
ҚАЗІРГІ ҚАЗАҚСТАННЫҢ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТІ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА СОВРЕМЕННОГО КАЗАХСТАНА CIVIL SERVICE OF CONTEMPORARY KAZAKHSTAN

УДК 35.01 (574)

М. С. Нуртазин,
кандидат социологических наук
заместитель руководителя департамента
Агентства РК по делам государственной
службы по ЗКО

ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация

В данной публикации представлен краткий обзор сути реформ государственной службы, с учетом опыта других стран. Рассматриваются вопросы реформы государственной службы в Республике Казахстан, реализуемый согласно Концепции новой модели государственной службы. Анализируются практические действия уполномоченного органа по реализации задач реформы. Предлагаются пути решения имеющихся проблем.

Ключевые слова: реформа, государственная служба, конкурс, корпус, персонал.

Аңдатпа

Бұл басылымда басқа елдердің тәжірибесі ескеріле отырып, мемлекеттік қызмет реформасының қысқаша мәні жайлы келтірілген. ҚР мемлекеттік қызметінің жаңа моделінің тұжырымдамасына сәйкес Қазақстан Республикасында жүріп жатқан мемлекеттік қызмет реформасы мәселелері қаралады. Өкілетті органның реформаны іске асыруда практика жүзіндегі іс-әрекеттері талданады. Кейбір проблемаларды шешу жолдары ұсынылады.

Тірек сөздер: реформа, мемлекеттік қызмет, конкурс, корпус, персонал.

Abstract

This publication provides an overview of the essence of civil service reforms, taking into account the experience of other countries. The issues of civil service reform in the Republic of Kazakhstan, implemented according to the Concept of the new model of public service. Analyzes the practical actions of the authorized body for the implementation of reform objectives. The ways of solving existing problems.

Key words: reform, civil service, competition, staff, the personnel.

В процессе политической модернизации Казахстана государственная служба трансформируется в новый, качественный уровень своего развития. Модернизация фактически распространилась на все без исключения сферы: политику, экономику, социальную жизнь нашей республики, и ее результатом должно стать продвижение Казахстана в сообщество конкурентоспособных стран мира, а также повышение благосостояния народа. Для быстрой адаптации к динамично изменяющимся социально-экономическим условиям и новым функциональным потребностям, существует необходимость дальнейшего совершенствования системы государственного управления.

Одним из важнейших факторов определения конкурентоспособности государства является состояние и эффективность деятельности государственных институтов страны. Но экономика может стать конкурентоспособной, только если политические институты страны обеспечивают ее устойчивый экономический рост. Укрепление государственных институтов и всех уровней власти является стратегической задачей. Невозможно осуществлять регулярное управление страной лишь путем непосредственного народного волеизъявления, поэтому основные функции осуществляются государственными органами через работу государственных служащих. Вместе с тем, у нас в стране научно-теоретическое обоснование проводимых реформ отстает от уже осуществленных или реализуемых на практике результатов этих реформ. Следует отметить, что на фоне общего количества публикаций, тем или иным образом затрагивающих различные аспекты становления государственной службы, явно недостаточно работ, посвященных политологическому анализу и критической оценке современных концепций

реформирования, определению политического потенциала и перспектив, тенденции и приоритетов становления государственной службы в условиях политических модернизации. В этом плане исследование реформирования системы государственной службы, определение путей ее совершенствования в формате современных политических процессов, происходящих в стране, несомненно, являются наиболее актуальными.

Являясь составной частью государства в силу своей значимости, объема выполняемых функций, реального распоряжения ресурсами, а также выступая связующим звеном между государством и обществом, государственная служба выступает объектом воздействия со стороны многочисленных участников политического процесса. Без решения поставленных вопросов невозможно создание эффективной модели государственной службы, соответствующей задачам построения «сильного» государства. Из этого следует, что выбор модели государственной службы – это политическое решение, имеющее серьезные политико-административные последствия.

В настоящее время реформирование государственной службы напрямую связано с изменением ее модели, что успешно осуществляется, как правило, только благодаря целенаправленным действиям политического руководства Казахстана. Глава государства постоянно уделяет внимание совершенствованию деятельности госаппарата и считает, что «... надо пересмотреть принципы государственной службы, в ее основе должны лежать Меритократия, Честность, Эффективность» [1].

В Казахстане сложилась более четкая структура координирующего органа в лице Агентства РК по делам государственной службы подчиненного и подотчетного Президенту без каких-либо промежуточных звеньев переподчинения, которое закреплено законодательно. Этот механизм, как показал анализ современной ситуации, способствовал тому, что, начиная с 1998 года, процесс реформирования государственной службы приобрел необратимый и поступательный характер, не зависящий от политических конъюнктуры и коллизий, а также частых смен правительства и роспуска высшего представительного органа – Парламента Республики Казахстан. Законом 1999 года в Казахстане была создана позиционная модель государственной службы. В последующем наработка опыта и внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты обусловило переход к смешанной позиционно-карьерной модели [2]. Анализ этапов проведенных реформ государственной службы за годы независимости показывает, что прослеживаются элементы преемственности и стабильности государственной службы Республики Казахстан.

Если обратиться к опыту наиболее развитых стран, то количество масштабных реформ можно перечислять бесконечно, которые достигали целей или же были безуспешными. Однако не бесследной можно назвать реформу госслужбы Великобритании 1854 года, где была унифицирована система государственной службы (введены три класса служащих – администраторы, исполнители и клерки), на службу пришли высококвалифицированные кадры [3]. После этого реформы на Западе стали частыми явлениями. Вместе с тем, реформы, с одной стороны, позволяли сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации. С другой стороны, разрушались целостные системы профессиональных кадров государственного аппарата, подрывался престиж и привлекательность государственной службы.

В контексте наших исследований, рассмотрим нынешнюю реформу государственной службы Республики Казахстан. Совершенствование законодательства о государственной службе базируется на положениях Концепции новой модели государственной службы, утвержденного Указом Главы государства [4], и осуществляется в русле, которое совпадает с программой социальной модернизации в стране. И оно сводится к нынешнему пониманию укрепления государственности и необходимости проведения реформы государственной службы.

Концепция новой модели государственной службы направлена на решение обозначенных проблем и дальнейшую профессионализацию государственного аппарата. В нем определена триединая цель формирования новой модели государственной службы. В целях реализации данной Концепции Агентством РК по делам госслужбы проведена большая работа по совершенствованию законодательства и 26 марта 2013 года вступил в силу обновленный Закон РК «О государственной службе». Принципиальными нововведениями, предусмотренные законодательством, являются обновленный «Реестр должностей государственных служащих» и создание управленческого корпуса «А» посредством значительного сокращения политических государственных служащих.

Управленческий корпус «А» – это административные государственные служащие с особым порядком назначения на должность и освобождения от должности, определяемым Главой государства. Корпус «Б» – это исполнительская деятельность в соответствии с нормами законодательства, с соблюдением стандартов и регламентов и с установками управленческого корпуса «А», назначение которых производится на конкурсной основе. В целом, по нашему мнению, разграничения внутри должностей административных государственных служащих позволит обеспечить карьерный рост наиболее подготовленных и опытных госслужащих, соблюдая ступенчатую и нарастающую динамику по иерархии должностей.

Самыми многочисленными и находящимися в местных исполнительных органах являются государственные служащие корпуса «Б», которые непосредственно взаимодействуют с гражданами при исполнении своих служебных обязанностей. По мнению российского реформатора XIX века М. Сперанского, «...местные органы власти – а именно с ними имеет дело население страны – здесь, в основании всей пирамиды вертикали власти ярче всего раскрывается характер всего управления» [5, с. 196]. Отсюда вытекает, что мысли данного государственного деятеля, описанные им почти 200 лет назад, и сегодня чрезвычайно актуальны. Сегодня активно проводится делегирование полномочий и передача функций из центральных органов в местные исполнительные органы, что подразумевает решение новых задач государственными служащими районных и сельских государственных органов. Более 80 государственных услуг оказываются местными исполнительными органами, а качество оказываемых государственных услуг влияет на итоги ежегодной оценки деятельности государственных органов.

Таким образом, проведена дифференциация в административных государственных должностях, путем разделения их на два корпуса. Данное деление административной государственной службы впредь не позволит назначение из нижестоящих, не руководящих должностей, в управленческий корпус «А» в порядке перевода, что часто практиковалось при прежней системе кадровых перестановок. Первый отбор в кадровый резерв корпуса, проведенный Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК и его рабочим органом Агентством РК по делам госслужбы, по мнению многих экспертов, кандидаты прошли с соблюдением принципов гласности и открытости. При этом, Агентством при тестировании на знание законодательства РК проявлена особая бескомпромиссность. Главным в формировании корпуса «А», по мнению специалистов и экспертов, является выработка кадрового решения на основе определенного баланса целей и действий, а основой для обеспечения такого баланса является Национальная комиссия по Кадровой политике и Агентство по делам госслужбы.

Среди проблем государственной службы часто упоминается недостаточная прозрачность конкурсного отбора на вакантные должности. Подбор кадров по конкурсу в государственных органах порой напоминал прежнюю систему патронажного найма, т. е. конкурсная комиссия по указке руководства принимала решение о победителе конкурса. Назначенный по такому порядку государственный служащий, прежде всего, был обязан служить «патрону», а служение государству имело второстепенное значение. И это создавало мнение, что государственная служба сегодня во многом существует сама для себя, зачастую пренебрегая общественными интересами. В результате не максимизируется общественная полезность, а преследуются определенные групповые и локальные интересы, принимаются решения, не отражающие мнение гражданского общества и его значимых частей. В этой связи остро стоит задача создания четко и объективно работающей системы отбора и оценки персонала государственной службы, направленной на поиск, привлечение, поощрение, удержание и продвижение лучших и достойнейших кадров [6, с. 88]. Достойные и подготовленные кадры всегда были и есть сейчас. Важно, чтобы способными на это были руководители. По этому поводу еще более пяти веков назад известнейший политический мыслитель Н.Макиавелли высказал следующее: «Ибо умы бывают трех родов: один все постигает сам; другой может понять то, что постиг первый; третий – сам ничего не постигает и постигнутого другим понять не может» [7, с. 157]. В этом вопросе опыт большинства развитых стран показывает необходимость внедрения механизмов общественного контроля над деятельностью государственных органов. Поэтому в «Правила конкурсного отбора» внесены значительные изменения по взаимодействию с общественными организациями. В частности, определен порядок участия на этапе собеседования наблюдателей и экспертов и их полномочия. Также предусмотрена максимальная гласность по информационному освещению хода конкурсного отбора.

До внесения указанных выше изменений в законодательство о государственной службе более 60 % назначений на должность в государственных органах осуществлялось, минуя конкурсный отбор, что законом не запрещалось, т.е. в порядке перевода, где в основном преобладали переводы с других госорганов и других городов. В результате увеличился показатель сменяемости кадров, что является негативным показателем эффективности деятельности государственных органов. Фактор увлечения руководителей госорганов переводами приводил к ущемлению конституционных прав граждан на равный доступ к государственной службе. К тому же игнорировались права госслужащих из этого же госоргана, которые также обладают профессиональными навыками и опытом и имеют полное право на карьерный рост по системе заслуг. В этой связи для соблюдения принципа меритократии при должностных перемещениях новым законодательством переводы разрешены только внутри государственного органа и его ведомств [8].

Задачи по профессионализации государственной службы требуют совершенствования действующих и создания новых механизмов управления человеческими ресурсами. Соответственно, должна возрасти роль кадровых служб госорганов в управлении персоналом. По новым требованиям законодательства в государственных органах создаются Службы управления персоналом. Работа данной службы основывается на Типовых правилах, утвержденных Приказом председателя Агентства РК по делам государственной службы. Задачей Службы управления персоналом (кадровой службы) является формирование целостной системы управления персоналом государственного органа.

В дальнейшей профессионализации государственной службы немалое значение придается совершенствованию этических норм, антикоррупционного законодательства и механизмов контроля над их соблюдением. В новом законодательстве механизмы регулирования конфликта интересов на государственной службе, а также требования этических норм государственных служащих переведены на уровень нормативных актов и закреплены в Законе РК «О государственной службе». Персональная ответственность каждого должностного лица и государственного служащего требует соблюдения таких стандартов этического поведения, которые от них ожидают граждане Республики Казахстан. Этика поведения государственного служащего или иного должностного лица должна строиться на основе осознания, что государственная должность является выражением общественного доверия и по результатам его работы формируется отношение граждан к государству в целом. При реализации реформы в данном направлении, по нашему мнению, необходимо акцентировать внимание общественности и продвижение этических ценностей как важнейших механизмов по предупреждению коррупции.

Сегодня совершенствование нормативно-правовой базы для перехода к эффективной системе государственной службы явно недостаточно. Стало очевидным, что также необходимо создание и развитие механизмов для реализации заложенных в законодательстве принципов и закреплённых стратегических целей реформирования. С расширением сферы ответственности и координации перед государственным аппаратом встают новые цели и задачи, от решения которого зависит имидж государственной службы в обществе. Преодолевая уже имевшие отклонения от требований законодательства о государственной службе, мы должны решать очередные задачи и противостоять новым вызовам. Можно выделить следующие актуальные проблемы госслужбы Казахстана на современном этапе: сокращение объема распорядительных функций госаппарата; подробная и четкая регламентация процедур принятия управленческих решений; продавливание интересов руководства на конечном этапе конкурсного отбора персонала; планирование карьерного роста персонала и ограниченность перспектив служебной карьеры; отсутствие гарантий против произвольных увольнений; сохранение традиционных для казахстанского чиновника централизации управления и иерархичности госслужбы.

Реформирование государственной службы не исчерпывается статьями, выступлениями и планированием мероприятий, а имеет перспективы дальнейшего изучения его научно-теоретических аспектов. Во многом это связано с важностью самого института государственной службы, на который возлагаются важнейшие государственные задачи. От самого слова «государственная служба» исходит понятие «служение государству». Вследствие этого, как будут служить государству чиновники, зависит и дальнейшее развитие государства. Государственная служба должна стать синонимом понятия «служение нации (обществу)»

[2]. Кроме того, процесс реформирования еще не завершен. Это дает основания для его дальнейшего изучения и анализа. Особенно это актуально для современного Казахстана, который находится в процессе трансформации и модернизации государственной службы.

Реформа, какой бы она не была политической, экономической, административной или в том числе реформа государственной службы будут успешными, если на практике видны его результаты. На сегодня государственный аппарат Казахстана, состоящий из опытных, а также компетентных молодых госслужащих, соблюдая принципы преемственности, заложенные национальными особенностями испокон веков, думается, сможет показать результаты административной реформы. Это подтверждает и оценка известного российского эксперта М. Делягина: «Я испытал потрясение, что люди, которые слушали мое выступление, сразу ухватили суть дела, вывернули ее на текущие казахстанские проблемы и начали интенсивно требовать конкретных рекомендаций по решению этих проблем. Причем люди с практическим складом ума очень хорошо понимают базовые теоретические вопросы и сразу видят их взаимосвязь с практикой» [9, с. 208]. Эти высказывания приведены им в одном из разделов своей книги, где говорится о новом казахстанском евразийстве.

Научно-теоретический анализ казахстанской модели государственной службы помогает понять его сущность, практические шаги, оценить его сильные и слабые стороны. Ведь адекватная модель объекта (явления, процесса) – это наглядное воплощение его существенных характеристик, значимых связей, возможных состояний. Такая модель обладает не только объяснительной, но и предсказательной силой, т. е. позволяет понять и объяснить происходящее моделируемого оригинала, а также спрогнозировать его возможное состояние и поведение. Наше исследование подтверждает мысль, что процессы модернизации государственной службы Казахстана еще требует значительных усилий, но имеющийся как положительный, так и отрицательный опыт может быть использован в других странах.

Итак, реформирование государственной службы, как и всякое развивающееся явление, совершенствуется, стремясь соответствовать современным требованиям и потребностям общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Выступление Президента Н. А. Назарбаева на Международной конференции по вопросам государственной службы г. Астана, 17 июня 2008 г.*
- 2 *Байменов А. М. Государственная служба Республики Казахстан: опыт и перспективы»/ Выступление на республиканском семинаре, Астана 19 октября 2011 года.*
- 3 *Старовойтов А. В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». – М., 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislature>.*
- 4 *Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан» от 11 июля 2011 года №119*
- 5 *А. Смирнов. Великий русский правовед и вертикаль власти / Журнал «Государственная служба» 2008 г. № 3. – стр. 196*
- 6 *Байменов А. М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. – 2-е издание. – Астана: Академия государственного управления при Президенте РК, 2013. – 150 с.*
- 7 *Макиавелли Никколо. Государь. / ООО Издательство «АСТ Москва», 2006. – 175 с.*
- 8 *Закон РК «О государственной службе» с изменениями и дополнениями от 14.12.2012 г. №59-V*
- 9 *Делягин М. Г. Путь России: Новая опричнина, или Почему не нужно «валить из Рашки» - М.:Эксимо, 2011. – 416 с. – (Путь России).*

Дата поступления статьи в редакцию 7.10.2013