональном образовании государственных служащих является задачей общегосударственного значения и Академия в данном случае является центральным учреждением по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих в Казахстане.

⁶ Мировой опыт организации дополнительного профессионального образования государственных служащих: Научно-информационное издание / Под. общ. ред. А. М. Марголина. — М.: Изд-во РАГС, 2006. — С. 39.

⁷ Там же. — С. 40.



Переподготовка государственных служащих осуществляется в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан и проводится для впервые принятых на государственную службу и назначенных на руководящую должность. Основные задачи, решаемые при обучении впервые принятых на государственную службу, следующие:

- повышение деловой квалификации;
- расширение и углубление знаний, навыков и умений на первоначальном этапе их профессиональной деятельности;
- иметь представления об организации и функциях государственной службы, формах и методах управленческой деятельности.

К государственным служащим, назначенным на руководящую должность, предъявляется еще более широкий круг требований:

- знание теории государственного управления;
- подготовка соответствующих нормативных документов;
- принятие управленческих решений и прогнозирование их выполнения;
- применение информационных технологий в управленческой информации;
- умение эффективно управлять коллективом.

При разработке учебных программ Академия учитывает квалификационные требования, предъявляемые к государственным служащим.

Согласно п.п. 8 ст. 8 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» любой государственный служащий имеет право на подготовку, переподготовку, повышение квалификации. Академия предоставляет всем государственным служащим, имеющим направление от государственного органа, возможность на конкурсной основе проходить обучение по программам послевузовского профессионального образования через магистратуру, аспирантуру и соискательство.

Основные задачи, выполняемые в процессе данных форм обучения:

- углубление и расширение знаний в области изучаемой отрасли науки, повышение профессионального уровня;
- формирование устойчивого интереса к новым знаниям, умения определять проблемы и находить оптимальные пути их решения.

На сегодняшний день Академия позволяет ежегодно осуществлять месячную стажировку магистрантам Института дипломатии в Венской дипломатической Академии (Австрия), 30 магистрантам Института государственного и местного управления — в Университете Индиана (США), 23 слушателям этого же Института — в Ольстерском Университете (Великобритания и Северная Ирландия), 25 слушателям Института правосудия — в Российской Академии правосудия (Москва).

Стажировка позволяет углубить знания в области государственного управления и государственной службы нашим государственным служащим, адаптировать эти знания к отечественным и мировым реалиям, в конечном счете, служить цели повышения конкурентоспособности нашей страны в мировом сообществе. Таким образом достигается максимально объективное представление о системе государственного менеджмента ведущих западных стран. Причем, в рамках программы стажировки наши магистранты посещают Государственные департаменты, министерства и ведомства в зарубежных странах, изучают их опыт организации и управления.

Таким образом, можно констатировать, что в Казахстане создана система непрерывного обучения государственных служащих, адекватная современным требованиям, неотложная задача нынешнего этапа реформирования всей системы государственной службы. Последовательная реализация мероприятий административной реформы требует координации работы всех государственных органов в центре и на местах.

