

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Государственная служба является важным социальным институтом общества, обеспечивающим функционирование всех подсистем общественной жизни – экономики, культуры, политики, социальной сферы. В результате динамичных процессов реформирования, в течение последних 20 лет создана национальная модель государственной службы, со своей спецификой и особенностями, которые обусловлены системой государственного управления и общественно-политического устройства Казахстана.

Казахстан за короткий исторический период прошел путь от командно-административной системы управления страной до государства с рыночной экономикой, новой административно-управленческой моделью развития.

Сложилась принципиально новая структура государственной службы, которая практически осуществила первые рыночные преобразования в стране. Государственная служба нового Казахстана стала механизмом модернизации обществ переходного этапа. Главной движущей силой государственного развития являются госслужащие, которые реализуют государственную политику и решают вопросы, как стратегического развития страны, так и повседневной жизнедеятельности людей.

В настоящий момент перед страной стоят новые задачи, которые определяют следующий этап его развития. Это такие задачи, как вступление в число 50 развитых стран мира, повышение благосостояния всех казахстанцев, формирование интеллектуальной нации, индустриально-инновационное развитие в контексте мировых глобализационных процессов. Решающим фактором в процессе динамичного развития Казахстана выступает государственная служба, ее способность выполнять эффективно функции социального государства, адекватно реагировать на внешние требования. Государственная служба как социальный институт оказывает серьезное влияние на развитие общественных структур, формирование норм, правил и системы социальных ценностей.

В Послании Президента народу страны «Новый Казахстан в новом мире» в качестве одной из главных задач продвижения Казахстана обозначено ускоренное проведение административной реформы с учетом международной практики. «Наша цель, – сказано в Послании, – модернизация Правительства, создание высокопрофессиональной государственной службы и эффективной структуры управления. Они должны подчиняться требованиям главных потребителей государственных услуг – непосредственно всех граждан и бизнеса» [1].



По состоянию на 1 января 2011 года штатная численность государственных должностей по республике составила 90 730 единиц, фактическая численность составила 87 389 человек; в том числе численность политических государственных служащих составила 3 116 человек (по штату – 3 182 единицы). Численность женщин составляет 46 055 человека (53 %).

Средний возраст государственных служащих составляет 39 лет. Из общего числа государственных служащих высшее образование имеют 86 %, среднее профессиональное образование имеют 13,52 %. На государственной службе работают представители порядка 60 этносов [2].

Государственная служба – это система ролей, статусов, ценностей и связей, которая характеризуется сложной структурой с точки зрения социологического анализа. С одной стороны, это профессиональная деятельность, с другой – это образ жизни и мышления. Согласно законодательно утвержденному определению, государственной службой является деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти [3].

Вместе с тем, как организация, она представляет совокупность людей, объединенных стремлением достичь определенных целей. Специфика проблемы заключается в понимании ее цели, которая в общем виде может быть представлена как служение субъекту власти, создание механизмов реализации властных и управленческих полномочий. Противоречия в определении сущности государственной службы основаны на дихотомии категорий, определяющих цель – управлять или служить, влиять или подчиняться.

Государственная служба играет роль проводника, посредника между государством и обществом, внутри которой происходит переработка информации. Пропуская и консервируя внутри своей структуры постоянный поток информации, государственная служба создает собственные нормы и правила, которым должны следовать все члены общества, и тем самым играет решающую роль в поведении людей. Слабость этой системы заключается в отсутствии внешнего общественного контроля, в одностороннем доступе и контроле над информацией. Только усиление институтов гражданского общества приведет к формированию спроса и предложений на государственные услуги и сформирует социальную практику государственной службы, адекватную современным казахстанским условиям.

Основополагающим принципом является ориентация на потребности, интересы социальных групп и отдельных индивидов.

Существенным социальным эффектом реформ должно стать формирование новой идеологии государственной службы, которая внесет принципиальные изменения в структуру и характер отношений в диспозиции общества и государственной службы. Обозначившийся функциональный переход государственной службы от деятельности по администрированию и регулированию к преобладающей сервисной актуализирует исследование глубинных социаль-



ных факторов, влияющих на создание сильного государства, мотивацию гражданского сектора и бизнеса для полноценного разделения ответственности за принимаемые решения.

В этом контексте особую актуальность имеют проблемы, связанные с пониманием целей и функций государственной службы, ее сущности и значения как социального института. Активизируется значение социального и общественного престижа государственной службы, общественное мнение выступает в качестве социального индикатора деятельности государственной службы.

Социальные факторы профессиональной деятельности государственных служащих обусловлены их социальным положением в обществе. Самоидентификация государственных служащих основана на таких критериях как принадлежность к власти, профессионализм, информированность. Эти критерии способствуют формированию инструментального подхода к выбору государственной службы как сферы деятельности. Уровень социальных притязаний государственных служащих обусловлен близостью к власти, социальным капиталом, которую дает государственная служба и низким уровнем материального благосостояния.

Государственная служба объединяет в себе, с одной стороны, систему правовых, организационных и процессуальных институтов (форм, методов, принципов и т.п.), определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и применения государственной власти, с другой – совокупность людей, специально подготовленных и профессионально занятых в государственном аппарате, что позволяет характеризовать ее как публично-правовой институт, так как имеет непосредственное отношение к государству – особой организации публичной власти, которая реализуется посредством управления, непосредственно осуществляемое уполномоченным на то аппаратом (государственными служащими), имеющим специальный статус и профессионально выполняющим управленческие функции, получая за это денежное вознаграждение. М.С. Аженов в конце 90-х гг. XX века писал: «Новая государственная бюрократия с новыми именами, реалиями заняла свое место в иерархии власти, она управляет, она командует, занимает престижную позицию, имеет льготы и очень большие полномочия в решении всех вопросов и в этом смысле она гораздо сильнее, чем советская бюрократия» [4].

Что касается проблем в казахстанской государственной службе, то с этими проблемами сталкивается большинство из стран мира. Это – бюрократия, в негативном смысле этого слова, не зря Маяковский призывал «волком выгрызть бюрократизм», коррупция, которая расцвела пышным цветом, после обретения Казахстаном независимости, кумовство среди госслужащих, «раздутость» штата государственного аппарата и т.д.

Кто-то может сказать, что штатная численность госслужащих в Казахстане слишком высокая, но цифры показывают обратное. В стране порядка 100 тысяч политических и административных госслужащих. Это соотношение к



населению составляет порядка 0,63%. В развитых странах показатель количества госслужащих министерств и ведомств составляет в Нидерландах – 0,73%, Великобритания – 0,8%, США – 0,86%, ФРГ - 1%, Франция – 1,3%. Это также означает, что нагрузка на одного чиновника у нас вполне соотносима с развитыми государствами. Поэтому ожидаемое сокращение воспринимается многими так болезненно. С другой стороны, у нас есть и такие госслужащие, нагрузка на которых, скажем, минимальна. Мировой опыт показывает, что снизить негативное влияние такой ситуации можно через проведение функционального анализа каждой должности в госорганах. В этой связи, прежде всего, будут сокращены имеющиеся вакансии.

По сравнению с Российской Федерацией наши дела в этом отношении обстоят намного лучше. По статистике, по утверждению зампреда Комитета Госдумы по безопасности Геннадия Гудкова госслужащих в России в 2,5 раза больше, чем было в СССР. Сейчас их свыше 1 миллиона 900 тысяч - без учета работников силовых ведомств, госкорпораций, федеральных и муниципальных унитарных предприятий. Для сравнения: во всем Советском Союзе в начале 1980-х годов было около 700 тысяч федеральных и региональных чиновников.

Юрий Поляков, главный редактор «Литературной газеты», при сравнении бюрократий советской и новой, российской, пришел к выводу, что «Советское чиновничество было лучше... Такого кумовства при советской власти не было». Он упоминает о том, что сельским хозяйством в России может руководить человек далекий не только от колхоза, но и никогда не занимавшийся сельским хозяйством. Мы видим схожую ситуацию в Казахстане, где один и тот же человек назначается главой совершенно разных министерств и ведомств. И эта ситуация не уникальна, по-видимому, те же самые процессы происходят во всех странах СНГ [5].

Первая в истории независимого Казахстана реформа государственной службы была проведена в 1999 году Агентством по делам государственной службы (АДГС). Агентство было создано годом ранее для осуществления единой государственной политики в сфере государственной службы и подчинялось непосредственно президенту.

Председатель оппозиционной партии «Ак жол» Алихан Байменов, возглавлявший в то время АДГС, вспоминает, что реформа была проведена ведомством, где насчитывалось 20 человек. Однако, привлекая международные организации (например, очень тесно агентство сотрудничало с Программой развития ООН) и изучая зарубежный опыт, команде А. Байменова удалось создать, а затем и внедрить оригинальную модель госслужбы, получившую название «позиционной».

В ее основу был положен принцип меритократии, когда в чиновничье кресло пускают самых способных и образованных. Чтобы выявить таковых, был введен двухступенчатый конкурс (тест и собеседование), который мог пройти любой желающий. В тот период Казахстан остро переживал дефицит



«специалистов» – узких экспертов в различных отраслях экономики, ведь до этого госслужба была исключительно патронажной системой.

Другой острой проблемой госслужбы (вытекающей из патронажа) была текучка кадров: при переезде акима на другое место работы менялось до 70% аппарата. Поэтому агентство разделило чиновников на политических служащих (премьер-министр, министры, заместители министра, акимы и их заместители) и административных (всех остальных). Лояльные власти политические служащие могли быть уволены при смене власти, тогда как неполитизированные административные клерки могли этого не бояться.

Вместе с тем, «действующие процедуры тестирования и отбора ограничиваются проверкой знания законодательства и процедур и не учитывают трудовых навыков, психологических качеств», – полагает аналитик департамента эффективного управления и территориального развития Программы развития ООН в Казахстане Айнура Баймырза.

А. Морозов считает, что основными недостатками системы госслужбы являются коррумпированность, непрозрачность, отсутствие эффективной коммуникации по линиям «места – центр» и «места (органы местного управления) – общество». Также, по его словам, на совести АДГС лежит то, что в РК нет понятной и эффективной системы качества предоставляемых госорганами услуг. Вызывает разочарование эксперта и снижение интеллектуального и культурного уровня управленцев, особенно на местах.

Вместе с тем, есть и серьезные подвижки в реформировании государственной службы РК. Заведующий отделом социально-политических исследований Казахстанского института стратегических исследований (КИСИ) Антон Морозов полагает, что определенных успехов в создании системы государственной службы Казахстан добился: создан отдельный госорган (АДГС), а также нормативная база госслужбы: закон и двадцать подзаконных актов. Кроме того, удалось оптимизировать чрезмерно громоздкую командно-отраслевую структуру управления и сократить численность госаппарата» [6].

Вопросам развития государственной службы в РК придается достаточно важное значение. Это и оправдано, учитывая, что от результативной работы государственного аппарата зависит многое. Это, прежде всего, эффективное решение государственных задач по социально-экономическому развитию страны в целях улучшения благосостояния наших граждан. Именно поэтому в своей ежедневной работе казахстанские государственные служащие нацелены на то, чтобы достичь тех социально-экономических показателей, которые заложены в наших стратегических планах и могут обеспечить поступательное развитие всего казахстанского общества.

Поэтому наиболее важными на сегодняшний день являются вопросы повышения профессионализма кадрового состава государственных органов. Необходимо чтобы на государственной службе работали именно те, кто действительно сможет справиться с поставленными задачами. Здесь важную



роль играют знания, опыт и ответственность госслужащих, которые, по сути, и воплощают в себе их профессионализм.

Сегодня идет активный процесс формирования и подбора кадров страны, кадры всегда и везде решали все. Казахстану необходимы компетентные кадры, обладающие знаниями, умениями и навыками, которые будут использованы в их профессиональной деятельности.

В связи с этим огромное внимание обучению и повышению квалификации государственных служащих уделяется и в Казахстане. Создана необходимая нормативная правовая база, Евразийский центр обучения государственных служащих, Академия управления Республики Казахстан (сменившая Академию государственной службы при Президенте РК, Судебную и Дипломатическую академии).

В 2006 году на повышение квалификации государственных служащих из республиканского бюджета выделено 497 млн. тенге, из которых 132 млн. будут направлены на изучение чиновниками государственного языка. На 2006 год заключены договоры на обучение казахстанских чиновников в престижных учебных центрах США, России, Великобритании, Германии, Франции, Нидерландов и Сингапура. По направлению агентства 182 госслужащих уже повысили квалификацию за рубежом [7].

Мы видим, таким образом, что развитию госслужбы уделяется особое внимание руководством страны, а именно, президентом РК Н.А. Назарбаевым.

Кроме того, недавнее назначение А. Байменова председателем АДГС говорит о том, что глава государства решил подкрепить перестройку в государственной службе «мотором», который доведет казахстанскую госслужбу до соответствующего уровня и сделает эффективным инструментом, обеспечивающим функционирование всех подсистем общественной жизни Казахстана.

В итоге можно сказать, что успешность проведения реформ и вхождение Казахстана в ряды развитых государств мира зависит от политической воли реформаторов, которые должны проводить эти преобразования в жизнь.

Литература

1. Президент Республики Казахстан. Новый Казахстан в новом мире. 30 важнейших направлений внутренней и внешней политики: Послание народу Казахстана. – Астана: ТОО «Консалтинговая группа «Паритет», 2007. – 76 с.
2. <http://www.zakon.kz/130435-kazakhstanskijj-gossluzhashhijj-dolzhen.html>
3. Закон Республики Казахстан от 23.07.1999 № 453-І «О государственной службе».
4. *Аженов М.С., Бейсенбаев Д.Э.* Социальная стратификация в Республике Казахстан. – Алматы, 1997.



5. *Моисеева Л.* Юрий Поляков, писатель, главный редактор «Литературной газеты»: «Нынешние чиновники строят рай для себя и своего клана». – Комсомольская правда, 11.06.2011.

6. Эксперты рассказали о проблемах реформирования госслужбы в Казахстане. – Эксперт Казахстан, 29 августа 2010 // <http://news.nur.kz/161175.html>

7. Выступление на совещании председателя Агентства РК по делам государственной службы З.К. Турисбекова. – GAZETA.KZ. <http://www.gazeta.kz/art.asp?aid=69293>.

Түйін

Омаров М. Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметінің мәселелері мен болашағы

Мақаланың авторы қазіргі кезеңде Қазақстан республикасының мемлекеттік қызметімен тоқулы негізгі мәселелерді саралауға қарайды. Олар: сыбайлас жемқорлық, ағайыншылық, өршіт- штат, аласа қызметақы мемлекеттік қызметші және олай бұдан әрі келесі. Болмайды реформаторларды саяси еркіндігімен табысты елдің басшылығы қажетті реформаларды мәселелерден деген серпілу үшін ана, Қазақстанның мемлекеттік қызметімен жасайды, қарамастан және айту болады, не бас олардың бол-түсінушілік ана, не осы өзгерістер.

Summary

Omarov M. Problems and Prospects of Civil Service of the Republic of Kazakhstan

The author of the article tried to observe and analyze the main problems inherent to the civil service of the Republic of Kazakhstan on the present stage. They are the following: corruption, nepotism, staff overage, low salary of civil servants and so on. The state government makes the necessary reforms in order to get rid off the above mentioned shortages of the Kazakhstan civil service and it is better to say that they have an understanding that it will not work without the political will of the reform makers.

