

Г.К. Кенжебаев , Б.А. Тайторина* 

Казахский национальный педагогический университет имени Абая, Алматы, Казахстан

*e-mail: binur.a@mail.ru

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Организационная культура на государственной службе играет ключевую роль в эффективном управлении, принятии решений и коммуникации с гражданским обществом. Анализ показывает, что с учетом глобализации, изменения политических и экономических условий, а также таких вызовов современности как коррупция и бюрократия, формирование и развитие организационной культуры становится важной составляющей функционала государственной службы. Исследование посвящено проблеме формирования и эволюции организационной культуры в системе государственной службы в исторической ретроспективе, начиная с древних институтов и заканчивая тенденциями развития концепции Нового государственного менеджмента в странах ОЭСР. Сделан вывод о том, что в свете реализации этой концепции организационная культура государственной службы стала более динамичной и открытой, что положительно сказалось на качестве предоставляемых услуг и общем уровне удовлетворенности населения. Авторы анализируют эволюцию организационной культуры, начиная с ее формирования до современных вызовов и тенденций на основе исторического анализа, контент-анализа и сравнительных исследований. Периодизация эволюции организационной культуры государственной службы и служебной этики Республики Казахстан обоснована государственными программами и нормативно-правовыми актами, регулирующими общественные отношения в сфере государственного управления. В процессе исследований выявлены сильные и слабые стороны существующей системы, обоснована необходимость переосмысления роли и значения организационной культуры для достижения современного качества государственного управления.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, организационная культура, этика, этические стандарты, эволюция, периодизация.

G.K. Kenzhebaev, B.A. Taitorina*

Kazakh National Pedagogical University named after Abai, Almaty, Kazakhstan

*e-mail: binur.a@mail.ru

Historical and legal foundations of organizational culture in the civil service of the Republic of Kazakhstan

Annotation Organizational culture in public service plays a key role in effective management, decision-making, and communication with civil society. The analysis shows that, taking into account globalization, changing political and economic conditions, as well as modern challenges such as corruption and bureaucracy, the formation and development of organizational culture is becoming an important component of the functioning of the civil service. The study is devoted to the problem of the formation and evolution of organizational culture in the public service system in historical retrospect, starting with ancient institutions and ending with the trends in the development of the concept of New public management in the OECD countries. It is concluded that in the light of the implementation of this concept, the organizational culture of the civil service has become more dynamic and open, which has had a positive impact on the quality of services provided and the overall level of satisfaction of the population. The authors analyze the evolution of organizational culture, from its formation to modern challenges and trends based on historical analysis, content analysis, and comparative research. The periodization of the evolution of the organizational culture of the civil service and official ethics of the Republic of Kazakhstan is justified by state programs and regulatory legal acts regulating public relations in the field of public administration. In the course of the research, the strengths and weaknesses of the existing system were identified, and the need to rethink the role and importance of organizational culture in order to achieve modern quality of public administration was substantiated.

Key words: civil service, civil servant, organizational culture, ethics, ethical standards, evolution, periodization.

Г.Қ. Кенжебаев, Б.А. Тайторина

Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті, Алматы, Қазақстан
*e-mail: binur.a@mail.ru

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметтің ұйымдастырушылық мәдениетінің тарихи құқықтық негіздері

Мемлекеттік қызметтегі ұйымдастырушылық мәдениет тиімді басқаруда, шешім қабылдауда және азаматтық қоғаммен қарым-қатынаста шешуші рөл атқарады. Жасалған талдау жаһандандуды, саяси және экономикалық жағдайлардың өзгеруін, сондай-ақ сыбайлас жемқорлық пен қағазбастылық сияқты қазіргі заманғы сын-қатерлерді ескере отырып, ұйымдастырушылық мәдениеттің қалыптасуы мен дамуы мемлекеттік қызмет функциясының маңызды құрамдас бөлігіне айналатынын көрсетеді. Бұл зерттеу ежелгі институттардан бастап ЭЫДҰ елдеріндегі жаңа мемлекеттік менеджмент тұжырымдамасының даму тенденцияларына дейінгі тарихи ретроспективада мемлекеттік қызмет жүйесіндегі ұйымдастырушылық мәдениеттің қалыптасуы мен эволюциясы мәселесіне арналған. Осы тұжырымдаманы жүзеге асыру аясында мемлекеттік қызметтің ұйымдастырушылық мәдениеті серпінді әрі ашық бола түсті, бұл көрсетілетін қызметтердің сапасына және халықтың жалпы қанағаттану деңгейіне оң әсерін тигізді деген қорытынды жасалды. Авторлар ұйымдастырушылық мәдениеттің эволюциясын оның қалыптасуынан бастап тарихи талдау, мазмұнды талдау және салыстырмалы зерттеулер негізінде қазіргі сын-қатерлер мен тенденцияларға дейін талдайды. Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі мен қызметтік этикасының ұйымдастырушылық мәдениеті эволюциясының кезеңділігі мемлекеттік басқару саласындағы қоғамдық қатынастарды реттейтін мемлекеттік бағдарламалармен және нормативтік-құқықтық актілермен негізделген. Зерттеу барысында қолданыстағы жүйенің күшті және әлсіз жақтары анықталып, мемлекеттік басқарудың заманауи сапасына қол жеткізу үшін ұйымдастырушылық мәдениеттің рөлі мен маңыздылығын қайта қарау қажеттілігі негізделді.

Түйін сөздер: мемлекеттік қызмет, мемлекеттік қызметші, ұйымдастырушылық мәдениет, этика, этикалық стандарттар, эволюция, кезеңдік.

Введение

Феномен организационной культуры в рамках организации обоснован в разных источниках как инструмент успеха. Разнообразные оттенки смысла организационной культуры раскрываются в дефинициях применительно к деятельности организации: уникальная совокупность норм, ценностей, убеждений, образцов поведения (Eldridge J., Crombie A., 1974: 89); комплекс убеждений и ожиданий (Schawrtz H., Davis S.M., 1981: 30-48); приобретенные смысловые системы, передаваемые вербально и с помощью средств символов, ритуалов и мифов (Smircich L., 1983: 339 – 358; Michon C., Stern P., 1985: 155); комплекс базовых предположений, избранных для противостояния вызовам (Sathe V., 1985: 376-378); философские и идеологические представления, ценности, убеждения, верования, ожидания, аттитюды и нормы (Kilmann R., Saxton M., 1986: 87-94); набор убеждений, ценностей и усвоенных способов решения реальных проблем (Brown A., 1995: 318); социально-духовное поле компании (Соломанидина Т.О., 2019: 624); динамическая система разделяемых членами организации правил (Мацумото Д., 2002: 364); образ мышления, действия и существования (Томилов В.В., 2000: 368); набор

фундаментальных предположений, норм, ценностей и общего поведения (Abdalla W., Suresh S., & Renukappa S., 2020: 1–21. 3.); паттерн коллективных базовых представлений, обретаемых группой при разрешении проблем адаптации к изменениям внешней среды и внутренней интеграции (Шейн Э., 2002: 336) и других. В целом исследования направлены на улучшение понимания организационной культуры как важнейший подход к решению кризиса идентичности в организационном контексте, связанного с организационной неэффективностью и нерезультативностью (Tadesse Bogale A., & Debela K. L., 2024). На государственной службе организационная культура формирует не только внутреннее взаимодействие, но и отношения с гражданами, обществом, что существенно повышает уровень доверия к государственным институциям.

Исследование предлагает исторический анализ развития организационной культуры государственной службы в Казахстане. Анализ основных этапов и ключевых реформ позволяет понять, как исторический ракурс и общественные трансформации влияют на формирование госуправления. Вкладом в изучение национальной системы государственного управления является исследование уникальных национальных практики и концепций, что позволяет расширить

научные горизонты развития организационной культуры государственной службы с учетом изменения парадигмы госуправления.

Как во всех странах мира, в Казахстане актуальным является реформирование государственных институтов для повышения их прозрачности и эффективности. Исследование проблемы эволюции организационной культуры на государственной службе в историческом контексте и в условиях глобализации способствует обсуждению необходимых изменений и выработке рекомендаций для ее улучшения. Наиболее важным результатом определения закономерностей развития данного института является обоснование целесообразности вовлечения граждан в процессы принятия решений. Данными факторами обусловлена цель статьи – на основе исторического анализа изучить эволюцию организационной культуры государственной службы и служебной этики государственных служащих.

Материалы и методы

Для достижения цели данного исследования – проанализировать историческую ретроспективу и правовые основы организационной культуры государственной – использован комплекс научных методов. Решение исследовательских задач основывается на применении специально-научных методов.

Историческая ретроспектива, теоретические и правовые основы организационной культуры государственной службы представляют собой сложную систему, эволюционирующую с древних времен. Понимание этих основ позволяет реализовывать реформы и совершенствовать систему государственного управления, адаптируя его к современным условиям. Исторический метод контент-анализа базируется на изучении архивных документов, государственных программ, нормативно-правовых актов и научных публикаций. Сравнительный анализ применен для сравнения моделей организационной культуры государственной службы в разных странах с учетом различных подходов и стандартов, к примеру, стран ОЭСР, для выявления сильных и слабых сторон существующей системы. Системный подход позволил рассмотреть трансформацию организационной культуры на государственной службе как сложного явления, включающего элементы структуры, процессов, поведения, для определения влияния на эффективное функционирование государственной службы.

Результаты и обсуждение

Первые контуры организационной культуры государственной службы в исторической ретроспективе вырисовываются еще в древних цивилизациях (Sigalov K. E., Laro P. V., 2018: 20-25). В Древнем Риме, Месопотамии, Древнем Египте имперская служба требовала строгих стандартов поведения от своих служащих: в этих государствах существовали четкие иерархии и нормы, определяющие поведение представителей публичной власти того периода (Stein E., 1959: 171; Солкин В. В., 2008: 480; Козырева Н. В., 2016: 552). Известно, что Месопотамия стала колыбелью первых городов-государств, в которых развились сложные структуры управления, и появление первых законов, таких, как Кодекс Хаммурапи, оказало значительное влияние на организационную культуру. В Кодекс Хаммурапи, установившем стандарты поведения чиновников, подчеркивалась важность честного служения и справедливости. Строгие обязательства перед государством и народом имели римские магистраты, подчинявшиеся идеям гражданской ответственности и добродетели (M. Tullius Cicero: 1913).

XV век является периодом истории, когда фиксируется необходимость в формировании профессиональной государственной службы, создаются первые бюрократические структуры, разрабатываются законы и кодексы, регулирующие порядок деятельности государственных служащих.

Эпоха феодализма в Европе характеризуется тем, что организационная культура государственного управления базируется на рыцарских ценностях и лояльности к сюзеренам. В контексте современных критериев уместен комментарий: личные связи и верность играли ключевую роль, формальные же структуры государственного управления были относительно слабы. Впоследствии в исторической ретроспективе отражаются реформы, связанные с расширением границ государственной службы и институционализацией функций управления. Появление Кодекса Наполеона воздействует на понимание прав и обязанностей представителей власти и их роли в управлении.

В соответствии с ценностями эпохи Просвещения кодекс наполнил правовую систему нормами и положениями, основанными на идее справедливости и равенства перед законом. Необходимость защиты личных прав граждан обусловлена и этическими нормами, ориентиро-

ванными на индивидуальную ответственность и свободу. Содержание Кодекса в части норм по централизации власти и унификации законодательства отражало органичный подход к управлению: нормативные акты служили основой для организационной культуры государственного аппарата. Кодекс предписывал четкие процедуры, способствующие реализации принципов отчетности и прозрачности как основы организационной культуры в суде и правительственных учреждениях.

В Европе и Америке активно развиваются концепции государственного управления, основанные на принципах служения обществу и соблюдения прав граждан. Создание формализованных структур государственной службы наиболее отчетливо прослеживается в 17-18 в.в. в таких странах как Англия и Франция. Этот период фиксирует первые попытки профессионализации государственной службы. Данный фактор способствует созданию новой организационной культуры, основанной на принципах меритократии, ответственности и подотчетности (Всемирная история..., 1957: 948). Кодекс Наполеона отразил как этические нормы, так и организационную культуру своего времени, направленные на обеспечения справедливости и порядка. Влияние этих традиций на правовую и культурные структуры продолжает ощущаться в современный период, демонстрируя важность связи между правом, этикой и организационной культурой. Впоследствии формируются основанные на ценностях честности и общественной ответственности концепции государственной службы как профессии.

Вопросы развития организационной культуры и этики является ключевым для понимания эволюции государственных институтов и их влияния на общество. Значительное развитие института организационной культуры на государственной службе наблюдается в парадигме бюрократических моделей управления в 19 веке, когда на первом плане выступают четкая иерархия, распределение ролей и формальные правила.

Необходимость профессионализации государственной службы нарастает в начале 20 века, побуждая к проведению реформы государственной службы, направленной на улучшение механизма управления и адаптацию к новым требованиям общества. Это соответственно отражается на трансформации организационной культуры: растет значение знаний, навыков и этики в поведении чиновников. Вторая половина 20 века наполняется резким изменением

восприятия государственной службы: формирование новой этики, основанной на достоинстве, уважении и общественном служении, обуславливает активизацию развития идеи социального государства. Трансформация организационной культуры на государственной службе связана с глобализацией, информационными технологиями и смещением акцента к гражданскому участию. Тем самым формируется ориентация организационной культуры на гибкость, инклюзивность и инновации.

Таким образом, исторический период 18-20 в.в. отражает изменение политических и экономических условий, общественных установок. Эволюция института организационной культуры от абсолютизма к бюрократизации, появление новой этики и ее развитие в эпоху постмодерна представляют тенденции адаптации государственных институтов к меняющемуся миру. На фоне интереса к принципам прозрачности и подотчетности в государственной службе в современных государствах внедряются и развиваются практики открытого правительства: внедряются электронные услуги и открытые данные. Это обстоятельство способствует позитивным переменам в организационной культуре, характеризующимся улучшением связи с гражданами и укреплением доверия к государственным институтам. По сути, история формирования организационной культуры на государственной службе демонстрирует эволюцию подходов к управлению и взаимодействию с обществом в условиях стремительного развития технологий и социальных ожиданий. Концепция Нового государственного менеджмента привела к значительным изменениям в зависимости от различий в институциональной среде как в странах, входящих в ОЭСР, так и в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Поистине революционные реформы акцентировали внимание на результативности, прозрачности и подотчетности государственных органов, служащие которых концентрировали свои усилия на обеспечение потребностей граждан. Внедрение таких принципов как клиент-ориентированность и инновации в управлении, позволило адаптировать государственные службы к современным требованиям и вызовам. Немаловажным фактором в этом процессе является развитие в рамках концепции нового государственного менеджмента новых форм сотрудничества между разными уровнями власти и секторами общества, когда граждане активно вовлекаются в процесс принятия решений. Опыт стран Северной

Европы, Новой Зеландии, демонстрирующих лидерские позиции, является примером для всех других стран, не сумевших достичь эффективности в развитии организационной культуры на государственной службе.

В исследованиях содержатся данные о том, что «системы государственной службы отличаются уникальными страновыми характеристиками и институциональными признаками, основанными на исторических, культурных и административных традициях», которые необходимо учитывать «для обеспечения соответствия между системами управления служебной этикой и такими традициями» (Global'nye..., 2016. 326.)

В Казахстане, как во всех других странах, организационная культура на государственной службе формируется и развивается под воздействием национальных факторов. В парадигме государственного управления республики – исторические этапы, характеризующие тенденции развития института организационной культуры. Схема управления государством претерпела большое количество изменений, начиная с традиций управления и самоуправления кочевых общин, трансформируясь в эпоху колониального управления Российской империи и заканчивая моделью управления поздней советской системы.

В советскую эпоху организационная культура государственной службы, начавшая свое формирование с момента образования Советского государства в 1917 году, претерпела специфическую трансформацию. Старые методы и традиции, характерные для царской России, были отвергнуты: в 20-е годы XX века практическую реализацию обрели контуры идей и ценностей марксизма-ленинизма. основополагающим критерием организационной культуры государственной службы стала идеология Коммунистической партии СССР, и все аспекты государственного управления были подвергнуты жесткому контролю партии, ограничивая инициативу и самостоятельность чиновников. Культура подчиненности и лояльности партии сформировала уникальную модель организационной культуры государственной службы, характеризующейся строгой иерархией, ориентацией на выполнение планов, консерватизмом и инерцией. Однако партия при всем своем могуществе оказалась неспособной довести уровень контроля до такой планки, чтобы исключить коррупцию, злоупотребления и неэффективное использование ресурсов. Ситуация усугубля-

лась проблемами недостаточной мотивации чиновников и отсутствием гражданского участия. Сложные и противоречивые этапы формирования и развития организационной культуры на государственной службе были обусловлены идеологическими, историческими и социальными факторами.

Советский период истории продемонстрировал необходимость построения более гибкой и открытой организационной культуры, способной адекватно реагировать на потребности общества. Понимание закономерностей и тенденций процесса эволюции института организационной культуры явилось триггером для дальнейших исследований и практик в области государственной службы на постсоветском пространстве, в том числе в независимом Казахстане. Несмотря на то, что современные стратегии реформ в сфере государственного управления теоретически основаны на адаптации лучших мировых практик, однако находятся в определенной степени в зависимости от исторических традиций. Придание в традиционной казахской культуре традиционного значения родственным связям является фактором влияния на кадровую политику, где критерий родственных связей весьма важен в процессе назначения на должности.

В современной научной литературе существует консенсус по определению модели периодизации эволюции института государственной службы в Республике Казахстан. Периодизация разделена на 5 этапов: 1) в 1991-1997 г.г. создаются институциональные основы государственной службы; 2) временной отрезок 1997-2007 г.г. связан с принятием Стратегии «Казахстан-2030» с соответствующими задачами определения стратегий в сфере государственной службы; 3) этап длительностью с 2007 по 2017 годы воплощает новое видение перспектив на основе Стратегии «Казахстан-2050»; 4) в 2017-2020 г.г. реализуется Стратегический план развития Республики Казахстан; 5) современный этап (Agubaev N. 2024: 103-104).

Распад Советского Союза и обретение Казахстаном независимости можно назвать катализаторами для переосмысления политики, управления и организации государственной службы. Новая республика фактически оказалась перед необходимостью кардинального пересмотра всех аспектов государственного управления, включая организационную культуру государственной службы. Речь идет о необходимости перехода к новым принципам управления, основанным на идеалах независимости, демократии и

правового государства. Этот процесс нуждался в создании правовой базы, формирующей организационную структуру государственной службы, призванной служить основой для создания новой ценностной парадигмы. Конституция 1995 года, Указ Президента от 26 декабря 1995 года №2730 «О государственной службе», Программа дальнейшего реформирования государственной службы Республики Казахстан, утвержденной Постановлением Правительства от 9 июня 1997 года № 940 – таким был перечень основных нормативных правовых актов, регулировавших общественные отношения в сфере государственного управления и государственной службы. Как показала практика, отсутствие в содержании Указа Президента действенных механизмов для реализации заявленных принципов представило этот акт как документ, имеющий декларативный характер. Правительственная программа дальнейшего реформирования государственной службы Республики Казахстан также не решила концептуальные вопросы организации работы государственных органов, вопросы правового и кадрового обеспечения государственной службы оказались недостаточно проработанными, в том числе и вопросы правового регулирования организационной культуры и служебной этики.

Нельзя назвать успешным для развития института организационной культуры и служебной этики государственной службы республики второй этап (1997-2006 г.г.), главной стратегической программой которого стала Стратегия «Казахстан-2030» с такими приоритетами для развития организационной культуры как строительство профессионального государства, обеспечение подотчетности министров и стратегического контроля за их деятельностью, решительная борьба с коррупцией. Принципы и ценности государственной службы не находят подробной регламентации как в этой стратегической программе, так и в Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-І «О государственной службе» (Закон РК, 1999). Следует зафиксировать на этом этапе декларативность принципов подконтрольности и подотчетности государственных служащих, не подкрепленных действенными механизмами их реализации. В 1998 году создан уполномоченный решать стратегические задачи орган – Агентство по делам государственной службы. Параллельно состоялся процесс создания Академии государственной службы при Президенте РК путем слияния реорганизованных Национальной высшей школы государственного управления при Президенте

РК и Института переподготовки и повышения квалификации государственных служащих при Правительстве РК. В 2000 году образован Центр информации и тестирования Агентства РК по делам государственной службы. В 2005 году образованы дисциплинарные советы агентства в областях, городах Астане и Алматы, государственные учреждения «Академия государственной службы при Президенте РК», «Судебная академия при Верховном Суде РК» реорганизованы путем слияния в государственное учреждение «Академия государственного управления при Президенте РК».

Нормативно-правовая база государственной службы в этот исторический период дополняется в 2000 году Положением о порядке прохождения государственной службы, Правилами служебной этики государственных служащих, наложения дисциплинарных взысканий, проведения аттестации, Порядком формирования кадрового резерва, Концепцией обучения государственных служащих, в 2001 году – Законом № 148-ІІ О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан, Указом Президента Республики Казахстан «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» и другими нормативными правовыми актами.

Третий этап развития государственной службы Республики Казахстан характеризуется изменением подходов к регламентации и развитию организационной культуры и служебной этики: в закон о государственной службе вносятся соответствующие положения о ценностях государственной службы. Самой масштабной трансформацией правовой модели государственной службы в контексте развития организационной культуры является дополнение текста закона главой 4-1, регулирующей вопросы служебной этики государственных служащих. Соблюдение служебной этики является важным аспектом эффективного функционирования государственной службы, и это непосредственно связано с доверием общества к государственным институтам. Регулирующая требования к государственным служащим статья 20-1 закона подчеркивает необходимость соблюдения морально-этических норм и стандартов поведения, что является основой формирования положительного имиджа государственной службы. Новые положения закона о требованиях к государственным служащим обязывали укреплять доверие граждан к государственным органам, фундаментализуясь на профессионализме и открытости и взаимодей-

ствии с народом, создавая и сохраняя атмосферу взаимного уважения власти и населения. Важным аспектом нововведений является внедрение положения, обязывающего сотрудников госорганов не только соблюдать этические нормы, но и активно пресекать их нарушения со стороны коллег.

Статья 20-2, касающаяся антикоррупционного поведения государственных служащих, подчеркивает чрезвычайную важность противодействия коррупции как для обеспечения прозрачности деятельности государственных органов, так и для повышения доверия населения к государственным институтам. Идея противодействия коррупции представляет собой не просто правовую норму, а по сути – возлагаемую на государственные органы этическую обязанность как основной аспект эффективного управления в современном обществе. Противодействие коррупции требует принципиального антикоррупционного поведения государственных служащих, основанного на высокой степени осведомленности о потенциальных угрозах и нарушениях, способных подорвать целостность государственных институтов. Важное значение придается таким аспектам антикоррупционного поведения госслужащих как культура нулевой терпимости к коррупции, активизм в деле ее искоренения, достоверное информирование руководства и соответствующих органов, защита информаторов, сохранение профессиональной репутации и доверия к государственной службе, своевременное опровержение необоснованных обвинений в коррупции (Закон РК, 1999).

Важным инструментом регулирования коммуникации между государственными органами и обществом являются и новеллы закона, касающиеся публичных выступлений государственных служащих и направленные на обеспечение высоких стандартов профессиональной этики. Публичные выступления должны проводиться исключительно официальными лицами – представителями публичной власти, что обеспечивает авторитетность представляемой информации и минимизирует риск некорректных или недостоверных заявлений. Как правило, публичные выступления госслужащих предполагают корректность и конструктивность в стиле общения для поддержания профессионального имиджа и положительного восприятия со стороны общества и создания платформы для открытого диалога власти с гражданами.

Что касается публикаций государственных служащих, то законом установлены ограниче-

ния: 1) связанные с ограничениями на публикации от имени государственного органа, когда не допустимы публикации, касающиеся вопросов, несвязанных с государственной политикой или деятельностью соответствующего органа, что снижает риск дезинформации и необоснованных ожиданий со стороны граждан; 2) личное выражение мнения в публикациях государственного служащего, связанных с их творческой, научно-педагогической деятельностью, возможно только от собственного имени, что позволяет госслужащим активно участвовать в профессиональных и академических дискурсах, оставаясь при этом ответственными за границы, разделяющие личные и служебные мнения.

Новая редакция принятого в 2015 году закона республики о государственной службе привнес ряд изменений, которые оказали значительное влияние на организационную культуру и служебную этику. В отличие от предыдущего законодательства закон вводит обязательный Этический кодекс для государственных служащих, и таким образом создаются более четкие и формализованные стандарты поведения для государственных служащих.

Специальный закон о государственной службе конкретизирует виды дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу – неправомерное использование должностных полномочий, протекционизм и коррупционные действия. Новшеством, направленным на повышение ответственности госслужащих и улучшение контроля за их действиями, является введение системы мониторинга соблюдения служебной этики, осуществляемая уполномоченным по этике. Закон отныне акцентирует внимание на антикоррупционных мерах и обязанностях сотрудников государственных органов по информированию о коррупционных правонарушениях, подчеркивает важность обучения госслужащих в области служебной этики (Закон РК, 2015).

Таким образом, закон 2015 года инициировал процессы оптимизации структуры госорганов, в том числе актуализировал ряд мер, касающихся служебной этики и мероприятий по противодействию коррупции. Многие из этих положений нашли отражение и полноценное развитие в Законе Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года «О противодействии коррупции». Однако практика показала, что механизмы контроля не были действенными, коррупционные проявления и неэтичное поведение остаются безнаказанными, и это всерьез подрывает общественное

доверие госорганам. Введение программ обучения по вопросам служебной этики носит формальный характер, государственные служащие не воспринимают тренинги всерьез, что снижает их эффективность. Процедура мониторинга и оценки работы госслужащих, мероприятия по противодействию коррупции и соблюдению этических норм требуют дополнительной проработки и реальных усилий для достижения значимых результатов.

Очевидно, что ошеломляющие результаты Нового государственного менеджмента в странах ОЭСР, оказали заметное положительное влияние на процессы модернизации государственного управления в Казахстане. Однако в условиях уникальной институциональной среды попытка модернизации, несмотря на акцент на результативности и эффективности, не была успешной ввиду существующих бюрократических барьеров и недостатка финансовых, человеческих, материально-технических, информационных ресурсов. Очевидно, что главным из перечисленных недостатков является нехватка квалифицированных, мотивированных сотрудников государственных органов, кадров. На всем протяжении исторического развития казахстанской государственной службы наблюдается отсутствие системного подхода к подготовке и повышению квалификации государственных служащих. Кадровая политика в недостаточной мере учитывала реальные потребности и динамику изменения общественных ожиданий. Недостаточная мотивация сотрудников органов государственной власти связана с низким уровнем оплаты труда, отсутствием четких карьерных перспектив и системного признания заслуг. Такие показатели обуславливают возникновение ситуации, затрудняющей эффективное выполнение государственных функций и создающей благоприятную почву для коррупции. Низкие показатели индекса восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index, CPI) от Transparency International как важного инструмента для оценки уровня коррупции свидетельствуют об как о высоком уровне коррупции в Казахстане в целом, так и об отсутствии прозрачности в государственных процессах в частности.

Несмотря на принятие на данном этапе мер, направленных на совершенствование государственной службы, ее организационной культуры и этики, определяется ряд проблем, которые препятствуют реальному участию населения в государственном управлении. Отсутствие конкрет-

ных процедур для участия граждан в принятии решений, недостаточная поддержка со стороны государственных органов формируют понимание гражданами отсутствия смысла в политическом участии. Даже формально существующие возможности гражданского участия на различных платформах не будут результативны, если представители государственной власти не готовы учитывать мнения граждан или если процесс принятия решений недостаточно прозрачен.

Смысл и предназначение организационной культуры государственной службы заключается в формировании ценностей, норм и стандартов поведения как основы взаимодействия как между самими государственными служащими, так и государственных органов с институтами гражданского общества. Именно необходимость развивать законодательные и институциональные механизмы, формировать и развивать здоровую организационную культуру диктовала условия реформы государственной службы. Казахские исследователи института государственной службы отмечают, что несмотря на значительную политическую поддержку на самом высоком уровне, реформы были сосредоточены на институциональных, структурных и правовых изменениях без необходимого внимания к тому, как они повлияют на качество предоставления государственных услуг (Janenova S., & Knox, C. 2019: 419-439).

Исследователи также обосновывают, как неспособность достичь заявленной политической цели подчеркивает парадоксальное сосуществование двух политических сред: одна характеризуется своей *de jure* централизованной политической структурой, а другая — своей *de facto* децентрализацией на различных уровнях государственной службы (Emrich-Bakenova S., 2009: 717–745).

Внедрение открытого/электронного правительства в Казахстане позволило обеспечить гражданам и организациям более удобный доступ к государственным услугам. Более 80% от общего количества оказанных населению государственных услуг составляют услуги в электронном формате. В данном контексте следует отметить действительно высокие результаты цифровизации Казахстана, занимающего 28-е место в рейтинге ООН по развитию электронного правительства и 8-е место по качеству онлайн-услуг среди 193 стран мира.

Высокие темпы развития «электронного правительства» в республике кардинально изменило способ предоставления государственных

услуг. Вместе с тем были поставлены важные вопросы этики и организационной культуры, так как с переходом к цифровизации возросла необходимость обеспечения прозрачности и подотчетности государственных структур. Процесс оказания услуг должен быть безукоризненным и честным, этические стандарты должны быть соблюдены во избежание коррупционных рисков и нецелевого использования информации. Поведение сотрудников госорганов должно демонстрировать готовность к использованию новых инструментов и быть открытыми к адаптации. В данном контексте важны обратная связь и участие граждан: государственные органы должны в процессе предоставления услуг учитывать отзывы граждан и тем самым способствовать формированию культуры, ориентированной на общественные интересы. Таким образом, качественные изменения в государственной службе в формате электронных услуг должны сочетаться с развитием этических стандартов и организационной культуры, что обеспечит не только эффективность, но и доверие со стороны граждан.

В этот период основным принципом государственной службы провозглашен принцип меритократии, подразумевающий признание заслуг и достижений госслужащего, продвижение по служебной лестнице на основе исключительно своих способностей и профессиональных навыков. Время покажет, что переход от позиционной модели государственной службы в условиях Казахстана к карьерной, обусловленный необходимостью искоренения протекционизма и мотивации сотрудников, оказался неверным шагом. Позиционная модель открывала вакансии как для внутренних, так и для внешних кандидатов и способствовала разнообразию и обновлению кадров, карьерная модель такие возможности существенно ограничивала, и практически исключала возможность привлекать свежие таланты извне. Соответственно все эти факторы оказали влияние на организационную культуру государственной службы: снизился уровень конкуренции на более высоких уровнях, организация утратила гибкость к изменениям и требованиям времени. Повышение внутреннего движения с существенным ограничением внешнего входа превратила сферу государственной службы в закрытую систему, что повлекло негативные последствия для прозрачности и ответственности государственных служащих. Отсутствие институциональных основ лидерства приводит к доминантному стилю управления: руководители принимают решения без согласования с ко-

мандой, что практически исключает проявление инициативы, инновационных вариантов со стороны сотрудников организации.

На современном этапе развития государственной службы Республики Казахстан сделан вывод о том, что существующая система государственного управления, основанная на административно-контрольных механизмах взаимодействия между органами власти и гражданами, не полностью удовлетворяют запросы и ожидания общества. Актуализируется создание сервисной модели государственного управления, ориентированной на человека. Фундаментальным принципом согласно этой модели становится принцип подотчетности государства в сочетании с информационной прозрачностью, доступностью услуг и ответственностью перед обществом.

Заключение

Генезис формирования организационной культуры государственной службы восходит к древним цивилизациям, таких как Древний Рим, Месопотамия, в которых строгие стандарты поведения и иерархии заложили основы для честного служения и гражданской ответственности. В эпоху Просвещения в таких правовых памятниках, как Кодекс Наполеона установлены правовые нормы, основанные на справедливости и равенстве и способствовавшие развитию организационной культуры представителей власти, что явилось фундаментом для профессионализации государственных институтов. В XX веке осознание необходимости профессионализации государственной службы стало триггером реформ, которые трансформировали организационную культуру, акцентировав внимание на знаниях, этике и гибкости, принципах прозрачности и подотчетности через открытое правительство.

Организационная культура государственной службы в Казахстане формируется и развивается под влиянием как мировых тенденций, так и уникальных исторических, культурных и административных традиций. Данный институт претерпел значительные изменения от кочевых общин и колониального управления до советской специфической иерархической и консервативной модели. На всех этапах развития института государственной службы в Казахстане предпринимались усилия, направленные на пересмотр политики и организации государственного управления, требующего трансфор-

мации правовой базы и ценностной парадигмы. Если на первых этапах эволюции нормативно-правовых актов, регулирующих систему государственной службы, наблюдалась недостаточная регламентация вопросов организационной структуры государственной, служебной этики государственных служащих, то последующие периоды характеризуются декларативностью принципов, составляющих ценностную парадигму государственных институтов. Введение Этического кодекса государственной службы стало важным шагом в развитии организационной культуры госслужбы, создающим регламент стандартов поведения и ценностей в системе государственной службы. Кодекс способствует созданию позитивной организационной культуры, в которой ценятся этические нормы и профессионализм. Эпоха формирования новой организационной культуры продемонстрировала как значительные достижения, так и ряд проблем и ошибок, связанных с реализацией этических норм. Система государственной службы оказалась не способной устранить несоответствие между декларируемыми ценностями и реальным поведением государственных служащих ввиду такого фактора как внутреннее сопротивление изменениям самих чиновников, выражающееся в формальных подходах к вопросам обучения повышения квалификации в области этики и профессионального поведения. Неэффективные практики мониторинга и формальный подход к обучению снижают результативность принимае-

мых мер, и соответственно не способствуют сохранению и повышению общественного доверия к государственным институтам. Существующие бюрократические барьеры, нехватка квалифицированных кадров и недостаточный уровень оплаты труда государственных служащих оказывают негативное влияние на модернизационные процессы в сфере государственного управления.

Современными трендами развития института организационной культуры государственной службы Республики Казахстан являются феномены открытого правительства и слышащего государства, а также новый виток реформы нормативной правовой базы государственной службы, ориентированной на создание сервисной модели государственной службы. Глобальной задачей государственной службы является преобразование существующей неэффективной бюрократической и иерархической организационной культуры в позитивную и продуктивную культуру для удовлетворения потребностей граждан и формирования на всех уровнях достойного статуса и имиджа государственной службы.

Благодарность

Данное исследование было профинансировано Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (грант № BR27195163 Архитектоника трансформации организационной культуры государственной службы Казахстана).

Литература

- Abdalla, W., Suresh, S., & Renukappa, S. (2020). Managing knowledge in the context of smart cities: An organizational cultural perspective. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation*, 16(4), 1–21. <https://doi.org/10.7341/20201642>
- Hartmann L, Patrickson M. Andrew Brown (1995) *Organisational Culture* London: Pitman Publishing. *Journal of the Australian and New Zealand Academy of Management*. 1995;1(1):57 p. doi:10.5172/jmo.1995.1.1.57
- Eldridge, J., & Crombie, A. (1974). *A sociology of organizations*. Allen & Unwin. — 224 p. <https://doi.org/10.4324/9780203545867>
- Emrich-Bakenova, S. (2009). Trajectory of civil service development in Kazakhstan: Nexus of politics and administration. *Governance*, 22(4), 717–745.
- Janenova, S., & Knox, C. (2019). Civil service reform in Kazakhstan: Trajectory to the 30 most developed countries? *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 419–439.
- Kilmann, R., & Saxton, M. (1986). Issues in understanding and changing culture. *California Management Review*, 28(6), 87–94.
- Michon, C., & Stern, P. (1985). *La dynamisation sociale*. Ed. d'organisation. - 115 p.
- Tullius Cicero, M. (1913). *De Officiis*. With an English translation (W. Miller, Trans.). Harvard University Press, 423 p.
- Sathe, V. (1985). Culture and related corporate realities. *Human Resources Management*, 24(3), 376–378.
- Schwartz, H., & Davis, S. M. (1981). Matching corporate culture and business strategy. *Organizational Dynamics*, 10, 30–48.
- Sigalov, K. E., & Lapo, P. V. (2018). Contact of civilizations as a factor of genesis and forming of legal cultures. *Advances in Law Studies*, 2, 20–25. https://doi.org/10.29039/article_5ba3da245110d4.72990143
- Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339–358.
- Stein, E. (1959). *Histoire du Bas – Empire*. Paris University Press, 630 p.
- Tadesse Bogale, A., & Debela, K. L. (2024). Organizational culture: A systematic review. *Cogent Business & Management*, 11(1), 1–23 <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2340129>

- Агубаев, Н. (2024). Опыт реформирования государственной службы в странах ОЭСР и Казахстане: Итоги и перспективы. Центр исследований, анализа и оценки эффективности, 209 с.
- Всемирная история. (1957). Государственное издательство политической литературы, 896 с.
- Древний Египет: Энциклопедия. (2008). (В. В. Солкин, Сост. и ред.). Арт-Родник, 480 с.
- Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-І «О государственной службе». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013958&doc_id2=1013958#pos=18;-132&pos2=114;-64 (дата обращения: 28.10.2024).
- Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан». <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 28.10.2024).
- Глобальные и региональные тренды развития государственной службы. (2016). Астана, 326 с.
- Козырева, Н.В. (2016) Очерки по истории Южной Месопотамии эпохи ранней древности (VII тыс. до н. э. — середина II тыс. до н. э.). СПб. : Контраст, 552 с.
- Мацумото, Д. (2002). Психология и культура. Прайм-Еврознак, 416 с.
- Соломанидина, Т. О. (2019). Организационная культура компании. НИЦ ИНФРА-М., 624 с.
- Томилов, В. В. (2000). Культура предпринимательства. Питер., 176 с.
- Шейн, Э. (2002). Организационная культура и лидерство (пер. с англ. под ред. В. А. Спивака). СПб, 336 с.

References

- Abdalla, W., Suresh, S., & Renukappa, S. (2020). Managing knowledge in the context of smart cities: An organizational cultural perspective. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation*, 16(4), 1–21. <https://doi.org/10.7341/20201642>
- Hartmann L, Patrickson M. Andrew Brown (1995) *Organisational Culture* London: Pitman Publishing. *Journal of the Australian and New Zealand Academy of Management*. 1995;1(1):57 p. doi:10.5172/jmo.1995.1.1.57
- Eldridge, J., & Crombie, A. (1974). *A sociology of organizations*. Allen & Unwin. — 224 p. <https://doi.org/10.4324/9780203545867>
- Emrich-Bakenova, S. (2009). Trajectory of civil service development in Kazakhstan: Nexus of politics and administration. *Governance*, 22(4), 717–745.
- Janenova, S., & Knox, C. (2019). Civil service reform in Kazakhstan: Trajectory to the 30 most developed countries? *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 419–439.
- Kilmann, R., & Saxton, M. (1986). Issues in understanding and changing culture. *California Management Review*, 28(6), 87–94.
- Michon, C., & Stern, P. (1985). *La dynamisation sociale*. Ed. d'organisation. - 115 p.
- Tullius Cicero, M. (1913). *De Officiis*. With an English translation (W. Miller, Trans.). Harvard University Press, 423 p.
- Sathe, V. (1985). Culture and related corporate realities. *Human Resources Management*, 24(3), 376–378.
- Schawrtz, H., & Davis, S. M. (1981). Matching corporate culture and business strategy. *Organizational Dynamics*, 10, 30–48.
- Sigalov, K. E., & Lapo, P. V. (2018). Contact of civilizations as a factor of genesis and forming of legal cultures. *Advances in Law Studies*, 2, 20–25. https://doi.org/10.29039/article_5ba3da245110d4.72990143
- Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339–358.
- Stein, E. (1959). *Histoire du Bas – Empire*. Paris University Press, 630 p.
- Tadesse Bogale, A., & Debela, K. L. (2024). Organizational culture: A systematic review. *Cogent Business & Management*, 11(1), 1–23 <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2340129>
- Agubaeв, N. (2024). Oпыt reformirovaniya gosudarstvennoi sluzhby v stranakh OESR i Kazakhstane: Itogi i perspektivy [Experience of civil service reform in OECD countries and Kazakhstan: Results and prospects]. *Tsentr issledovaniy, analiza i otsenki ehffektivnosti*. 209 s. (In Russian)
- Vsemirnaya istoriya. (1957). *World history*. Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 896 s. (In Russian)
- Drevnii Egipt: Entsiklopediya. (2008). *Ancient Egypt: Encyclopedia* (V. V. Solkin, Ed.). Art-Rodnik, 480 s. (In Russian)
- Zakon Respubliki Kazakhstan ot 23 iyulya 1999 goda No. 453-І “O gosudarstvennoi sluzhbe” [Law of the Republic of Kazakhstan dated July 23, 1999, No. 453-І “On Civil Service”]. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013958&doc_id2=1013958#pos=18;-132&pos2=114;-64 (Accessed 28 Oct. 2024). (In Russian)
- Zakon Respubliki Kazakhstan ot 23 noyabrya 2015 goda “O gosudarstvennoi sluzhbe Respubliki Kazakhstan” [Law of the Republic of Kazakhstan dated November 23, 2015, “On Civil Service of the Republic of Kazakhstan”]. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (Accessed 28 Oct. 2024). (In Russian)
- Global'nye i regional'nye trendy razvitiya gosudarstvennoi sluzhby. (2016). *Global and regional trends in the development of public service*. Astana, 326 s. (In Russian)
- Kozyreva, N. V. (2016). *Ocherki po istorii Yuzhnoi Mesopotamii epokhi rannei drevnosti (VII tys. do n. e. – sredina II tys. do n. e.)* [Essays on the history of Southern Mesopotamia during the early antiquity (7th millennium BC – mid-2nd millennium BC)]. *Kontrast*, 552 s. (In Russian)
- Matsumoto, D. (2002). *Psikhologiya i kultura* [Psychology and culture]. Praim-Evroznak, 416 s. (In Russian)
- Solomanidina, T. O. (2019). *Organizacionnaya kultura kompanii* [Organizational culture of a company]. NITS INFRA-M, 624 s. (In Russian)
- Tomilov, V. V. (2000). *Kultura predprinimatel'stva* [Entrepreneurship culture]. Piter. (In Russian), 176 s. (In Russian)
- Shein, E. (2002). *Organizacionnaya kultura i liderstvo* [Organizational culture and leadership]. Translated from English, edited by V. A. Spivak. St. Petersburg, 336 s. (In Russian)

Сведения об авторах:

Кенжебаев Габит Капезович – д.и.н., кафедра истории Казахстана, КазНПУ им. Абая (г. Алматы, e-mail: Kgabit62@mail.ru)

Тайторина Бинур Адамовна (корреспондентный автор) – д.ю.н., профессор факультета истории и права КазНПУ имени Абая (г. Алматы, e-mail: binur.a@mail.ru)

Information about the authors:

Kenzhebaev Gabit Kapozovich – Doctor of Historical Sciences, Department of History of Kazakhstan, KazNPU named after Abaya (Almaty, e-mail: Kgabit62@mail.ru)

Taytorina Binur Adamovna (corresponding author) – Doctor of Law, Professor at the Faculty of History and Law of Abai KazNPU (Almaty, e-mail: binur.a@mail.ru)

Авторлар туралы мәлімет:

Кенжебаев Габит Капезович – т. з. д., Қазақстан тарихы кафедрасы, Абай ат. ҚазҰПУ (Алматы қ., e-mail: Kgabit62@mail.ru)

Тайторина Бинур Адамовна (корреспонденттік автор) – з. з. д., Абай атындағы ҚазҰПУ Тарих және құқық институтының профессоры (Алматы қ., e-mail: binur.a@mail.ru)

Поступила: 04.01.2025

Принята: 28.02.2025