

3. Государственное управление, государственная служба и укрепление государства

3.1. РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

Е.М. Абайдельдинов

д.ю.н., профессор, заместитель заведующего
Информационно-аналитическим отделом
Аппарата Мажилиса Парламента РК

В мае 2015 г. Глава государства представил народу Казахстана детальный алгоритм действий государства по реализации пяти институциональных реформ, предложенных Лидером нации в целях дальнейшей реализации «Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» – «План нации – 100 конкретных шагов»,¹ в котором первый раздел (1-15 шаги) посвящен реформированию государственной службы, дальнейшему формированию профессионального государственного аппарата.

Это вполне конкретно поставленная задача, т.к. совершенствование государственного аппарата является одной из ключевых задач государства, приступающего к масштабным реформам.

Из имеющегося на сегодня отечественного опыта государственного управления можно выделить две противоположные модели. В период существования СССР было предельно «ручное» управление всеми аспектами государственной и общественной жизни. Управление осуществлялось «железной рукой» высшего руководства и преданных ему кадров. В результате при тоталитарном режиме вполне логичным было

¹ План нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31977084. Обращение 13 января 2016.

появление ставшей крылатой фразы руководителя государства: «Кадры решают всё».² Это выражение во многом оправданно, но не универсально. Советские чиновники, управленческие кадры, многие из которых, безусловно, яркие личности, честные патриотичные профессионалы, в итоге не смогли привести огромную, богатую природными и человеческими ресурсами страну к расцвету, и элементарно не сумели сохранить ее. Видимо, само существование государства, его успешность, уровень эффективности власти заключается не только в кадрах – чиновниках, и далеко не в методе «железной руки».

После развала Союза лозунг либеральной модели экономики «рынок все сам отрегулирует», противоположный принципам жесткого централизованного руководства, в новых суверенных государствах также не сработал. Первые годы строительства капитализма показали, что разваленная экономика сама по себе не может восстановиться и, тем более, развиваться в русле общественных и государственных интересов, а многие чиновники «были страшно далеки от народа», откровенно решали только собственные задачи, создавая благополучие для себя и своего окружения.

Время показало, что модель «невидимой руки» рынка также не сыграла позитивную роль в формировании экономики страны, становлении профессиональных управленцев с государственным мышлением.

Уровень недостаточной эффективности управленческих кадров особенно заметен на примере некоторых компаний. Так, в 2014 г., Глава государства, обращаясь к руководству национального управляющего холдинга, указал на низкое качество управленцев и раздутость штата: «Сократите, заплатите профессионалам, который один будет за десятерых, которые сегодня сидят, работать. Я прошел все ступени руководства с самого низа: с предприятия и до республики. Я все знаю. В

² Серов В. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений. Самый ценный капитал – это люди // <http://www.bibliotekar.ru/encSlov/17/23.htm>. Обращение 9 сентября 2015.

отделе 10 человек, из этих 2 пашут, 8 на них сидят...».³

Рекомендации Президента страны имеют под собой научное обоснование. Так, одним из аспектов известного «закона Парето 80/20», является утверждение о том, что 20% сотрудников приносят компании 80% прибыли. Добавим, что при этом среди 80% малоэффективных сотрудников многие считают себя незаменимыми, и что именно они входят в число тех производительных 20%. Понятно, что цифры 80/20 условны, соотношение может варьироваться, но суть остается.

Обоснованная видными зарубежными учеными закономерность свидетельствует о том, что вопрос эффективности кадров, в том числе и на государственной службе, актуален практически для любой, даже самой развитой страны.

В Казахстане с самого начала обретения независимости идет процесс поиска эффективной модели государственного управления, включающей не только собственно госслужбу, но и другие аспекты государственной и общественной жизни. Уже немало сделано для улучшения ситуации в данной сфере. Так, 18 июня 2015 г., на заседании Общенациональной коалиции демократических сил «Казахстан-2050» было отмечено, что «в результате проведенных административных реформ в Казахстане число политических госслужащих сокращено в 8 раз, через формирование корпуса «А» осуществлен переход к профессиональной государственной службе на принципах меритократии, впервые в истории страны состоялись выборы сельских акимов. В рамках расширения полномочий местных исполнительных органов только в прошлом году на местах из центра было передано свыше 260 функций. Значительно выросла роль местных представительных органов».⁴

Принятый в 2015 г. «План нации – 100 конкретных шагов» стал качественно новым этапом развития страны. Документ

³ Назарбаев отчитал руководство «Самрук-Казына» за девочек-менеджеров // <http://finance.nur.kz/325357.html>. 6 августа 2014.

⁴ В Казахстане в 8 раз сокращено число госслужащих // <http://www.nur.kz/792598-dosaev-zayavil-o-zhdushchikh-gossluzhbu-kaza.html/> 18 июня 2015.

представляет собой комплексный поход к совершенствованию ключевых сторон жизни государства и общества. Наряду с задачей повышения эффективности госслужбы в Плате Нации поставлены задачи укрепления правового государства, упрощения доступа граждан к правосудию, обеспечения высокопрофессиональной и объективной защиты их законных интересов, создания такой судебной системы, которая укрепила бы доверие граждан к суду и в целом к государству.

Практически половина Программы «100 конкретных шагов» посвящена индустриализации и экономическому росту страны. Особое внимание обращено на тесное взаимодействие страны с лучшими компаниями мира, стратегическими инвесторами, известными в сфере производства. Они будут задавать уровень эффективности управления производством, его результативности.

Ряд положений направлен на формирование открытости государственного аппарата, прозрачности принятия государственных решений, подотчетности народу государства. Предусмотрен большой объем работы по укреплению единства многонационального народа, творческого созидательного труда и развитием культуры как духовной скрепляющей опоры нации.

В стране в целях реализации первой институциональной реформы приняты законы «О государственной службе Республики Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы». 11 декабря 2015 г. Указом Президента образовано Министерство по делам государственной службы Республики Казахстан, как уполномоченный орган в сфере государственной службы и противодействия коррупции, с передачей ему функций и полномочий по управлению имуществом и делами упраздняемого Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции. Приоритетными для Министерства задачами определены реализация новой модели государственной службы в Республике Казахстан и предупреждение коррупционных проявлений.

Среди основных новшеств реформы государственной службы, можно назвать тщательный отбор (тестирование на знание законодательства; оценка кандидатов в уполномоченном

органе по делам госслужбы и противодействию коррупции на предмет их приверженности ценностям государственной службы, личностных качеств; собеседование в том государственном органе, где кандидат претендует на должность); поступающие на госслужбу впервые будут начинать с низовых должностей; расширение испытательного срока до шести месяцев. Будет введен рубежный контроль через 3 и 6 месяцев, по результатам которых будет приниматься решение об его увольнении либо утверждении на должности.

Как показывает зарубежный опыт, во многих развитых странах назначение на государственную службу также осуществляется с низовых должностей. К примеру, в Малайзии, в Германии назначение служащих на должность осуществляется после подтверждения их пригодности к государственной службе после сдачи экзаменов. Назначение допускается только на начальную должность. В Италии прием на государственную службу допускается как на низовые, так и на средние должности. В правоохранительных органах и в вооруженных силах прием осуществляется только на низовые должности.

Продолжительность испытательного срока в Сингапуре и Турции составляет от 1 года до 2 лет. В Малайзии кандидат зачисляется на государственную службу после прохождения 3-летнего испытательного срока. В Германии госслужащий может быть назначен на должность только после успешного прохождения испытательного срока (не превышает 5 лет). В Великобритании каждый государственный орган вправе установить испытательный срок и определить условия его прохождения. Как правило, продолжительность срока испытания не может превышать 2 лет.⁵

Новым казахстанским законодательством предусмотрено карьерное продвижение госслужащего, основанное на принципах меритократии, которая в ряде словарей понимается «как власть, основанная на заслугах», «правление наиболее достой-

⁵ Здесь и далее о зарубежном законодательстве: «Обзор позитивного опыта мировой практики, подготовленный Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции», предоставленный 1 сентября 2015 г.

ных в интеллектуальном, моральном и др. отношениях»; «власть, осуществляемая людьми, отличающимися своими достижениями, способностями, профессиональной компетентностью».⁶

Дальнейшее продвижение по карьере будет осуществляться на основе компетентного подхода. Компетенции – это, в самом широком понимании – способность осуществлять профессиональную деятельность на основе использования знаний, умений, навыков на практике при личной ответственности за свои действия, а также способность и стремление непрерывного всестороннего развития госслужащего. В результате государственный служащий должен стать не только простым исполнителем, но и – генератором прогрессивных идей, самостоятельным и ответственным в принятии решений, что позволит сделать госслужбу более эффективной, сократить бюрократизм, придать динамику общественной жизни.

Законом предусмотрены подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих не реже одного раза в три года. В странах Европейского Союза периодичность повышения квалификации работников составляет около пяти лет. В Сингапуре государственные служащие высшего звена должны пройти повышение квалификации не менее 100 часов в год (Сингапурский колледж государственной службы). В США обязательно прохождение госслужащим учебных и образовательных программ.

На уровень компетентности госслужащего большое влияние оказывает его личный опыт на производстве, в бизнесе, в науке и т.д., и постоянная связь с практикой, с быстро развивающейся действительностью. В этом отношении интересен опыт Японии, где особенностью карьерного продвижения госслужащих служит кадровый обмен между государственным и частным сектором. В частности, госслужащие могут переведены (прикомандированы) на срок от 3 до 5 лет в частный сектор, «мозговые центры», международные организации. Такой

⁶ Меритократия // <http://enc-dic.com/politic/Meritokratija-3191/>. Обращение 2 сентября 2015.

чиновник не останется «кабинетным абстракционистом», для него созданы все условия стать высокообразованным профессиональным управленцем, знающим реальную жизнь и понимающим потребности общества. Видные управленцы из частного сектора также рекрутируются на госслужбу, понятно, далеко не на низовые должности.

Новым законом «О государственной службе Республики Казахстан» предусмотрено привлечение иностранных работников в государственные органы в соответствии с трудовым законодательством. При этом иностранные работники не могут занимать государственные должности и быть должностными лицами.

Предусмотрена новая система оплаты и мотивации труда казахстанских госслужащих, которая предусматривает прямую зависимость заработной платы каждого служащего от эффективности его работы, от достигнутых им результатов. Оплата труда по результатам в госсекторе и ее конкурентоспособность в сравнении с частным сектором характерна для большинства ведущих зарубежных стран (Великобритания, США, Сингапур, Южная Корея и т.д.). Результативность работы служащего определяется посредством оценки достижения им индивидуальных показателей эффективности. Помимо этого, на размер зарплаты в госсекторе также влияет экономическая ситуация в стране, уровень инфляции и т.д.

Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 г. утвержден Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих), устанавливающий основные требования к морально-этическому облику государственных служащих, а также базовые стандарты их поведения.

Таким образом, на современном этапе развития страны формирование системы профессиональной государственной службы происходит в рамках комплексного плана становления и развития экономически сильного, демократического, подотчетного народу государства, обеспечивающего единство народа и верховенство права. Теперь дело за практической реализацией плана и принятых в его исполнение законов.