

http://about.kz

«Никого не копировать, стараться брать лучшее!»

В Республике Казахстан 18 сентября 1998 года Указом Президента Н.А. Назарбаева было создано Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. Оно является государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, уполномоченным в пределах своей компетенции реализовывать единую государственную политику в сфере государственной службы. Агентство осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, Законом Республики Казахстан «О государственной службе», актами Президента Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами в сфере государственной службы. Наш корреспондент встретилась с председателем Агентства Алиханом БАЙМЕНОВЫМ и попросила его рассказать об опыте работы с кадрами в системе государственной службы Казахстана.

– Уважаемый Алихан Мухамедьевич, какая модель государственной службы сформировалась в Казахстане?

– Страны постсоветского пространства с обретением независимости начали поиск своих моделей государственной службы. И этот поиск осуществлялся через изучение международного опыта, а также обмен опытом между нашими странами, так как наше общее прошлое обуславливает наличие общих проблем. Но есть и специфические проблемы каждой страны. Казахстан с середины 1990-х годов начал интенсивное изучение международного опыта в области государственной службы. Я помню, когда нас, молодых государственных служащих, собрал Президент Нурсултан Назарбаев и сказал, что в течение ближайших лет нам предстоит изучать опыт разных стран. Установка была следующая: никого не копировать, стараться брать лучшее, а затем внедрять это с учетом наших культурных особенностей, традиций. При этом нужно было учесть и то, что реформы должны осуществляться последовательно, и каждый следующий этап должен базироваться на достижениях и проблемах предыдущих этапов. В результате в 1999 году в Казахстане был принят закон о государственной службе.

– Какие принципиальные нововведения предусматривал этот закон?

– Во-первых, мы ввели разделение на политических и административных госслужащих. Для этого мы провели исследование и остановились на модели, где в министерстве политическими были министр и его заместители, в областях – руководители области и его заместители, акимы районов, руководители аппарата, сельских округов.

Во-вторых, закон впервые заложил норму: смена министра или руководителя области не может являться основанием для увольнения административных госслужащих. Мне посчастливилось в 1999 году возглавлять эту реформу. Когда мы проводили анализ, то обнаружили, что до введения этого закона при смене министра иногда сменялось до 60% работников министерства. Сейчас этот показатель снизился примерно в три раза. Естественно, при этом нельзя говорить о профессионализме аппарата, так как одни госслужащие, не успевая освоить свое направление, сменялись другими. Приходил новый министр, а после – очередное увольнение.

В-третьих, мы впервые предусмотрели обязательный конкурсный отбор. Дело в том, что Конституция нашей страны гласит: все граждане имеют

Алихан Байменов, председатель Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы (010000; город Астана, Проспект Абая, 33А). E-mail: Baimenov_A@kyzmet.kz

Аннотация: В интервью председатель Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы Алихан Байменов рассказывает об особенностях института государственной службы своей страны, акцентируя внимание на реформах, связанных с законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-I «О государственной службе», дальнейшем совершенствовании принятых норм и системе отбора и контроля профессионализма государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, Республика Казахстан, политические госслужащие.

равное право на доступ к государственной службе. Если не будет открытого публичного конкурса, то нельзя создать механизм реализации этого права. Как вы можете реализовать свое право, если вы не будете знать, какие есть вакансии на государственной службе? Только так можно создать условия, при которых граждане могут реализовать это свое конституционное право. Поэтому с 1 января 2000 года в Казахстане действует система, при которой заполнение вакансий гражданами, находящимися вне государственной службы, осуществляется только в конкурсном порядке.

За период времени после принятия закона более 550 тысяч граждан, реализовав свое конституционное право на равный доступ к государственной службе, приняли участие в конкурсе. Из них более 130 тысяч граждан поступили на государственную службу. Для 17-миллионного Казахстана цифра в 550 тыс. человек, принимавших участие в конкурсах, немалая.

В-четвертых, этим же законом было создано Агентство по делам государственной службы – специализированный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный президенту, который занимается выработкой политики, разработкой нормативно-правовой базы и управлением персоналом госслужбы. Агентство недавно отметило свое 15-летие.

Хочу отметить, что Казахстан осознанно выбрал позиционную модель государственной службы, которая наиболее подходила в 1999 году. Исходя из этой модели, в результате конкурса гражданин может быть назначен на любую должность, если он соответствует квалификационным требованиям.

– Одной из особенностей государственного управления Республики Казахстан является разделение государственной службы на политическую и административную. В чем суть этого разделения?

– В большинстве развитых государств сегодня политическими являются должности, назначение на которые осуществляется победившим на выборах должностным лицом либо партией, основанные на политическом доверии (например, должности министров, заместителей министров). При этом политические служащие, в свою очередь, назначают на должности своих помощников, советников, сотрудников секретариата, исходя из персонального доверия, и они тоже относятся к ряду политических служащих.

В ряде стран, например в Канаде, вы можете иногда увидеть, что министр и его секретари, заместители находятся в одном здании, весь аппарат министерства может находиться в другом здании. У министра и его заместителей несколько иные функции, чем у аппарата. Министр должен уметь убеждать парламент в необходимости принятия каких-либо законов, в защите бюджетных средств ведомства, в необходимости принятия законов. Его задача заключается в работе с обществом, обеспечивая необходимый уровень социальной поддержки реформам. При этом аппарат во главе с ответственным секретарем должен работать, выполняя экспертно-аналитическую, организационную поддержку этой деятельности.

Политические госслужащие, как правило, не защищены законом, они должны приходить на работу, будучи готовыми уйти на следующий день. Так как политических госслужащих назначают, основываясь на доверии, никто не устраивает для них экзаменов, никто не требует от них наличия специального образования. В большинстве стран, например, министром здравоохранения может быть человек, который никогда, возможно, и не работал в системе здравоохранения.

– Каковы результаты последнего этапа реформирования государственной службы? Какие новые механизмы обеспечили реализацию базовых принципов?

– На первом этапе реформы госслужбы в конце 1990-х годов была сформирована современная законодательная и институциональная база, внедрен открытый конкурс на государственную службу, разделены должности госслужащих на политические и административные, обеспечена защита административных госслужащих.

С учетом изучения международного опыта и возрастающих ожиданий общества проведен следующий этап реформирования системы государственной службы, и в 2013 году начала функционировать новая модель казахстанской государственной службы. Она основана на Концепции, утвержденной главой государства в июле 2011 года.

Основными принципами новой модели государственной службы являются меритократия, эффективность, результативность, транспарентность и подотчетность обществу.

В реализацию Концепции в 2013 году в законодательство о госслужбе внесены принципиальные изменения. Хочу остановиться на некоторых из них.

Первое. Сокращение «командных» перемещений.

Ранее существовала практика: министр, если он назначался в другое министерство, начинал «перетаскивать» за собой и свою команду, на новом месте принуждая к увольнению прежних рядовых госслужащих. Сейчас законом запрещен перевод между госорганами за исключением случаев, которые предусмотрены указом президента. В результате сегодня при смене первого руководителя госоргана – министра – могут меняться его заместители, а также он может пригласить своего помощника, советника, пресс-секретаря – и больше никого.

Изменения в законодательстве, предусматривающие ограничение внеконкурсных перемещений, позволили кардинально решить этот вопрос. Количество переводов между госорганами сократилось

в 30 раз. В то же время внутри ведомств переводы разрешены.

Второе. Приняты меры по повышению открытости и прозрачности конкурсных процедур.

Впервые законодательством введен институт наблюдателей и экспертов. Наблюдатели могут присутствовать на собеседованиях с претендентами, знакомиться с работой конкурсных комиссий и представить свое мнение о ее работе руководству госоргана. В качестве наблюдателей могут выступать представители СМИ и НПО.

Третье. Создание корпуса «А».

Хочу отметить, что мера, получившая наибольший общественный резонанс, – это создание корпуса управленцев (управленческий «корпус А») – административных государственных должностей управленческого уровня, для которых предусмотрены особый порядок отбора в кадровый резерв, конкурсного отбора, прохождения и прекращения госслужбы, а также специальные квалификационные требования.

Беспрецедентным шагом в профессионализации государственной службы стало решение главы государства о сокращении численности политических государственных должностей в восемь раз.

Новая модель четко разграничила государственную службу на политическую и административную. Политические служащие ответственны за формирование политики, профессиональные административные государственные служащие – за ее реализацию. При этом, административная государственная служба состоит из двух корпусов. Корпус «А» – корпус профессиональных государственных менеджеров. Этот корпус является активным звеном между принятием стратегических решений и их непосредственным исполнением. Корпус «Б» – остальные государственные служащие, осуществляющие деятельность на постоянной профессиональной основе.

В первом отборе в корпус «А» подали документы на участие 2024 человека, прошли этап тестирования 1124, в резерв рекомендованы 940.

Назначения на административные должности управленческого корпуса «А» осуществляются исключительно из кадрового резерва, для обеспечения эффективности его использования предусмотрена правовая норма, предусматривающая обязательность нахождения кандидата в кадровом резерве корпуса «А». Формирование политического кадрового резерва и кадрового резерва управленческого корпуса «А» административной государственной службы обеспечивается Национальной комиссией по кадровой политике при президенте Республики Казахстан.

Открытый конкурсный отбор позволил раскрыть кадровый потенциал и открыть новых потенциальных управленцев, которые при патронажной системе и политическом характере назначений могли бы и не попасть в поле зрения акимов или министров.

В октябре 2013 года по итогам встречи со служащими корпуса «А» глава государства поручил усовершенствовать механизмы отбора в кадровый резерв корпуса «А».

В соответствии с этим утверждены Специальные квалифакационные требования корпуса «А», которыми должности разделены с учетом преобладающих функций на административно-хозяйственные, экспертно-аналитические и организационно-распорядительные.

В прошлом году мы апробировали тесты по компетенциям, разработанные нашими специалистами. Но с учетом недостаточности опыта в данной сфере и отсутствия в Казахстане научных наработок и компаний, специализирующихся на подобных тестах, было решено привлечь к разработке и совершенствованию тестов по компетенциям одну из ведущих мировых компаний HILL International.

Теперь по результатам тестирования члены Национальной комиссии будут иметь информацию об уровне соответствия кандидата направлению должности – стратегическое, организационно-хозяйственное, экспертно-аналитическое, финансово-ревизионное, а также о его рейтинге среди всех претендентов.

После проведения открытого и прозрачного конкурса на должности корпуса «А» в 2013 году он обновился на 30%. Согласно социологическим опросам, доверие граждан к объективности конкурсов и назначений возросло значительно.

Ведется работа над профессиональным развитием корпуса «А». Обучение государственных служащих корпуса «А» включает несколько модулей: принятие управленческих решений, стратегическое планирование и бюджетирование, аудит в государственных органах, проектный менеджмент, эффективность руководителя, навыки разрешения конфликтов.

Хочу отметить, что 13 марта 2014 года объявлен второй отбор в корпус «А», где уже будут применяться усовершенствованные механизмы отбора.

Четвертое. Профессионализация служб управления персоналом.

Системные и процессные нововведения должны способствовать профессионализации госаппарата. Но эти нововведения не могут происходить сами по себе и обеспечить конечный результат – создание госслужбы, основанной на принципах транспарентности, подотчетности обществу и меритократии – без агентов изменений и влияния.

Агентами изменений и влияния в данном случае являются службы управления персоналом (кадровые службы), роль которых чрезвычайно важна в формировании профессионального госаппарата.

У нас исторически получается, что отделы кадров воспринимаются многими руководителями, министрами как органы, которые просто исполняют их волю, оформляют их решение. Но ведь лучший опыт



http://remarka.kz/news/view/

корпоративного управления показывает, что здесь должны быть профессионалы.

Законом повышен статус и роль служб управления персоналом в системе отбора, продвижения и оценки кадров.

Основная деятельность СУП должна быть направлена на создание четкой системы современных механизмов управления кадрами госслужбы, внедрение и правильное правоприменение новых кадровых технологий.

Большой проблемой было то, что на уровне областей, районов, городов и сел вопросами управления персоналом занимались заместители по совместительству. Я думаю, эта проблема есть и в России. На нижнем уровне есть госорганы, которые имеют в своем штате малое количество должностей. Например, в районном отделе культуры нет необходимости держать одного или двух человек, которые бы профессионально занимались управлением персонала. Как правило, это перепоручалось секретарю. Представьте себе госорган, где работает шесть человек: они должны создавать конкурсную комиссию, они же должны создавать дисциплинарную и аттестационную комиссии. Чтобы избежать многочисленных проблем, законом предусмотрена возможность создания в городах, районах и областях единых кадровых служб. Это аналог нашего Агентства, но для органов, финансируемых из местного бюджета.

Когда мы создавали единые службы управления персонала в городах, районах, то не были еще знакомы с последними планами правительства Великобритании. Когда я побывал в этом государстве и встретился со своими коллегами, то выяснил, что они хотят централизовать все кадровые службы министерств, чтобы все кадровые процедуры всех министерств сконцентрировать в одном ведомстве. Они также хотят централизовать все госзакупки, централизовать даже юридические службы. И это понятно. Они считают, что министерства (министры) должны заниматься той деятельностью, в которой они специалисты, и не отвлекаться на выполнение других задач.

Пятое. Усилены меры этического и дисциплинарного контроля.

Важным также является дисциплинарный этический контроль. В Агентстве создана дисциплинарная комиссия, которая рассматривает дисциплинарные дела и правонарушения коррупционного характера определенных должностных лиц. В каждом государственном органе есть своя дисциплинарная комиссия, и наше Агентство координирует их деятельность, а в областях работают дисциплинарные советы.

В ряде развитых стран существует институт комиссаров по этике. Госслужащий, который имеет хорошую репутацию и пользуется уважением в коллективе, в качестве общественной нагрузки назначается комиссаром по этике. Основными его задачами являются профилактика коррупционных и этических правонарушений, а также консультирование служащих государственного органа на предмет соблюдения норм законодательства о государственной службе, о борьбе с коррупцией и кодекса чести государственных служащих. В некоторых странах, например в Венгрии, такого человека называли «честным советником».

С 26 марта 2013 года в Казахстане действует норма, в соответствии с которой политический госслужащий, являющийся руководителем госоргана, обязан подать в отставку, если его подчиненный обвинен судом за коррупционное правонарушение. Но подача в отставку не означает автоматического ухода в отставку. Политических госслужащих назначают, основываясь на доверии, и подача в отставку – это постановка вопроса о персональном доверии к себе. То есть это знак лицу, которое тебя назначило: «Вы продолжаете мне доверять, несмотря на то, что госслужащий, которого я назначил, совершил коррупционное правонарушение?». И если твой руководитель продолжает доверять тебе, он отклоняет прошение (заявление на отставку). Таким образом устанавливается ответственность руководителей за деятельность их подчиненных.

– Что может быть индикатором эффективности реформ?

– Базовым индикатором мы определили доверие граждан к системе отбора и продвижения кадров: насколько в обществе считают справедливой, эффективной, основанной на меритократии нашу сис-

тему отбора и продвижения кадров. Очень важно и доверие самих госслужащих к тому, что внутри государственной службы продвижение осуществляется, основываясь на личных заслугах.

И, конечно, мы не могли не учитывать того, что во всем мире тенденцией является ориентация госаппарата на удовлетворение потребностей граждан в качественных государственных услугах. Это, кстати, очень концептуальный поворот: в стратегии «Казахстан – 2050» было определено, что во взаимоотношениях госаппарата и граждан необходимо отойти от одностороннего властного характера. Госаппарат должен быть ориентирован на оказание качественных государственных услуг гражданам.

– Каковы методы профессионализации государственной службы в Казахстане?

– Очевидно, что важной является система обучения и адаптации госслужащих. В советское время система образования нас не учила, как разговаривать с людьми, что такое управление персоналом, кадровая политика. Хорошо, что сегодня имеются большие наработки в этом направлении. Мы пытаемся дать эти знания в области управления персоналом на базе Академии государственного управления и восполнить данный пробел, характерный для системы образования в целом. Кроме того, слабым звеном нашей системы образования остается недостаток знаний в области менеджмента и проект-менеджмента, аудита. Мы привыкли воспринимать аудит как нечто, связанное только с финансами. Но мы должны оценить то, насколько достигнуты те цели, на которые затрачены финансовые и другие ресурсы. Все это должно найти отражение при составлении программ обучения наших госслужащих.

Мы с удовольствием констатируем, что налажено сотрудничество между нашей Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан и Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Мы и дальше готовы сотрудничать, чтобы осуществлять непрерывный обмен опытом.

Очень сложная работа – оценка персонала. Вообще оценивать человека сложно, но как показывает передовой опыт, если все делать правильно, то аудит способен минимизировать ошибки при назначении людей на должности. Мы с 2000 года осуществляем конкурсный отбор, кандидаты проходят тест на знание законодательства. Тест выступает не в качестве инструмента отбора лучших, а в качестве отсева неподготовленных. Если госслужащий должен реализовывать закон, то он должен знать и его основы.

Сейчас мы хотим усовершенствовать систему оценки для того, чтобы госслужащие были уверены в том, что их продвижение по службе зависит от их усилий, квалификации, заслуг.

Важным направлением является автоматизация служб. Мы хотим провести профессионализацию управления персоналом, уменьшить при этом количество рутинной технической работы, требующей много времени. Сейчас создается единая интегрированная система управления персоналом всей государственной службы Казахстана. Она предназначена, в первую очередь, для нашего Агентства.

– Какие есть еще перспективы повышения качества государственной службы?

– Во-первых, оставаясь приверженцами позиционной модели, но внедрив элементы карьерной модели, мы хотим создать систему управления талантами, так как очевидно, что есть одаренные госслужащие, которые не должны двигаться в рамках общепринятых траекторий. Для них должны быть созданы особые механизмы продвижения.

Во-вторых, улучшение инструментов тестирования, а также оценка компетенции руководящего звена.

В-третьих, внедрение управления рисками при дисциплинарном контроле, а также при контроле качеством государственных услуг. У нас действует закон о государственных услугах, в рамках которого на наше Агентство возложены полномочия по оценке этого контроля.

Успех реформ в этой области зависит от множества факторов. Очень важным фактором является наличие команды, ориентированной на реформы. Сопротивляются изменениям те, кто хочет сохранять патронажные отношения, кто хочет сохранять влияние, не неся ответственности за кадровую политику государства. Но у нас есть ключевой фактор успеха реформ – политическая воля Президента Казахстана Н.А.Назарбаева, и это создает основы для дальнейшего продвижения вперед.

Беседу вела **Анастасия ЛАРИНА**

"NO ONE CAN COPY, TRY TO TAKE THE BEST!"

Alikhan Baimenov, Chairman of the Republic of Kazakhstan Agency for Public Service Affairs (010000, Astana city, Abai Ave 33A). E-mail: Baimenov_A@kyzmet.kz

Summary: In an interview with the chairman of Kazakhstan's Agency for Civil Service Affairs, Mr. Alikhan Baimenov talks about the Public Service Institute of his country by focusing on the reforms associated with law No. 453-I dated 23 July 1999 of the Republic of Kazakhstan «On Civil Service", the further improvement of accepted norms and system selection and the monitoring of professionalism of civil servants.
Keywords: public service, Republic of Kazakhstan, political civil servants.