

УДК 342.9.07

К. Г. Алимжанов,
начальник отдела экспертизы, планирования
использования земель ГУ «Управление земельных
отношений акимата Костанайской области»,
магистр местного государственного управления

ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

Публикация посвящена проблемам модернизации государственной службы в Республике Казахстан в новых условиях.

Актуальность темы обусловлена необходимостью повышения эффективности государственной службы в условиях проводимой административной реформы государственной службы в Казахстане.

Ключевые слова: государственная служба Республики Казахстан, эффективность, модернизация.

Аңдатпа

Мақала жаңа кезеңдегі Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметті жаңғырту мәселесіне арналған. Тақырыптың өзектілігі Қазақстанда өтіп жатқан әкімшілік реформа қатынастарының мемлекеттік қызметтің тиімділігін арттыруға бағытталғандығымен негізделген.

Тірек сөздер: Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі, тиімділік, жаңғырту.

Abstract

This article is dedicated to the modernization of Kazakhstan civil service issue at the present stage. The urgency of theme is stipulated by existing processes of administrative reform which targeted at civil service efficiency improving.

Key words: civil service of the Republic of Kazakhstan, efficiency, modernization.

В настоящее время в Казахстане продолжается процесс совершенствования системы государственной службы на основе всестороннего изучения лучшего международного опыта в этой области. Данное стремление обусловлено формированием эффективной системы государственной службы. Реформа государственной службы является одним из важнейших приоритетов, определенных в стратегических программных документах Республики Казахстан. Основные направления реформы государственной службы определены в долгосрочной Стратегии развития государства «Казахстан – 2030»: создание профессионального государственного аппарата, способного удовлетворять потребности общества, его каждого гражданина; построение модели государственной службы, основанной на принципе меритократии (личных заслуг); создание механизма реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе [1]. Главная задача указанного стратегического документа состоит в построении для Казахстана эффективной, современной государственной службы и структуры управления, оптимальной для рыночной экономики. В своем выступлении 1 сентября 2006 года на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан Глава государства Н. А. Назарбаев отметил необходимость модернизации государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу.

Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы [2]. Выполнение данной конституционной обязанности дает возможность находить новые пути решения, касающиеся прав человека и ответственности государства перед обществом, а для этого необходимо постоянно совершенствовать работу государственного аппарата и государственного управления.

Трудности, возникшие в ходе прогрессивных преобразований всего уклада общественной жизни, во многом обусловлены несоответствием института государственной службы реалиям современной жизни, тем задачам, которые должен решать государственный аппарат в изменившихся политических и социально-экономических условиях.

В Казахстане сложились конституционные основы государственной службы как важнейшего механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления. Становление современной государственной

службы Республики Казахстан связано с принятием в 1999 году Закона «О государственной службе». К самым значимым нововведениям законодательства о государственной службе следует отнести: разделение государственных должностей на политические и административные; поступление на государственную службу на открытой конкурсной основе; установление квалификационных требований к каждой административной должности и т.д. Нельзя не отметить ярко выраженный антикоррупционный характер законодательства о государственной службе. В нем впервые закреплены обязанности по принесению присяги государственными служащими. Также впервые предусмотрено информирование руководителей в случаях пересечения или противоречия частных интересов государственных служащих с их полномочиями. При поступлении на государственную службу гражданин обязан дать согласие в письменной форме на принятие ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе. В законодательстве определены инструменты контроля профессионализма чиновников через механизм их периодической аттестации.

Организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих является одним из принципов государственной службы. Яркий пример – деятельность Академии государственного управления при Президенте РК, а также направление государственных служащих в ведущие учебные заведения мира в рамках зарубежных образовательных программ.

Еще одной особенностью системы государственной службы является построение полноценного информационного общества посредством коммуникационной системы «электронное Правительство».

Таким образом, практика внедрения продемонстрировала необходимость дальнейшего совершенствования приобретенного позитивного опыта.

Вместе с тем современное состояние государственной службы характеризуется наличием целого ряда серьезных проблем, которые требуют безотлагательного и конструктивного решения. Это проблемы организационно-управленческого, правового, кадрового и иного характера, связанные с необходимостью построения целостной системы государственной службы и обеспечения управления этой системой, ее комплексным правовым регулированием, использованием современных технологий кадровой работы, преодолением ряда негативных тенденций и явлений.

Необходимость глубоких и масштабных преобразований в системе государственной службы приобрела в настоящее время особую актуальность и социальную значимость. Реформирование государственной службы становится приоритетным направлением в области государственного строительства и предполагает решение ряда задач, изложенных в важнейших государственных решениях, принятых за последнее время. Одним из таких решений является утверждение Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан.

В данной Концепции представлен анализ текущей ситуации в системе государственной службы, определены основные направления формирования новой модели государственной службы Республики Казахстан и ключевые механизмы ее реализации.

Настоящая Концепция станет основой для разработки законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на оформление новой модели и дальнейшую профессионализацию государственной службы Республики Казахстан [3].

На ближайшее время актуальными направлениями реформирования государственной службы являются: создание ее комплексной нормативно-правовой основы; разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в целях оптимизации состава государственных служащих. Также потребуется выработка мер по совершенствованию оплаты труда работников государственного аппарата, финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы, рациональное использование современных информационных технологий в системе государственной службы. Необходимо внедрение новых программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих.

Сегодня остро стоит проблема профессиональной компетентности государственных служащих, многие из которых не в полной мере соответствуют квалификационным требованиям по занимаемым должностям государственной службы. Государственный аппарат укомплектован в настоящее время либо молодыми и неопытными работниками, либо лицами предпенсионного возраста, в то время как наиболее квалифицированные кадры предпочитают работать в национальных компаниях и бизнес-структурах.

Совершенствование кадровой работы и стимулирование труда государственных служащих должны стать действенными средствами улучшения функционирования государственного аппарата. Результативной работы государственных служащих можно достичь при условии их высокого профессионализма, ответственного выполнения служебных обязанностей, соблюдения норм служебного поведения, а также открытости государственной службы и контроля за деятельностью чиновников.

В процессе проведения административной реформы требуют решения такие ключевые проблемы, как восстановление доверия граждан к государственному аппарату и поиску поддержки реформы в здоровой среде чиновничества.

Любая реформа в государстве должна иметь четко обозначенную цель, стратегию и тактику ее достижения, этапы реформирования, определение общественно-правовых механизмов мобилизации социальных групп населения, заинтересованных в проведении реформы и способных воспользоваться ее результатами.

В процессе осуществления масштабной реформы государственной службы, затрагивающей, без преувеличения, интересы всего населения страны, необходимы системный, комплексный подход к решению многочисленных проблем, координация усилий политиков, самих государственных служащих в центре и на местах, прогрессивной общественности для достижения конечного результата – повышения эффективности государственной службы.

Как сложное системное образование государственная служба может рассматриваться в различных аспектах: политическом, правовом, организационном (управленческом), социально-психологическом и других. Но проблемы управления ею оказались недостаточно проработанными. Данное обстоятельство побуждает заняться именно этими вопросами, которые мы рассматриваем как перспективное направление научных исследований, призванное теоретически подкрепить начавшиеся реформы.

В целом система повышения эффективности государственной службы в Республике Казахстан должна носить перманентный характер в соответствии с требованиями общества. Это обусловлено происходящими изменениями в политической и социально-экономической жизни общества. Сегодня государственный аппарат выступает важным субъектом экономических отношений в стране. Посредством экономических инструментов воздействует на социально-экономическое развитие страны.

С учетом мировой практики управления государственной службой в Казахстане создан орган по реализации государственной политики в сфере государственной службы – Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. Данная структура показала свою необходимость в управлении и регулировании государственной службы.

Современный этап государственного строительства в Казахстане тесно связан с творческим изучением и освоением зарубежного опыта государственного управления в организации государственной службы.

В большинстве развитых промышленных стран мира, где имеются стабильные политические системы и успешно функционирующие административные структуры, обычно разрабатывают программы по модернизации государственного управления, соединяя глубокие реформы в отдельных приоритетных областях с инновациями и совершенствованием в других сферах, стараясь их адаптировать к потребностям общества и государства. Основные принципы реформ включают: больше внимания результатам, экономию денег, ориентацию на потребителей, обеспечение большей гибкости в работе, поощрение инноваций и творчества, усиление способности развивать стратегию и политику, внедрение конкурентных начал, изменение взаимоотношений между различными уровнями власти. Особенности каждой страны влияют на весь процесс ее осуществления.

Например, при реформировании государственного управления в США были установлены следующие принципы:

- реформу проводить только в рамках существующей государственной системы;
- реформа не должна привести к дублированию функций центральных, региональных и местных органов власти;
- реформа не должна привести к значительным государственным расходам;
- реформирование должно включать разработку стандартов обслуживания населения.

В целом следует отметить, что правительство Великобритании успешно справилось с работой по модернизации государственной службы, придерживаясь стратегии систематического совершенствования ее различных частей и структур, без радикальных изменений, сохраняя традиционные основы, ценности и принципы, среди которых:

- разделение государственных и частных сфер деятельности;

- разделение политики и администрирования;
- приоритет индивидуальной ответственности государственных служащих перед коллективными решениями;
- социальная защищенность служащих, стабильность, достойный уровень оплаты труда, ясные права и обязанности;
- наем и продвижение по службе на основе заслуг.

Зарубежный опыт административных реформ может быть использован в Казахстане при условии проведения тщательной предварительной экспертизы предлагаемых проектов по модернизации как государственного аппарата, так и государственной службы. При этом необходимо учитывать такие факторы, как адаптируемость к нашим условиям и существующей организационной культуре, эффективность и результативность, инновационный потенциал, степень соответствия интересам и ценностям социальных слоев и общества в целом.

В научном и практическом плане актуальна на сегодня проблема укрепления правового статуса государственного служащего. На наш взгляд, если применить опыт ведущих стран мира, таких как Сингапур, Япония, США, это позволит обеспечить сбалансированность полномочий, ответственности, социальных гарантий и ограничений, предусмотренных для государственных служащих. Сравнительный анализ государственной службы Казахстана и зарубежных стран показывает, что в нашей стране, в отличие от стран Запада, учителя, врачи и преподаватели государственных вузов – то есть граждане, владеющие, самыми главными для общества специальностями, – не являются государственными служащими и наделены статусом «бюджетников». Такая неопределенность в статусе влияет на моральные аспекты деятельности данной категории лиц в обществе.

На наш взгляд, основная проблема на пути модернизации государственной службы заключается в необходимости концепции административной реформы, в том числе государственной службы Республики Казахстан. Отсутствие научно обоснованных концептуальных основ реформирования государственной службы будет препятствовать эффективной реализации административной реформы. При создании научной концепции казахстанской государственной службы необходимо внимательно изучать и анализировать все самое лучшее и передовое, накопленное мировой наукой в области административно-государственного управления, но обязательно с учетом национальных традиций.

Внедрение таких принципов концепции «нового государственного управления», как государственный менеджмент, государственное администрирование, ориентация на гражданина как на потребителя в государственном административном управлении, позволило бы решить следующие задачи: внедрение некоторых рыночных принципов оценки деятельности государственных служащих; создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракт на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги; приход на государственную службу компетентных и профессиональных менеджеров; эффективное и экономное использование государственных средств; ориентация на достижения конечного результата. Это необходимо для повышения качества оказываемых государственных услуг, установления обратной связи с частным сектором и населением, повышения внимания к культурным и морально-этическим аспектам государственной службы. Важным вопросом повышения эффективности деятельности государственных органов и государственных служащих является повышение заработной платы и введение прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов работы, выплата бонусов по итогам года.

Предполагается, что на смену бюрократической зависимости и иерархической подчиненности придет принцип автономии и ответственности за выполнение функций, возложенных на государственные структуры. В связи с этим на первый план выходят организационная гибкость, управление инновациями, децентрализация, значительная свобода действий персонала.

Совершенствование административной реформы на основе опыта ведущих стран мира позволит привести к формированию современного государственного аппарата, соответствующего современным требованиям, отвечающего потребностям гражданского общества. Такая система в целом предполагает ориентацию на профессиональную государственную службу, которая открыта для привлечения в необходимых случаях талантливых и обладающих специфическими знаниями людей из частного сектора. При этом эффективность государственного аппарата обеспечивается не численностью, а умением людей, специально подготовленных, отобранных по достаточно жестким критериям, но при этом

имеющих ясную служебную перспективу. По нашему мнению, модернизация государственной службы в Республике Казахстан должна включать следующие меры:

- отбор, преимущественно транспарентный и конкурсный в установленных законом случаях, продвижение и удержание на государственной службе наиболее квалифицированных, добросовестных людей;
- гибкую, меньше ориентированную на иерархию систему формирования и обновления государственного аппарата;
- строгую определенность должностных обязанностей;
- создание режима, обеспечивающего, с одной стороны, жесткую ответственность государственных служащих, с другой стороны, их правовую защищенность от произвола и некомпетентности;
- обеспечение режима открытости государственной службы;
- рационализацию затрат на содержание государственного аппарата через кардинальное изменение соотношения прямых и косвенных материальных стимулов государственных служащих в пользу увеличения удельного веса первых;
- повышенное внимание к вопросам административной морали с целью оживления понятий деловой репутации и служебной этики;
- установление конкурентоспособной оплаты труда государственных служащих по результатам труда, соразмерной заработной плате в коммерческом секторе.

Казахстанская система государственной службы требует дальнейшего совершенствования в области формирования позитивного имиджа государственной службы.

Во многом позитивный имидж и эффективность государственной службы объясняются высоким профессионализмом, престижем, гибкостью, ориентацией на результат и высокой ответственностью государственных служащих, а для профессионализации государственной службы требуется стабильность кадров, что достигается гарантированной социальной и правовой защитой.

Эффективная государственная служба невозможна без разработки ясной стратегии, формулировки стратегического видения социально-экономического, политико-правового и духовного развития страны, ее приоритетов, рациональных механизмов решения стоящих задач.

Эффективная государственная служба возможна при наличии чиновников, которые действительно находятся на службе обществу. Они появляются тогда, когда государственная служба находится под реальным контролем общества, выражает интересы большинства, оптимальна по своим количественным и качественным параметрам.

Эффективную государственную службу может выстроить лишь то общество, которое способно к самоорганизации и не подвержено манипулированию, осознает сущность стоящих перед ним проблем.

Для профессионализации государственной службы необходимы два условия: стабильность кадров, которая достигается эффективной социальной и правовой защитой, и непрерывное обучение кадров.

Таким образом, хотелось бы отметить, что Казахстан сможет быть конкурентоспособным только при повышении эффективности деятельности государственного аппарата, государственных служащих, в результате внедрения новых методов государственного менеджмента и государственного администрирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Назарбаев Н.А. *Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев.*
- 2 Конституция Республики Казахстан – Алматы: Юрист, 2007.
- 3 Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан от 21 июля 2011 года.

Дата поступления статьи в редакцию 1.12.2013