

К.С.Муслимова

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Некоторые вопросы реализации административной реформы

В статье на основе анализа Посланий и выступлений Президента РК, Конституции РК, Законов РК «О государственной службе», «Об административных процедурах» рассмотрены актуальные вопросы реализации административной реформы и совершенствования государственной службы и управления Республики Казахстан. Даны предложения по оптимизации текущего законодательства о государственной службе, а также по его улучшению.

Ключевые слова: административная реформа, административное управление, налоговый кодекс, принципы государственной службы, борьба с коррупцией.

Импульсом к необходимости реформ в сфере исполнительной власти послужил ряд обстоятельств, свидетельствующих о том, что формы и методы государственного управления, организация и функционирование государственной службы не отвечают современным требованиям. Вследствие этого в сфере государственного управления стали нарастать такие негативные явления, как неоправданный рост численности государственных служащих; создание неэффективных и громоздких организационных структур управления, как в центре, так и на местах; несовершенство правового регулирования компетенции различных государственных органов и, как следствие этого, нарушения законности в процессе принятия правовых актов и совершения организационных действий, слабый уровень правовой культуры и профессиональной подготовки отдельных государственных служащих; нерасмотрение или ненадлежащее рассмотрение обращений граждан, а также низкое качество предоставления установленных законодательством государственных услуг; не соответствующий современным требованиям уровень правовой и социальной защищенности государственных служащих, низкая заработная плата; нарушения законности и коррупция в системе государственной службы и т.д. Является очевидным, что данные негативные тенденции и неэффективность государственных органов препятствуют реализации целей, установленных в Стратегии развития Казахстан «2030», достижению задачи вхождения Республики Казахстан в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных государств мира. Современные глобальные тенденции в мире, охвативший практически все страны экономический кризис, усложняющиеся политические, социально-экономические взаимоотношения также требуют создания адекватной этим тенденциям системы государственного управления и государственной службы.

Указанные обстоятельства обусловили необходимость проведения в стране широкомасштабной административной реформы, направленной на преобразование системы государственного управления, модернизацию методов государственно-управляющего воздействия, выбор оптимальных форм управления, совершенствование административных процедур, повышение эффективности государственных органов и государственных служащих.

В рамках модернизации государственного управления Главой государства были четко определены в качестве основных направлений административной реформы совершенствование системы государственных органов, увеличение заработной платы государственных служащих с привязкой их к конкретным результатам труда; достижение высокого качества государственных услуг; внедрение рейтинга и новых подходов в бюджетном процессе, повышение стабильности, устойчивости и управляемости госаппарата, снижение коррупции; формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы [1].

Как видно из изложенного, все направления административной реформы логически взаимосвязаны между собой, но при этом центральное место отводится реформированию государственной службы. Анализу наиболее важных аспектов данного направления административной реформы и будет посвящена настоящая статья. Следует отметить, что реформирование государственной службы — процесс постоянный. С момента образования Республики Казахстан этому вопросу традиционно уделялось большое внимание, о чем свидетельствует принятие двух законов о государственной службе, иных законодательных и подзаконных актов. В рамках административной реформы меры по совершенствованию института государственной службы затрагивают отношения как по организации, так и по функционированию государственной службы и носят, таким образом, всеобъемлющий, комплекс-

ный характер. В диапазон правового регулирования подпадают такие вопросы, как организация государственной службы; управление государственной службой; совершенствование принципов государственной службы; оптимизация Реестров государственных должностей; совершенствование правового статуса государственных служащих; дальнейшее повышение уровня правовой и социальной защищенности государственных служащих и повышение заработной платы; качественное преобразование системы обучения и повышения квалификации государственных служащих; преодоление коррупции.

Формирование необходимой численности корпуса государственных служащих напрямую связано со структурой государственного управления, поэтому одним из актуальных вопросов, который всегда стоял перед государством, является выработка оптимальной структуры государственного аппарата, устранение лишних либо дублирующих звеньев. В рамках административной реформы процесс сокращения государственного аппарата затрагивает практически все уровни государственного управления. Это естественно повлечет за собой изменение структуры и штатов государственных органов. Предполагается, что через упразднение промежуточных звеньев в государственных органах будет сформирована, как правило, пятизвенная система должностей. А чтобы сокращение штатов и изменение структуры носило целенаправленный характер, этому должен предшествовать тщательный структурно-функциональный анализ состояния всей системы (подсистем) государственного управления, а также компетенционных актов.

В рамках административной реформы усовершенствованы Реестры государственных должностей. В частности, введена должность ответственного секретаря в центральных исполнительных органах, который отвечает за реализацию решений, принятых министром, а также осуществляет организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции [2]. Особенность статуса ответственного секретаря, подчиненного Президенту и Премьер-министру, состоит в том, что он является должностным лицом, обеспечивающим стабильность и преемственность аппарата центрального исполнительного органа в случае смены министра. В результате оптимизации Реестров произошли и другие изменения в системе политических и административных служащих.

Реформа административного управления органично связана с необходимостью повышения профессионализма государственных служащих. Повышение профессионального уровня и компетентности является основной обязанностью и правом каждого государственного служащего. Профессионализация государственной службы, как одно из направлений совершенствования государственной службы, выдвигает на повестку дня необходимость формирования современной инфраструктуры обучения государственных служащих, соблюдения процедур проведения конкурсов и аттестаций административных государственных служащих, создания кадрового резерва.

Одним из базовых принципов государственной службы в Республике Казахстан является принцип равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы (ст.1 Закона РК «О государственной службе») [3]. Вместе с тем приходится констатировать, что несмотря на принимаемые государством меры по регулярному повышению заработной платы государственным служащим, данный принцип не нашел своего полного воплощения на практике. Заработная плата государственного служащего остается довольно низкой. Кроме того, в существующей системе оплаты труда не отражены в полной мере соответствующие стимулы для высокопрофессиональной деятельности. Основными факторами заработной платы административных государственных служащих являются лишь группа категорий и стаж. Между тем опыт наиболее развитых стран в этом вопросе заставляет задуматься над поиском новых подходов при установлении заработной платы государственным служащим в нашей стране. Обратимся к характеристике некоторых из них.

Заработная плата государственных служащих в условиях карьерной системы, например, ФРГ, складывается из нескольких составляющих: основной оклад, местная надбавка, размер которой зависит от семейного состояния чиновника, министерская надбавка, выплачиваемая чиновникам центральных органов, ежегодные новогодние премии и некоторые другие надбавки. Размер отпускных зависит от семейного положения чиновников. При пользовании медицинским обслуживанием чиновником государством погашается до 50 % расходов. Остальные 50 % чиновник оплачивает сам, либо он должен быть застрахован [4; 541–542].

В странах с позиционной моделью государственной службы, например, США, система оплаты труда является более гибкой и адаптированной к рыночным условиям. Исходя из выделенных государством бюджетных средств оклады и выплаты определяются самими государственными органами на основе коллективных договоров, которые заключаются при участии профсоюзов. Таким образом, в этих странах преобладают системы оплаты труда государственных служащих, позволяющие опла-

чивать их труд в соответствии с выполненной работой, а не в соответствии с уровнем должности [4; 561].

Многое из опыта регулирования оплаты труда государственных служащих в развитых странах заслуживает внимания и изучения. Например, с учетом климатических особенностей Казахстана можно было бы дифференцировать зарплату госслужащих. Семейное состояние, наличие детей могли бы быть учтены при определении их окладов. Не исключено, на наш взгляд, и использование практики назначения индивидуальных окладов

Какие же новшества принесет административная реформа в систему оплаты труда государственных служащих? На протяжении ряда лет в сфере государственного управления обсуждается идея о внедрении в нашу систему оплаты труда метода факторно-балльной системы, при которой размер заработной платы предопределяется целым комплексом условий (уровень образования, практические навыки, умение работать с людьми, результативность и эффективность принятых решений, отсутствие нарушений по службе и т.д.). Представляется, что именно этот подход взят за основу при решении вопроса совершенствовании системы заработной платы в рамках административной реформы

В государственных органах предполагается внедрение трехуровневой системы оплаты труда для каждой категории административных должностей, с установлением 10 % разницы между ними и 30 % разницы между категориями [5]. Такая система дает право руководителю определять лучших государственных служащих в рамках одной категории. Новая система оплаты труда не предусматривает доплаты за стаж и премий. Вместо них в каждом государственном органе будет создан специальный фонд для административных госслужащих в размере 20 % от фонда оплаты труда. Для премирования отличившихся работников будет создан специальный премиальный фонд.

Совершенствование системы заработной платы затронет и политических служащих, для которых предполагается поэтапное внедрение в течение года бонусной системы премирования служащих. При этом размер бонуса зависит от рейтинга данного органа. Следует отметить, что практическая реализация вышеназванных новшеств в сфере оплаты труда государственных служащих в силу известных экономических проблем пока что приостановлена. Однако нет никаких сомнений в том, что их последующая реализация в самом ближайшем будущем позволит кардинально изменить ситуацию в лучшую сторону.

Важной составляющей в комплексе мероприятий в рамках административной реформы является повышение качества государственных услуг. Термин «государственная услуга» сравнительно недавно вошел в управленческий оборот.

Согласно Госстандарту РК «Стандартизация государственных услуг» под государственной услугой понимается результат взаимодействия государственного органа учреждения, а также иной организации, выполняющей государственный заказ, с заинтересованными физическими и юридическими лицами, а также внутренней деятельности поставщика, направленной на удовлетворение законных прав и интересов потребителей [6]. Поставляют государственные услуги государственные органы или организации, а потребляют — физические или юридические лица. В качестве объектов стандартизации государственных услуг могут быть различные виды услуг, а также связанные с их предоставлением процессы и процедуры. К ним также относятся функциональная деятельность соответствующих государственных структур и их территориальных органов, действия и акты уполномоченных должностных лиц, в отношении которых и действуют установленные законодательством процедуры.

Таким образом, отсюда следует, что реформирование государственной службы органично связано с процессом улучшения порядка предоставления государственных услуг. По сути дела, предоставление государственных услуг — это и есть реализация одного из важнейших принципов государственной службы — принципа приоритета прав и законных интересов граждан перед интересами государства. Не секрет, что основным недостатком системы предоставления государственных услуг являлось то, что она была рассчитана в большей степени на интересы и потребности чиновников, нежели самих граждан. Сказывалось и отсутствие должной законодательной базы в этом вопросе. Положение дел в сфере предоставления государственных услуг существенным образом стало меняться с принятием 30 июня 2009 г. Правительством РК пакета постановлений в сфере стандартов оказания государственных услуг. Так, были утверждены Реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам, Типовой стандарт оказания государственной услуги, Типовой регламент оказания государственной услуги [6]. Закон РК «Об административных процедурах» был дополнен ст.15–2 «Предоставление государственными органами информационных услуг физическим и юридическим лицам» [8].

На основе этих документов государственные органы утверждают свои стандарты и регламенты по каждой государственной услуге. Всего в Реестр государственных услуг включено свыше 130 государственных услуг, оказываемых как центральными, так и местными исполнительными органами.

К примеру, в перечень услуг, предоставляемых на республиканском уровне, входят: регистрация граждан РК по месту жительства; снятие с регистрационного учета граждан РК по месту жительства; выдача паспортов, удостоверений личности гражданам РК; регистрация и предоставление статуса оралмана и др. [8]. Очень много государственных услуг оказывается и на местном уровне.

Внедрение стандартов предоставления государственных услуг является одной из важнейших мер по профилактике коррупционных правонарушений, устранению административных барьеров в работе исполнительных органов, укреплению законности нормотворческой и правоприменительной деятельности. Соблюдение порядка предоставления государственных услуг является предметом постоянного контроля со стороны соответствующих государственных органов, и в первую очередь, Агентства РК по делам государственной службы и его территориальных органов — дисциплинарных советов. Учитывая, что в сфере предоставления государственных услуг находят свою реализацию разнообразные права и законные интересы граждан, особое значение приобретают гласность, принципиальность при выявлении процедурных нарушений, бюрократизма, волокиты, коррупции.

Думается, что улучшению порядка предоставления государственных услуг будет способствовать и независимая оценка качества предоставления государственных услуг, для которой будут привлекаться специализированные компании. В рамках направления по внедрению и совершенствованию стандартов предоставляемых государственных услуг важное значение приобретает работа по формированию «электронного Правительства», «электронного акимата», «электронной таможни» и т.д. Определенные результаты в данном направлении уже имеются. Так, например, внедрен электронный документооборот, созданы и функционируют регулярно обновляемые веб-сайты государственных органов [9], повсеместно созданы хорошо зарекомендовавшие себя центры обслуживания населения по принципу одного окна.

Особый приоритет административной реформы — борьба с коррупцией. В законодательство о государственной службе внесен целый ряд изменений и дополнений, затрагивающих порядок поступления на государственную службу и прохождения ее, правового статуса государственных служащих, запретов и ограничений для государственных служащих.

Так, в Закон РК «О государственной службе» внесены дополнения, предусматривающие ротацию политических служащих (ст.18–1); установлен запрет на поступление на государственную службу лиц, уволенных с работы за совершение коррупционных правонарушений (п.6–3 ст.4); введено дополнительное основание для освобождения руководителей государственных органов от занимаемых должностей за прием ими на работу лиц, ранее уволенных с работы за коррупционное преступление или правонарушение (п.7–2 ст.27) [3], постоянно совершенствуются аттестационные и конкурсные процедуры.

Особую актуальность в русле борьбы с коррупцией имеет Указ Президента РК от 22 апреля 2009 г. № 793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» [10]. Указом предусматривается ряд принципиальных новшеств, позволяющих поднять на новый уровень борьбу с коррупцией. Например, речь идет о разработке механизма материального стимулирования граждан за содействие в пресечении и раскрытии коррупционных правонарушений. Такой механизм позволит не только эффективно и своевременно выявлять коррупционные правонарушения, но и одновременно повысит гражданскую активность населения. В Указе нашло свое четкое закрепление еще одна актуальная задача — необходимость принятия в самом ближайшем будущем правовых актов, обеспечивающих гласность об имуществе и доходах государственных служащих. Кроме того, в целях повышения ответственности государственных служащих им вменяется в обязанность сообщать вышестоящим или правоохранительным органам о ставших им известными фактах коррупционных правонарушений.

Значительное место в Указе отводится совершенствованию правоохранительной деятельности, государственной службы в правоохранительных органах, которая регулируется в большей степени специальными законами. Новеллы затрагивают порядок поступления, прохождения и прекращения службы в правоохранительных органах. Так, например, Главой государства впервые озвучена идея о выработке мер противодействия так называемой «корпоративной коррупции», предписано установить в законодательном порядке виды должностей с высоким риском совершения коррупционных правонарушений. В целях отбора наиболее профессионально подготовленных, кристально честных и

ответственных людей на службу в правоохранительные органы предполагается дополнить требования и ограничения при поступлении на службу в правоохранительные органы особыми требованиями и ограничениями (например, специальные проверки на предмет соблюдения ими законодательства о борьбе с коррупцией, разработка специальных квалификационных требований, конкурс при поступлении на службу в правоохранительные органы, стажировка, учет мнения местного населения при назначении участковых инспекторов полиции и т.д.).

А для обеспечения контроля за порядком поступления на государственную, и не только правоохранительную, службу намечено создание единой электронной базы данных, содержащих сведения о личных и профессиональных качествах лиц, работающих и ранее работавших на государственной службе, а также о допущенных ими нарушениях, причинах прекращения государственной службы.

В Указе определена необходимость более подробной регламентации в действующем законодательстве такой дефиниции, как «конфликт интересов». Конфликт интересов — это довольно часто встречающаяся в практике государственного управления ситуация, когда могут возникнуть противоречия между личными интересами государственного служащего и интересами общества и государства. В результате такого противоречия некоторые государственные служащие в угоду личным интересам идут на нарушения законности. Как обстоит дело с нормативно-правовой стороной регулирования подобных ситуаций? Обратимся к действующему законодательству.

Термин «конфликт интересов» используется в названии ст.21 Налогового Кодекса РК, в которой говорится, что должностным лицам органов налоговой службы запрещается осуществление служебных обязанностей в отношении налогоплательщика, который является такому должностному лицу близким родственником (родители, супруги, братья, сестры, дети) или свойственником (братья, сестры, родители и дети супругов) и (или) имеется прямая или косвенная финансовая заинтересованность [11]. О «конфликте интересов» речь идет и в п.12 ст. 9 Закона РК «О государственной службе», где говорится, что государственный служащий должен незамедлительно информировать должностное лицо, имеющее право их назначения, в случаях, когда частные интересы государственного служащего пересекаются или входят в противоречие с их полномочиями [3]. Если обратиться к зарубежному опыту, то довольно подробно урегулирована процедура разрешения конфликта интересов, например, в ст.19 Федерального закона Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. [12].

Эти процедуры могли бы быть взяты за основу и при разработке соответствующих актов и в нашей стране. Мы считаем, что в Законе РК «О государственной службе» следует максимально регламентировать данное понятие, раскрыть более детально ситуации, при которых и может возникнуть «конфликт интересов», обратить внимание на процедурную сторону данной проблемы. Приведем пример. Известно, что законодательством о государственной службе запрещена совместная служба близких родственников, если в их служебных отношениях имеется прямая подконтрольность или подчиненность. На наш взгляд, этот запрет можно было бы распространить и на свойственников, тем более что первоначальная редакция Закона РК «О государственной службе» относилась свойственников в разряд лиц, с которыми совместная служба запрещена. Хотя в Законе и говорится о том, что такие ограничения могут быть распространены законодательными актами и на свойственников, тем не менее, за исключением приведенной выше ст. 21 Налогового Кодекса, таких норм в действующем законодательстве нет. Целесообразным было бы внесение в раздел «Административные коррупционные правонарушения» Кодекса РК об административных правонарушениях статьи, предусматривающей ответственность государственного служащего в условиях «конфликта интересов». Предотвращению конфликта интересов должно стать и установление в законодательном порядке временных запретов на переход после прекращения государственной службы на службу в коммерческие структуры, которые были ранее подконтрольны бывшему государственному служащему.

Таковы некоторые из наиболее важных аспектов последних изменений и дополнений в законодательстве о борьбе с коррупцией. Это дает основание для вывода о том, что законодательство о борьбе с коррупцией вступило в новый этап, который характеризуется комплексным правовым регулированием данного блока административной реформы, вовлечением в этот процесс не только всех государственных структур, но и институтов гражданского общества. В последние годы отчетливо выявилась тенденция активного участия граждан, общественных объединений, политических партий, средств массовой информации в деле борьбы с коррупцией. В этом смысле особую значимость имеют многие инициативы, проводимые народно-демократической партией Нур Отан. Все это говорит о возросшей активности институтов гражданского общества, доверии к политическому курсу,

проводимому руководством страны, сопричастности к реформам в такой сложной и многогранной сфере, как государственное управление.

Список литературы

- 1 Назарбаев Н.А. Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, прозрачности и подотчетности обществу // Казахстанская правда. — 2006. — 2 сент.
- 2 Конституционный закон РК «О Правительстве РК» от 18 декабря 1995 г. № 2688 // Ведомости Парламента РК. — 1995. — № 23. — Ст.145.
- 3 Закон РК от 23 июля 1999 г. № 453-1 «О государственной службе» // Казахстанская правда. — 1999. — 6 авг.
- 4 Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. — М.: Изд-во «Статут», 1999. — 591 с.
- 5 Ардабаева Г. Правительство. (З.Турисбеков. Агентство РК по делам госслужбы: «Мы предлагаем установить такой уровень оплаты труда на госслужбе, чтобы он был конкурентоспособен с частным сектором») // Панорама. — 2006. — 11 авг.
- 6 Государственный стандарт РК «Стандартизация государственных услуг» Утвержден приказом Комитета по техническому регулированию и метрологии Министерства индустрии и торговли РК 29 декабря 2005 г. № 501 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. — 2006. — № 1. — Ст. 1.
- 7 Типовой стандарт оказания государственной услуги. Типовой регламент оказания государственной услуги, Реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам. Утверждены постановлениями Правительства РК 30 июня 2007 года № № 558,559,561 // САПП РК. — 2007. — № 23. — Ст.ст. 264,265,266.
- 8 Закон РК «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 г. № 107 // Ведомости Парламента РК. — 2000. — № 20. — Ст.379.
- 9 Программа создания «электронного акимата» Карагандинской области. — Караганда, 2005. — 43 с.
- 10 Указ Президента РК «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в РК» // Казахстанская правда. — 2009. — 23 апр.
- 11 Налоговый кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 10.12.2008. — Астана: Юрист, 2009.
- 12 ФЗ РФ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации // Российская газета — 2004. — 31 июля.

К.С.Мүсілімова

Әкімшілік реформаларды жүзеге асырудың кейбір мәселелері

Мақалада жолдауды, Қазақстан Республикасының Конституциясын және Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңын талдау негізінде Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформаны, мемлекеттік қызмет пен басқаруды жетілдірудің маңызды сұрақтары қарастырылған. Сонымен қатар мемлекеттік қызмет саласындағы әрекет етуші заңнаманы және құқық қолдану тәжірибесін жетілдіру бойынша ұсыныстар келтірілген.

K.S.Musilimova

Some questions of realization of administrative reform

In given article on the basis of the analysis of Messages and performances of President RK, Constitutions RK, Laws RK «About public service», «About administrative procedures» are considered pressing questions of realisation of administrative reform and perfection of public service and management in Republic Kazakhstan, offers on current legislation optimisation about public service, and also improvements experts are made.