

Н. А. АБУЕВА

ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Граждане практически любого государства мирового сообщества, по сути, никогда не были довольны своими государственными чиновниками. Об этом свидетельствует современная история в сфере государственного управления. Сегодня каждая страна решает эту проблему в сфере государственного управления исходя из конкретного периода своего развития. В демократических государствах гражданское общество способно обеспечивать регулирование политических процессов, которые протекают в сфере государственной службы, через законодателей и высшее должностное лицо. В общем контексте эти политические процессы в сфере государственного управления направлены на повышение эффективности работы государственных служащих.

Недостатки советской системы государственного управления, доставшиеся Казахстану в наследство от Казахской ССР, особенно проявились на переходном этапе от посттоталитаризма к демократической политической системе.

В этот период, с одной стороны, уже перестал действовать тотальный контроль над деятельностью государственного аппарата со стороны КПСС и КГБ, а с другой – еще не был разработан новый системный подход к организации государственного управления. В первые годы существования независимого Казахстана в условиях отсутствия системного подхода и несовершенства законодательной базы отбор на государственную службу происходил на основе принципов личной преданности, дружеских или родственных связей. И это стало основной причиной преобладания данных принципов в сфере государственной службы.

Политологический предварительный анализ объективного состояния государственной службы на начальном этапе суверенитета и независимости Казахстана позволяет прийти к выводам о нестабильности, достаточно низкой квалификации и отсутствии высокого профессионализма ее кадров.

В частности, только за 1998 год сменяемость государственных служащих в центральных и

местных органах управления составила 22%. Зачастую при смене акимов или руководителей министерств, ведомств менялось и большинство работников подведомственных им аппаратов. Нередко это было неоправданно.

В результате складывалась ситуация, когда кадровый состав того или иного министерства или ведомства любого уровня стремился любой ценой во что бы то ни стало угодить своему начальнику. Даже ценой сознательного или невольного нарушения законов. При этом руководители некоторых государственных органов не всегда соблюдали законодательство при подборе работников на государственную службу.

В конечном итоге государственный аппарат не только предоставлял гражданам услуги низкого качества и тем самым противопоставлял себя их интересам и конкретным нуждам. Население в свою очередь характеризовало государственную службу как неэффективную, коррумпированную и забюрократизированную.

Такое положение, по мнению ряда казахстанских исследователей внутривнутриполитических процессов, сохранялось вплоть до 1997 года, что стало подрывать доверие населения к проводимым реформам и в целом к политическим институтам государства. Государственный аппарат на местах практически потерял управляемость со стороны центральных органов.

Одной из основных проблем в деятельности государственных служащих в этот период стала неопределенность в карьере, особенно при смене руководства, когда значительная часть сотрудников сменялась новыми назначенцами. Фактически сложилась патронажная система отбора и продвижения кадров, которая привела к формированию значительной части государственного аппарата по принципу лояльности к конкретному руководителю госоргана. Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев указывал, что «не секрет, что многие чиновники еще не понимают, что новая роль государства заключается теперь не в том, чтобы принимать решения за людей. Напротив, она состоит, прежде всего, в формировании условий, в которых свободные граждане и частный

сектор смогут предпринять эффективные меры для себя и своих семей» [1].

Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев охарактеризовал бюрократию следующим образом: «Привычки к вмешательству во все дела, ненужный и вредный ореол таинственности, приводящий к укрытию информации от общества, ведомственность и местничество, кумовство и групповщина, коллективная безответственность, серость и безынициативность, неадекватное и многоступенчатое построение, коррупция – вот далеко не полный букет «качеств» нашей бюрократии, воспитанной прежним режимом, явно проявившихся в последние годы и перешедших из скрытой формы в открытую» [1].

К середине девяностых годов, по мнению многих исследователей, политическая элита Казахстана поделила большую часть финансовых потоков, сделав государственную собственность источником личного дохода. Это относится и к политическим элитам большинства постсоветских государств. Под политической элитой мы понимаем то «меньшинство общества, которое принимает непосредственное участие в принятии и осуществлении решений, связанных с использованием государственной власти» [2].

Если, как определял в свое время западный ученый Л. С. Санистебан, бюрократия играет роль посредника между массами и элитой, то, по нашему мнению, в наших условиях разделение на «бюрократов – посредников» и «политическую элиту» группы государственных служащих, занимающих политические должности, является достаточно спорной конструкцией. Безусловно, политическая элита включает не только государственных служащих, занимающих политические должности с политической элитой. Однако интересы этого «активного меньшинства, монополизирующего власть в политических системах с помощью бюрократического аппарата, идеологической легитимации и физического насилия» [3, с. 121] фактически тождественны интересам группы государственных служащих политического уровня.

Обозначая роль политической элиты (в таком ее понимании) в государственном строительстве, следует упомянуть и такую историческую закономерность: каждый раз, когда в какой-либо стране харизматический лидер устанавливал «новый порядок», в результате чего наступал период

относительной стабильности и процветания, немедленно возникал «ближний круг» Вождя – новая политическая элита. И каждый раз через несколько лет после прихода к власти нового лидера процесс формирования новой политической элиты приводил, по словам историка и литератора А. Бушкова, «к той точке, где компромисс между королем (как бы он ни звался) и его зажавшимися баронами (как бы они ни звались) был уже попросту невозможен». В истории каждый из лидеров, сталкивался с этой проблемой и по своему решал вопрос: что делать с «зажавшимися и распустившимися до предела» «баронами», которые «не умели и не могли нормально работать, зато амбициями были переполнены по самую маковку» ..., которые «послужили бы первоклассным горючим материалом в случае каких бы то ни было внутривнутриполитических трений, обострения обстановки, смуты» ..., которые «все поголовно были недовольны, то своим положением, то присмотром за ними ..., то и попросту полагали чванливо, что сумеют держаться за штурвал не хуже самого вождя»? [4, с. 35].

В результате неизбежного столкновения либо уходили в небытие «бароны» и у штурвала государства оставался Вождь, либо его место занимала «партия власти» во главе с наименее способным к управлению «первым среди равных» – результатом политического компромисса, устраивающего большинство «баронов».

В целом «административно-политическая элита представляет собой определенное сообщество лиц, принимающих или обеспечивающих принятие ключевых административных и политических решений, в силу чего является своего рода неотъемлемым элементом социально-политической системы и объективным отражением происходящих в ней процессов, и поэтому в зависимости от социально-публичных условий, способна трансформироваться либо в сторону политической элиты, либо административно-командной олигархии» [5, с. 15].

В рамках борьбы с той частью политической элиты, которая по существу превратилась в административно-командную олигархию, следует понимать постановку в 1997 г. главой государства – Президентом РК Н. А. Назарбаевым задачи создания «эффективной, современной государственной службы и структуры управления, которая была бы оптимальной для рыночной

экономики; формирования Правительства, способного реализовать приоритетные цели, построить государство, стоящее на страже национальных интересов» [1] и учреждение в 1998 г. подчиненного напрямую Президенту страны государственного органа – Агентства по делам государственной службы, нацеленного осуществлять единую государственную политику в сфере государственной службы.

Затем в 1999 году был принят Закон «О государственной службе» [6]. В соответствии с этим законом была определена модель государственной службы, где должности государственной службы были четко разделены на политические и административные. Так, к политическим госслужащим на уровне министерств были отнесены министр и его заместители, на региональном уровне – акимы областей и их заместители, акимы районов, городов, на низовом уровне – руководители сел и аулов, все остальные должности относятся к административным.

90% административных служащих защищены законом от необоснованных увольнений при смене политических назначенцев и получили стимулы для своего совершенствования в системе государственной службы.

Также была определена обязательность конкурсного отбора при поступлении и продвижении на административные государственные должности.

Как показывает опыт многих стран мирового сообщества, открытый и гласный принцип конкурсного отбора государственных чиновников является единственным универсальным механизмом реализации конституционного права граждан на равный доступ на государственную службу. При этом конкурс по сути пока не может на 100% исключить влияние субъективных факторов. В мире пока не придуман другой механизм подбора наиболее подготовленных кадров, кроме открытого конкурсного отбора, о чем свидетельствует практика преуспевающих государственных служб и частных фирм.

Данная модель государственной службы представляет собой гибкую систему. Путем внесения соответствующих изменений в Правила проведения конкурса на занятие вакантной административной должности и Типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей она может

быть приближена как к карьерной, так и к позиционной моделям государственной службы.

В последующие годы при ее реализации ключевое внимание уделялось:

преобразованию и совершенствованию методов отбора, продвижения и аттестации кадров государственной службы;

дифференциации должностей и системному подходу к оплате труда государственных служащих; предоставлению правовой защищенности административных государственных служащих; развитию планомерной системы социальной защищенности государственных служащих.

С 2003 г. Республика Казахстан окончательно перешла на конкурсно-карьерную модель государственной службы. В нее вошли все позитивные элементы зарубежных систем.

В июле 2005 г. в Закон «О государственной службе» были внесены дополнения и изменения, такие, как институт ротации политических государственных служащих. Указом Президента от 3 мая 2005 г. был утвержден Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан [7].

Документ носит ярко выраженный антикоррупционный характер и состоит из детализированных норм, предъявляемых к поведению госслужащих. В соответствии с ним в каждом государственном органе была заведена Книга контроля этики. Кроме того, согласно этому документу граждане могут письменно сообщать о фактах нарушения их законных прав и норм Кодекса со стороны государственных служащих.

Следует констатировать, что в Казахстане на первом этапе реформы государственной службы удалось создать современную законодательную базу, добиться открытости и демократизации государственной службы и одновременно укомплектовать штаты государственных органов молодыми кадрами, особенно в новой столице – Астане. В рамках перехода к электронному Правительству была разработана и компьютерная Информационная система управления кадрами, соединившая в единую сеть кадровые службы всех центральных и местных государственных органов, что позволяет Агентству по делам государственной службы проводить оперативный мониторинг кадров государственной службы.

К началу 2006 г. основные характеристики казахстанской государственной службы были таковы:

общая численность госслужащих составляет 102 тыс. человек (в том числе политических государственных служащих – около 4 тыс. человек); численность женщин – более 57 %; средний возраст госслужащих – 38 лет; средний стаж на государственной службе составляет 9 лет;

высшее образование имеют 77% госслужащих;

на государственной службе работают представители более 64 национальностей [8].

Сегодня в рамках следующего этапа реформы системы государственного управления ставятся задачи по созданию системы непрерывного обучения кадров, укреплению и повышению социальной защиты госслужащих, принятию мер по повышению качества и эффективности работы госорганов на основе стандартов предоставления государственных услуг.

Также ставится задача на базе Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан создать Национальную управленческую школу для подготовки управленческих кадров, соответствующую всем международным стандартам. Лучшие зарубежные центры по обучению госслужащих намерены принять участие в этом проекте.

В целом «основные направления реформирования государственной службы в Казахстане четко обозначены и направлены на создание компактного, состоящего из высококвалифицированных менеджеров, аппарата управления, способного решать задачи по вхождению страны в число 50 конкурентоспособных государств мира» [8].

Свою позицию по дальнейшему реформированию государственной службы четко обозначил глава государства. По мнению Президента РК Н. А. Назарбаева, «мы будем выстраивать качественно новую модель государственного управления, где во главу угла будут поставлены интересы потребителей государственных услуг. Государственный аппарат должен функционировать на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта. ... Сегодня упор должен быть сделан на содержании и качестве структурных изменений» [9].

В целях дальнейшей модернизации государственного управления Президентом РК в сентябре 2006 г. было поручено Правительству:

реализовать совершенствование структуры государственных органов;

провести увеличение зарплаты государственных служащих с привязкой ее к конкретным результатам труда с одновременным сокращением около 30 % госслужащих;

провести поэтапное внедрение международных стандартов качества ИСО и принципа открытости работы государственных органов и подотчетности их обществу [9].

Однако существуют до сих пор и явные недостатки. Например, к выполнению этих задач Правительство, возглавляемое Д. Ахметовым, по существу, так и не приступило. Кроме того, подводя итоги своей работы за 2006 г., Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы отметило следующее. По результатам 3723 проверок центральных и местных госорганов было выявлено более 18 тыс. различных нарушений законодательства о государственной службе и коррупции; 17 государственных служащих уволены с занимаемых должностей; к дисциплинарной ответственности привлечено 1503 должностных лица [10]. Нарушения казахстанского законодательства о государственной службе и коррупции характеризуются высоким уровнем латентности; эти цифры – только «видимая часть айсберга».

В Указе Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» (январь 2007 г.) были заново определены основные принципы реформирования системы государственного управления. Также главой государства были установлены приоритеты реформирования: «качественное совершенствование процессов и процедур государственного управления, а также предоставление государственных услуг и повышение профессионализма, эффективности деятельности и координации государственного аппарата» [11].

Таким образом, процесс формирования эффективной модели государственной службы далеко еще не завершен и требует своего продолжения. Этот процесс не стоит воспринимать в отрыве от реалий внутривнутриполитической борьбы.

Сегодня вполне можно предположить, что государственные служащие как основная часть казахстанской политической элиты (и как абсолютное значительное меньшинство граждан

Казахстана – всего несколько тысяч человек) пока не готовы стать прослойкой менеджеров, оказывающих услуги населению, поскольку эта часть политической элиты обладает вполне реальной властью. Их интересы и действия весьма далеки как от интересов подавляющего большинства казахстанцев, так и от целей, сформулированных Президентом РК в стратегических программных документах, таких, как «Стратегия – 2030».

По нашему мнению, именно это обстоятельство является основной причиной того, что поставленная главой государства задача значительного совершенствования внутренней структуры государственных органов и повышения качества государственного управления до сих пор так и остается неосуществленной.

ЛИТЕРАТУРА

1. Назарбаев Н.А. Казахстан-2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана // Официальный сайт Президента РК http://www.akorda.kz/page.php?page_id=11&lang=1
2. Штокало М. Теории элит (Моска, Парето, Михельс) // «Самиздат», 7/06/2005. http://zhurnal.lib.ru/s/shtokalo_m/teorii-ehlit-moska-pareto-mikhels.shtml.
3. Санистебан Л.С. Основы политической науки / Пер. с испанского В. Л. Заболотного. М.: МП «Владан», 1992. 123 с.
4. Бушков А. Сталин. Ледяной трон. СПб.: Издательский дом «Нева», 2005. 640 с.
5. Смирнова Г.И. Трансформация административно-политической элиты в процессе демократического обнов-

ления российского общества: Автореф. дис. ... канд. политол. наук. Орел: Орловская региональная академия госслужбы, 2001. 25 с.

6. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-І «О государственной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.07.05 г.) // Казахстанский юридический портал Юрист <http://base.zakon.kz>

7. Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 года № 1567 «О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан» // Казахстанский юридический портал Юрист <http://base.zakon.kz>

8. Доклад председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы З. К. Турисбекова «Основные направления реформирования государственной службы» на Международной научно-практической конференции «Общемировые тенденции эффективного государственного управления» г. Астана 10.02.2006 // Официальный сайт Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы <http://www.gosslugba.kz/>

9. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан «Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу», г. Астана, 1 сентября 2006 года // Официальный сайт Президента РК <http://www.akorda.kz>

10. В Агентстве Республики Казахстан по делам государственной службы подведены итоги работы за 2006 год // Национальное информационное агентство «КазИнформ» 22.01.2007 <http://www.inform.kz>

11. Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года № 273 «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» // Казахстанский юридический портал Юрист <http://base.zakon.kz>.

КазНПУ им. Абая,
г. Алматы

Поступила 3.03.06г.