

УДК 351/354

**ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

**Эралиева Айсулуу Алиевна**, кандидат экономических наук, и.о. доцента,  
Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики,  
заместитель директора Высших курсов администрирования и управления  
<mtaista@yandex.ru>

**THE MAIN DIRECTIONS OF THE ORGANIZATION OF CIVIL SERVICE  
IN FOREIGN COUNTRIES**

**Eralieva Aisuluu Alievna**, Academy of Public Administration under the President  
of the Kyrgyz Republic, Advanced Courses of Administration and Management,  
PhD in Economics, Deputy Director <mtaista@yandex.ru>

**Аннотация**

Много усилий предпринимается для улучшения организации системы государственной службы (сокращение численности госслужащих и др.). Однако некоторые спорные вопросы до сих пор остаются нерешенными: низкий профессиональный уровень госслужащих, неэффективная система управления. В этой связи проведено исследование передового зарубежного опыта, с тем чтобы выделить то рациональное, что позволит улучшить существующую систему.

**Ключевые слова:** высший корпус, модель, компетенции, формы обучения, информационно-коммуникационные технологии.

**Abstract**

Many attempts taken today to improve civil service system (reduction of personnel, etc.). Nevertheless a lot of unresolved issues remain on the surface, such as: low professional competency of civil servants and inefficient management system. A research of the international best practices has been made in an attempt to identify and apply the most suitable ones in the Kyrgyz Republic. This will help to improve the existing system and will generally raise the standard of education in the country.

**Keywords:** Senior Civil Servants, model, competences, forms of training, information and communication technologies.

Предполагалось, что с принятием нового Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» произойдут определенные изменения в системе государственной службы. Принятый в 2016 г. новый Закон существенно расширил направления государственной гражданской службы. Вместе с тем он не содержит инновационных подходов, способных кардинально изменить сложившуюся систему.

В Концепции модернизации государственной службы Кыргызской Республики и в Стратегии развития Государственной кадровой службы Кыргызской Республики определены основные проблемы, среди которых: слабость кадрового потенциала государственного управления, низкий уровень компетентности и профессионализма государственных служащих, коррупция в государственных органах и др. Однако они так и остались нерешенными. Соседние страны испытывают те же проблемы. Однако выход они видят не столько в совершенствовании законодательства, сколько в правильном и качественном его исполнении,

применении новых, более эффективных подходов в управлении персоналом [6]. Так, некоторые нововведения происходят на основе информационно-коммуникационных технологий: внедрение единой информационной системы управления кадровым составом, электронный кадровый документооборот, возможность представления в электронном виде документов для участия в конкурсе.

В Кыргызстане создан Реестр государственных должностей, включающий реестр политических должностей без разделения на группы; реестр административных должностей, распределенных по группам и категориям; реестр административных должностей вооруженных сил [3]. Если сравнивать с российским законодательством, то там не только введена градация должностей, но и делается акцент на совершенствовании квалификационных требований к должностям, так как кадровые службы часто не в состоянии использовать передовые технологии по отбору, оценке, профессиональному развитию и мотивации персонала.

В силу исторических и политических причин, каждое государство имеет свою систему организации государственных служащих и соответственно градацию должностей. Стоит обратить внимание на то, что во многих странах существует высший корпус государственной службы, или так называемые топ-менеджеры.

Понятие корпуса государственных служащих, или Senior Civil Service (SCS), существует в зарубежных странах. Создание SCS имело место в период общего пересмотра роли государственных служащих. В некоторых странах государственные служащие попадают в категорию Senior Civil Service только после окончания специальных курсов. По окончании подобных курсов продвижение по карьерной лестнице происходит значительно быстрее. Описано несколько причин образования SCS. Первые две причины связаны с двумя основными недостатками государственной службы: отсутствием координации и низкой мобильностью между государственным и частным секторами. Третья причина связана с изменением характера управления, которое требует формирования нового типа государственных служащих, способных справиться со сложными вопросами современности.

На данный момент в странах Европейского союза можно выделить пять моделей организации высшего корпуса государственной службы.

В первой модели управление происходит через центральный офис, созданный для поддержки и администрирования высшего корпуса государственной службы. Офис занимается наймом, управлением, вознаграждением, оценкой и поощрением высшего корпуса государственной службы.

Во второй модели высший корпус государственной службы в качестве особой категории закреплен в специальных законах о государственной службе, хотя не имеет центрального офиса, через который осуществляются администрирование и поддержка высшего корпуса госслужащих. Управление происходит через ведомственное учреждение, которое регулирует все другие категории госслужащих.

В третьей модели в национальных законах выделена эта категория в качестве отдельной группы государственных служащих, однако нет центрального офиса, ответственного за администрирование. Высший корпус государственной службы существует формально и в действительности не имеет каких-либо специальных условий, в сравнении с общей гражданской службой.

В четвертой модели высокопоставленные служащие нигде в законе не оговорены, но высокая позиция существует. В этой модели данная группа пользуется особыми условиями найма, назначения, поддержки и другими преимуществами.

В пятой модели никаких особых условий не выделено для данной категории. Это означает, что данная группа не закреплена в законодательстве о государственной службе. Должности высших государственных служащих считаются равноправной частью общей гражданской службы, и в этой связи те же условия и льготы одинаковы для всех [7, с.4].

Систему организации государственных служащих в Кыргызской Республике ни к одной из вышеперечисленных моделей причислить нельзя. Обозначенные в Реестре государствен-

ных и муниципальных должностей политические и специальные должности в действительности назначаются по партийным спискам.

Примечателен также опыт Венгрии, где топ-менеджеров набирают исключительно на основе их управленческих навыков и опыта, без предыдущего опыта работы на государственной службе. В Нидерландах создана программа для молодых талантливых ученых, чтобы они могли начать свою карьеру в гражданской службе. В основном лучшие кандидаты выбираются и назначаются по результатам конкурса. В Великобритании, кроме Кабинета министров, высший корпус государственных служащих играет важную роль в управлении в качестве независимого органа. Назначение на должность высших государственных служащих является королевской прерогативой. Во многих странах высший корпус государственных служащих имеет особый статус, особые условия найма, оплату. В большинстве стран наблюдается тенденция развития высшего корпуса государственной службы. Тем более, предыдущий опыт показал, что созданная система высшего корпуса государственной службы в развитых странах помогает развивать общие ценности, которые в сочетании с личным руководством и примером способствуют развитию сотрудничества и горизонтальной координации.

Как правило, высший корпус государственных служащих содержит несколько уровней менеджеров. Высший уровень возглавляет процессы реформирования и эффективного управления организационными изменениями в государственном управлении. Поэтому они должны иметь видение и стратегию, сильные лидерские компетенции и навыки управления людьми, помимо политического сознания. Большое внимание при найме уделяется квалификации и опыту, культурному аспекту.

В процессе найма для корпуса государственных служащих устанавливаются специальные компетенции, которыми должны владеть конкурсанты. Например, в Болгарии подобный профиль компетенций включает: коммуникативную часть, стратегические способности, аналитические способности, навыки управления и лидерства. В других странах акцент делается на организаторские способности. В Эстонии профиль компетенций определяет Центр компетенций. Компетенции госслужащих определяются через тестирование. В европейских странах компетенции должны быть связаны с функциями, должностными обязанностями. Основной упор делается на их соответствие необходимой квалификации и опыту, чиновник должен обладать достаточными знаниями и навыками в области политики. Оценка заслуг предполагает учет не только способностей кандидатов, но и их потенциала будущих руководителей.

Все компетенции должны учитываться в процессе найма, но компетенции могут быть улучшены и развиты через обучение и профессиональную деятельность. В некоторых странах в категорию высшего корпуса государственных служащих можно попасть после прохождения специальных курсов. Несомненным фактом является осознание того, что для улучшения и развития государственной службы необходимо на регулярной основе проходить повышение квалификации.

На данном этапе система обучения государственных гражданских и муниципальных служащих в Кыргызской Республике во многом традиционна. Это указывает на то, что пришло время перестроить саму систему обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. В Казахстане, например, для корпуса «А» предусмотрено прохождение краткосрочных стажировок по менеджменту, стратегическому планированию, принятию эффективных управленческих решений. Для государственных служащих данной категории составляется карьерный план. Обучение корпуса «Б» осуществляется в региональных центрах повышения квалификации [4].

Подходы к обучению различаются между теми, кто только начинает работать на государственной службе, и теми, кто намерен дальше делать карьеру и переходить на новую позицию. В основном обучение проводится для начинающих карьерную службу государственных служащих. Во многих странах применяются не только традиционные виды обучения, но и семинары, конференции, обмен опытом, групповые или индивидуальные сессии обратной связи и т.д. Так, в России Федеральная программа государственного управления предлагает

следующие формы обучения: форум высших руководителей (по опыту зарубежных стран). Это двух-, трехдневные семинары для руководящих работников различных министерств, ведомств; встречи руководящих работников; персональное наставничество – коучинг, то есть приглашаются преподаватели или специалисты в качестве персональных наставников.

Становление мирового информационного пространства, внедрение новых образовательных технологий изменили подходы к традиционным формам обучения государственных служащих. Развитие информационно-коммуникационных технологий, регулярные изменения в законодательстве, необходимость дальнейшего развития квалификации работников, приводят к интенсивному увеличению рабочей нагрузки в рамках системы обучения гражданского служащего. Совершенно очевидно, что потребность в высококвалифицированных сотрудниках государственной службы может быть достигнута за счет совершенствования информационного сопровождения процессом обучения, предоставления большего доступа к изучению информации, возможности саморазвития и управления своим временем путем выбора индивидуальной стратегии обучения. Внедрение информационно-коммуникационных технологий ведет к кардинальным изменениям информационно-образовательной среды, делая ее более доступной, трансформируя отдельные образовательные центры в единое образовательное пространство. Потребность в дистанционном обучении сегодня связана с увеличением мобильности рынка труда, важностью всестороннего рассмотрения динамично меняющегося спроса на образовательные услуги. Система дистанционного обучения не должна противоречить существующим формам обучения, но интегрироваться в них, создавая мобильную образовательную среду.

Популярность дистанционного обучения объясняется рядом неоспоримых преимуществ перед традиционным обучением. Во-первых, нет необходимости физически собирать большое количество слушателей в образовательном учреждении. Применение электронного обучения снижает расходы на организацию курсов, приобретение учебного оборудования, выдачу заработной платы сотрудникам, транспортные расходы и т. д. Во-вторых, очень важное преимущество заключается в том, что студенты могут обучаться в удобное время и с удобной скоростью. Как минимум 80% учащихся могут эффективно принять учебный материал в любой форме. Это означает, что абсолютное большинство людей может эффективно учиться посредством электронного обучения.

Дистанционное обучение включает в себя такие важные аспекты, как гибкость структуры учебного процесса, учет личностных и индивидуальных типологических особенностей, индивидуализация рабочего времени, принцип субъективности. Для системы дистанционного обучения государственных служащих важно создать определенные организационные условия:

система дистанционного обучения должна иметь оперативную возможность быстрой реструктуризации, основанной на новых экономических и социальных условиях;

качество и количество образовательных программ должно соответствовать установленным требованиям (государственным стандартам).

В условиях дистанционного обучения требуется высокий уровень квалификации преподавателей и организаторов учебного процесса, с точки зрения дидактического взаимодействия с учащимися. Результаты обучения также необходимо оценивать. Традиционно в Кыргызской Республике степень удовлетворенности госслужащих и результаты обучения оцениваются после завершения курсов, тренингов. Предлагают проводить мониторинг обучения, насколько хорошо организован процесс, насколько слушатели достигают стратегических целей курса и другие аспекты. Так, в Великобритании в модели Kirkpatrick's одним из критериев оценки являются результаты воздействия на индивидуальное поведение и профессиональную организацию работы.

Таким образом, опыт создания высшего корпуса государственных служащих показал положительные изменения в решении многих важных вопросов в обществе. Также доказанным является тот факт, что эффективная деятельность руководящих кадров во многом зависит от их профессиональной подготовки и постоянного повышения квалификации. В этой связи

необходимо обратить внимание на новые тенденции в обучении, с учетом категорий государственных служащих.

Следует отметить, что система организации, найма, подготовки государственных служащих в Кыргызской Республике во многом отстала от зарубежных стран. Между тем как соседние страны (Россия, Казахстан) успешно применили зарубежный опыт, который позволил им реформировать существующую систему и поднять ее на новый уровень развития. Для имплементации зарубежного опыта и построения эффективной системы государственной службы в Кыргызской Республике необходимы некоторая степень подготовленности и настроенность самих государственных служащих на изменения.

#### Использованные источники

1. Архангельский, Г.А., Стрелкова, О.С. Госслужба на 100%. Как все устроено. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2016. – 304с.
2. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации. Совместные исследования. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 384с.
3. О государственной гражданской службе и муниципальной службе: Закон Кырг. Респ. от 30 мая 2016 г. № 75. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.12.2016).
4. О государственной службе Республики Казахстан: Закон Респ. Казах. от 23 ноября 2015 г. № 416-VЗРК. – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=32479783](https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=32479783) (дата обращения: 09.01.2017).
5. О концепции модернизации государственной службы Кырг. Респ.: указ Президента Кыргызской Республики от 20 июня 2011 года УП № 146. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61038/10?mode=tekst> (дата обращения: 20.12.2016).
6. Основные направления развития государственной гражданской службы Росс. Фед. на 2016-2018 годы: указ Президента Российской Федерации от 11 авг. 2016 г. № 403. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203144/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203144/) (дата обращения: 21.12.2016).
7. Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States. – Режим доступа: [http://www.eupan.eu/files/repository/Study\\_on\\_Senior\\_Civil\\_Service2.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf) (дата обращения: 10.01.2017).