

7. Закон РК от 2 июля 1998 г. № 267 «О борьбе с коррупцией» // Ведомости Парламента РК. — 1998. — № 15. — С. 209.
8. Налоговый кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 10 декабря 2008 г. — Астана: Юрист, 2009.
9. Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов // <http://www.k.ru/jug-polesno/html>.
10. Закон РК «О внесении изменений в Закон РК «О нормативных правовых актах по вопросам проведения научной анти-коррупционной экспертизы» // Индустриальная Караганда. — 2011. — 19 февр.
11. Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в системе государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1981. — 24 с.
12. Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Государство и право. — 1999. — № 18. — С. 23–30.
13. Закон РК от 12 января 2007 г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Индустриальная Караганда. — 2007. — 25 янв.

УДК 35.08 (574)

К вопросу о функционировании и реформировании государственной службы в Республике Казахстан в условиях глобализации

Абикенова Г.Б.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада жаһандану жағдайында мемлекеттік қызмет институтының өзгертілу мәселелері қаралды. Қазақстандық мемлекеттік қызметтің әрекет етуінің ағымдағы мәселелері жарияланып, ары қарай жетілдіруге бағыт белгіленген. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет институтының өзгертілуі — ол қажеттілік. Азаматтық қоғам мен мемлекетті нығайту мақсатында мемлекеттік қызметтің тиімділігін арттыру керек. Тірек сөздер: мемлекеттік қызмет, мемлекеттік қызметті реформалау, мемлекеттік қызметті ұсыну, мемлекеттік аппараттың жұмысын әбден жетілдіру.

In article questions of reforming of college of public service in conditions of globalization are considerent. Current problems of functioning of the Kazakhstan public service are shined and directions of the further perfection are designated. An indispensability of reforming of college of public service in Republic Kazakhstan. Increase of efficiency of public service in interests of progress of a civil society and strengthening of the state. Keywords: public service, reforming of public service, granting of the state services, perfection of work of a state machinery.

Происходящие в современном мире стремительные перемены заставляют правительства многих стран реформировать существующую систему государственного управления. Главная цель таких реформ — адаптация к динамично меняющейся политической и экономической среде, новым тенденциям мирового развития. Безусловно, проведение этих реформ продиктовано вескими причинами. Происходит глобализация экономических и культурных отношений, растет потребность населения в получении более качественных услуг от государственного сектора, стремительно развиваются телекоммуникационные технологии. Изменяется содержание работы госслужащих, происходит трансформация организационных структур. В этих условиях увеличивается спрос на квалифицированные кадры.

Приоритетной тенденцией развития современной цивилизации, затрагивающей все государства, является глобализация, которая представляет собой «сложный и многомерный комплекс различных процессов, включающий интенсификацию межгосударственных экономических, политических, социальных, культурных связей, трансформацию мировой экономики и формирование глобальных рынков, широкое распространение западной системы либерально-демократических ценностей и одновременно их усиливающееся неприятие».

Республика Казахстан, активно интегрируясь в мировую экономику и имея общие интересы с другими странами по многим проблемам государственного управления, нуждается в механизмах сотрудничества, «которые были бы достаточно прочными для утверждения всеобщих ценностей и в то

же время достаточно гибкими для содействия реализации людьми этих ценностей так, как они могут их применять на практике с учетом конкретных обстоятельств» [1; 82].

Однако глобализация не должна снижать роль национального государства, поэтому зарубежный опыт в нашей стране должен использоваться взвешенно и осторожно, учитывая, с одной стороны, объективно развивающиеся процессы глобализации и международной интеграции, а с другой — необходимость реализации национальных интересов Республики Казахстан.

Модернизация общества в современных условиях невозможна без усиления всей структуры государственного управления. При этом сама система государственного управления нуждается в оперативном реформировании в первую очередь. Все это выдвигает следующие проблемы: государственный аппарат должен взять на себя роль главного двигателя реформ и гаранта их необратимости; правовое, материальное, финансовое и социальное обеспечение государственных служащих тесно связано с формированием сильного бюджета, и это одна из причин коррупции, высокой текучести кадров, отсутствия стимула для профессионального совершенствования [2]. Современный правовой институт государственной службы — это система правовых норм, которая регулирует отношения, формирующиеся в процессе организации системы государственной службы, статуса государственных служащих, гарантий и процедур его реализации, а также механизма прохождения государственной службы.

Каждое государство подходит к вопросу реформирования государственной службы по-разному, но имеются общие, похожие черты, несмотря на различные стартовые условия. Прежде всего, это несовместимость свободы граждан, права на предпринимательскую деятельность и присутствие старой бюрократизированной государственной машины. Второе: присущая всем государствам и заставившая модернизировать государственное управление коррумпированность определенной части государственных служащих.

Побудительными мотивами административной реформы и реформы государственной службы в большинстве стран являются стремление сократить государственные расходы, повысить эффективность принятия политических решений и их последующей реализации, повысить привлекательность и имидж государственной службы, усовершенствовать предоставление государственных услуг и укрепить доверие к правительству со стороны граждан и частного сектора.

Таким образом, проблема эффективности государственной службы, качества оказываемых ею услуг стоит на повестке дня большинства стран мира. Особенностью же стран с переходной экономикой, к которым относится и Казахстан, является то, что, наряду с изменениями в общественных и экономических отношениях, в них идет сложный процесс трансформации роли самого государства. Поэтому становится актуальным, чтобы государственная служба была адекватной как быстро изменяющимся потребностям населения и ожиданиям общества, так и изменяющимся функциям государства. Система государственного аппарата советского периода с ее ярко выраженной идеологической ангажированностью уже не соответствовала новым целям и приоритетам нашего независимого государства. Поэтому со времени обретения независимости в Казахстане шли поиски адекватной новым условиям модели функционирования государственной службы [3; 53].

Сложность проблемы, особенно в странах с переходной экономикой, заключается в том, что требуется не просто ее упорядочение и реорганизация, которые неизбежно влекут за собой сокращение количества государственных структур и государственных служащих, а проведение фундаментальных изменений, основанных на анализе функций всех государственных органов управления в действующей системе государственного управления. Современной системе государственной управления требуются профессионально подготовленные кадры, готовые и умеющие работать в условиях рыночных отношений.

Эффективная система государственной службы призвана устранить серьезные изъяны в системе государственного управления, способные свести на нет усилия государства по реформированию социально-экономической сферы жизни общества. Это проявляется в том, что на переходном этапе со стороны государственных служащих участились случаи проявления превышения власти, лоббирования, коррупции. Угрозы такого характера заставляют общество требовать большей открытости государственной службы, избавления от тех, кто свои корыстные интересы ставит выше интересов общества и государства [3; 54].

Адаптация к новым реалиям потребовала повысить качественный состав государственной службы. К 1995 г. критика субъективизма в подборе и назначении кадров нередко встречалась в политической риторике оппозиционных движений и публикациях в СМИ. Сама же практика назначения чиновников благодаря личному знакомству и лояльности к конкретной персоне препятствовала улуч-

шению профессионализма государственных служащих. Добавим, что в период 1992–1994 гг. отсутствовали законодательные положения о принципах функционирования государственной службы, поэтому на практике сосуществовали принципы постепенного номенклатурного продвижения и быстрая карьера по причине неофициального патронажа, а также принятие на государственную службу с учетом профессиональных требований.

В Республике Казахстан Конституцией 1995 г. [4] и Указом Президента «О государственной службе» от 26 декабря 1995 г. № 2730, имевшим силу закона, были заложены основы для построения эффективной системы государственного управления, законодательного оформления прохождения государственной службы чиновниками [5]. В соответствии с вышеуказанным Указом был принят ряд подзаконных актов: Положение о стаже государственной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет и порядке исчисления выслуги лет для назначения пенсий государственным служащим, Положение о квалификационных классах государственных служащих, Положение о порядке и условиях проведения аттестации государственных служащих, Положение о порядке наложения дисциплинарных взысканий и другие акты.

Принятие Указа позволило урегулировать отношения на государственной службе путем установления принципов государственной службы, иерархии государственных должностей сверху донизу, определить правовой статус государственных служащих, ввести ограничения для государственных служащих, носящие антикоррупционный характер, и установить социальные гарантии для служащих. После принятия указанного правового акта определилась политика управления человеческими ресурсами на государственной службе, что стало значительным стабилизирующим фактом в начальной стадии переходного периода. Однако анализ опыта функционирования казахстанской государственной службы в течение лет, прошедших с момента принятия Указа, а также изучение опыта стран, государственная служба которых имеет богатую традицию и достаточную эффективность, позволили выявить ряд проблем на пути повышения эффективности государственной службы в республике [6; 27].

Недостатки нашего законодательства привели к тому, что в период с 1995-го по 1998 гг. ярко проявились отрицательные черты патронажной системы, при которой отбор на государственную службу происходит из принципов личной преданности, дружеских или родственных связей. Среди наиболее актуальных выделялся ряд проблем, требовавших незамедлительного законодательного решения: низкая стабильность кадров, находящихся на государственной службе. Например, только за 1998 г. сменяемость государственных служащих центральных и местных органов управления составила 22 %; оплата труда государственных служащих была неадекватна объему выполняемых ими задач; образовательный уровень руководителей низового и среднего звена был явно недостаточен. Все это приводило к тому, что чиновники предоставляли гражданам услуги низкого качества. Все большая часть населения находила государственную службу неэффективной, коррумпированной и бюрократизированной. Такое положение стало подрывать доверие населения к проводимым реформам и в целом к институтам государства. На этом фоне недостатки действовавшего законодательства стали более чем очевидны [6; 28].

С провозглашением в 1997 г. Стратегии развития Республики Казахстан до 2030 г. [7] в стране взят твердый курс на реформирование государства с конкретно поставленными целями и задачами. Институт государственной службы продолжает оставаться неотъемлемой составляющей государственности, а государственные служащие — основными исполнителями происходящих изменений в стране. Задача необходимости создания общегосударственной системы управления кадрами, высокой репутации государственной службы, которая является стратегической на ближайшие годы, была подчеркнута в Послании Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030» [7].

Прошло двенадцать лет с момента принятия Закона Республики Казахстан «О государственной службе» [8], и сегодня можно констатировать, что казахстанская государственная служба, взявшая курс на демократизацию и профессионализацию своих рядов, внесла существенный вклад в становление и укрепление независимости Казахстана, развитие внутренней и внешней политики, улучшение экономических и социальных показателей. К слагаемым успеха реформы в сфере государственной службы Казахстана можно отнести следующие факторы:

- наличие политической воли Президента страны Н.А.Назарбаева;
- создание единой системы органов по делам государственной службы в лице уполномоченного органа — Агентства республики по делам государственной службы, непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту Республики Казахстан, и подчиненных ему территориальных органов;

– четкая координация деятельности Правительства и международных организаций — доноров, в том числе внешней помощи (финансовой и технической);

– согласованная и эффективная работа Администрации Президента, депутатов Сената и Мажилиса Парламента Республики Казахстан, Правительства, Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, а также руководителей госорганов и самих госслужащих.

Главное заключается в том, что заложена и продолжает совершенствоваться законодательная база, регулирующая отношения в сфере государственной службы; внедряются и налаживаются новые методы обучения государственных служащих, повышается престиж государственной службы как профессии, постепенно исчезает устоявшееся среди населения негативное мнение о чиновниках, улучшается материальное и социальное положение государственных служащих, повышаются профессионализм и качество предоставляемых услуг обществу. Одним из важных аспектов совершенствования правовой базы в сфере государственного управления является установление этических норм поведения государственного служащего, закрепленных в Кодексе чести государственных служащих от 3 мая 2005 г. [9; 24].

В целом за прошедшие годы в Казахстане создана достаточно эффективная административная система управления. Она позволила успешно провести рыночные реформы в стране, обеспечила стабильность и предсказуемость политических процессов. Казахстан стал лидером среди стран СНГ по темпам проведения реформ. Сегодня, по мнению международных экспертов, Казахстан имеет наиболее развитое законодательство о государственной службе, которое могло бы стать модельным для реформирования государственной службы в странах СНГ [9; 25].

Вместе с тем говорить о совершенности нашей системы государственной службы пока не приходится. Например, конкурсный отбор на государственную службу позволяет привлечь наиболее достойных и профессионально подготовленных кандидатов, способных работать в постоянно меняющихся условиях. Но даже такую прозрачную идею, как конкурсный отбор кадров иногда удается дискредитировать. На наш взгляд, необходимо ужесточить меру ответственности за недобросовестность, нечистоплотность и другие коррупционные правонарушения.

При рассмотрении проблемы реформирования государственной службы выделяют несколько относительно самостоятельных задач: повышение прозрачности, высокий профессионализм и компетентность сотрудников государственных органов. К этому кругу задач следует причислить также введение электронного документооборота. Это позволит экономить время, принимать решения быстро и гласно, расширить доступ к информации. Прозрачность документооборота создаст предпосылки для уменьшения коррупции [10; 19].

Не менее важной задачей и одновременно действенным инструментом является информационная открытость органов государства и всей сферы производства социальных услуг. Ведь для того, чтобы оценить эффективность работы органов государственного управления и бюджетных организаций, нужна доступная, надежная и проверяемая информация об условиях и результатах их деятельности, через которые потребители могут доносить собственную оценку по поводу получаемых услуг и свои требования по устранению недостатков [10; 20].

Практически все органы исполнительной власти создали общедоступные сайты в сети Интернет. Это важный и полезный шаг, однако общим слабым местом всех официальных сайтов является их крайняя официозность, слабость обратной связи. Создание системы информирования граждан о деятельности органов власти сдвинулось с мертвой точки, но достигнутые результаты пока трудно назвать удовлетворительными.

Основным вопросом реформирования является вопрос кадровый. Весь мировой опыт свидетельствует: уровень достатка и благополучия в стране прямо зависит от качества и эффективности работы тех, кто управляет. В тех же развитых странах, чей опыт мы постоянно пытаемся сканировать и приживить, не существует как такового понятия «государственный служащий». Там государственная служба называется «паблик сервис», а чиновник служит не государству, а тем, кто его содержит за счет своих налогов, — гражданам, обществу, населению. Две принципиально разные ориентации, которые выстраивают линию поведения всей государственной службы.

Престиж государственной службы, судя по всему, нельзя поднять словами, призывами, хорошими законами, нужны более действенные стимулы к тому, чтобы служащий старался хорошо выполнять свою работу и дорожил ею. В XIX в. канцлер Германии Отто фон Бисмарк говорил: «С плохими законами и хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы». Поэтому не менее важным аспектом по административной реформе является

налаживание системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Как следствие, роль Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан как центра повышения квалификации будет неуклонно возрастать.

Особенно актуальным является вовлечение в процесс реформ молодежи, а также организаций образования и воспитания — школ, колледжей, вузов. В целях воспитания у молодежи казахстанского патриотизма, гражданской позиции и гражданской ответственности можно ввести в программу обучения в старших классах школ и в вузах одноименный предмет, который позволит молодежи получить системные знания по Конституции Республики Казахстан, административно-территориальному устройству страны, о политической системе и политических институтах государства, а также воспитывать в молодежной среде чувство уважения к государственным символам Казахстана. Введение данной дисциплины может выполнить и профориентационную роль. Конечно, абсолютно совершенной структуры управления государством нет ни в одной стране мира, но реформирование органов государственной власти — процесс постоянный.

Необходимость дальнейшего совершенствования административной системы, ее адаптации к современным требованиям присутствует всегда. Казахстан взял курс на ускоренную модернизацию страны, качественное повышение уровня жизни населения. В этой связи в нашей стране в скором времени следует ожидать реализацию следующего этапа административных реформ [11; 54], которые должны содействовать экономическому и социальному прогрессу нашей страны. Жизнь не стоит на месте, постоянно выдвигает новые требования, и законодательство должно быть адекватным запросам развивающегося демократического общества. Казахская модель прохождения государственной службы должна изменяться к лучшему, поскольку государственная служба — важнейший инструмент преобразований во власти, экономике, социальной сфере, в области национальной безопасности.

Однако нынешний государственный аппарат еще не приспособлен для решения многих стратегических задач. Внутренние противоречия накопились в самой государственной службе как роде профессиональной деятельности. Поэтому реформа государственной службы стала необходимой. Результатом этой процедуры должно стать государство, адекватное времени и целям, которые стоят перед страной.

Чтобы сделать государственный аппарат эффективным, предстоит, во-первых, модернизировать систему исполнительной власти в целом. Прямая обязанность государства — создавать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги, эффективно управлять госсобственностью. Для этого структура исполнительной власти должна быть логично и рационально устроена. Второй элемент реформы — создание эффективной и четкой технологии разработки, принятия и исполнения решений. В третьих, следует провести анализ ныне реализуемых государственных функций и сохранить только необходимые. Наконец — определиться с перечнем информации, которую госорганы обязаны делать публично доступной [11; 55].

Параллельно необходимо преодолеть негативные тенденции в самой государственной службе как роде профессиональной деятельности. Становление государственной службы Казахстана происходило в сложных и противоречивых условиях, в целом отставало от общего темпа реформ в экономике и социальной сфере. Издержки нерешенных проблем государственной службы проявляются в низкой эффективности госорганов, недостаточном уровне профессионализма госслужащих, высокой степени отчуждения от них граждан, снижении престижа государственной службы.

Эти тенденции и призвана устранить реформа государственной службы, актуальной задачей которой является восстановление доверия граждан к органам государственной власти за счет качественного удовлетворения их социальных и общественных потребностей на основе предоставления государственных услуг. Сущность проводимых в Казахстане преобразований — переход к новой, более эффективной модели развития общества, сочетающей в себе лучшие достижения мировой цивилизации и самобытные национальные формы. Социально-политическая цель реформы государственного управления и государственной службы в Казахстане предельно ясна: с одной стороны, необходимо образовать количественно небольшой корпус профессиональных служащих, а с другой — осуществлять государственную власть и управление, не нарушая прав и свобод граждан, всех субъектов права. Процессы реформирования государственной службы в Казахстане соответствуют основным направлениям трансформации — становлению рыночной системы и созданию демократического порядка. Главное, в чем есть уверенность, — это то, что ориентиры были выбраны верно. Демократия и ры-

ночные отношения при регулирующей роли государства создадут новый Казахстан, в котором приоритетными будут общечеловеческие ценности, будет обеспечен демократический порядок и верховенство закона.

В заключение обратимся к словам Главы государства Н.А.Назарбаева: «Мы видим, что надо окончательно преодолеть непрофессионализм, себялюбие чиновников, их безответственность и безразличие к нуждам людей... Мы добьемся того, чтобы в органах власти работали профессионально подготовленные, порядочные и справедливые люди, живущие интересами только народа и государства. Будут осуществлены коренные изменения в кадровой политике, подготовке будущих управленцев...» [12].

Список литературы

1. Реформа государственной гражданской службы / Под ред. К Плоккера и М. Николаева. — М.: ЛЕНАНД, 2006. — 372 с.
2. Послание Президента страны народу Казахстана от 29 января 2010 г. «Новое десятилетие. Новый экономический подъем. Новые возможности Казахстана» // Казахстанская правда. — 2010. — 2 февр.
3. *Турисбеков З.* Государственная служба Казахстана на пути к открытости и справедливости // Правовая реформа в Казахстане. — 2008. — № 4. — С. 53–57.
4. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 7 октября 1998 г., 21 мая 2007 г.). — Алматы: Юрист, 2011.
5. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона Республики Казахстан, «О государственной службе» от 26 декабря 1995 г. № 2730 // САПП. — 1995. — № 12. — С. 23–32 (утратил силу).
6. *Рахметов К.* Становление и развитие государственной службы в Казахстане // Саясат. — 2002. — № 12. — С. 23–28.
7. *Назарбаев Н.А.* Казахстан – 2030: Послание Президента страны народу Казахстана. — Алматы: Білім, 1998. — 135 с.
8. Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 г. № 453-І (по сост. на 1 января 2011 г.) // Сборник нормативных актов по административному праву. — Алматы: Дана-трейд, 2011.
9. Обеспечение стабильности государственной службы в РК // Правовая реформа в Казахстане. — Алматы, 2009. — № 3. — С. 23–25.
10. К вопросу о совершенствовании государственной службы в Республике Казахстан: Материалы «круглого стола» // Вестник КазГУ. Сер. Юрид. — 2008. — № 4. — С. 18–25.
11. *Турисбеков З.* Государственная служба в Казахстане на пути к открытости и справедливости // Правовая реформа в Казахстане. — 2009. — № 4. — С. 53–58.
12. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Через кризис к обновлению и развитию» от 06 марта 2009 г. // Казахстанская правда. — 2009. — 9 марта.