

УДК 351.71 (574)

А.Е. Андасбаева

Жетысуский государственный университет им. И. Жансугурова, Казахстан, г. Талдыкорган

E-mail: anaier@mail.ru

## Реформа и модернизация государственной службы в Казахстане и России

**Аннотация.** В данной статье рассматривается вопрос модернизации государственной службы, проводится сравнительный анализ между институтами государственной службы в Казахстане и России.

**Ключевые слова:** государственная служба, модернизация, административная реформа, антикоррупционная политика, патронажная система, государственная политика.

Отношения между Россией и Казахстаном являются удачным примером межгосударственного сотрудничества. Благодаря выработке теории и практической реализации административных реформ в российском опыте были выявлены общезначимые черты, которые необходимы при модернизации Казахстана.

На сегодняшний день Казахстан по праву является одной из динамично развивающихся стран Центральной Азии и сумел преодолеть проблемы, порожденные советским опытом его развития.

Для современного Казахстана опытом внедрения административных реформ являются не только западные страны, но и опыт ближайшего нашего соседа. Россия представляет интерес в модернизации государственной службы. Отличительной особенностью российской государственной службы является ее комплексный характер, который определяется сложной организацией системы государственной службы, подразделяющейся на виды и уровни [1]. Государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан России на должностях государственной гражданской службы России по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов России, лиц, замещающих государственные должности субъектов России.

Согласно законодательному определению, установленному Модельным законом «Об основах государственной службы», государственная служба – профессиональная деятельность лиц,

замещающих государственные должности государственной службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов [2].

Проблеме модернизации государственной службы уделяется большое внимание. Так как эффективное развитие данного института способствует формированию политических ценностей, развитию демократической политической культуры.

Как в Российской Федерации, так и в Казахстане проводится административная реформа, среди мероприятий которой совершенствование системы органов исполнительной власти, разработка законодательных актов об административных процедурах, выработка комплекса мер по искоренению коррупции.

Данная административная реформа направлена на:

- совершенствование методов и форм деятельности государственных органов;
- обеспечение соответствия норм законодательства общепризнанным нормам и принципам международного права;
- обеспечение законности в деятельности государственных органов;
- совершенствование имиджа госслужащих, усиление ответственности за добросовестное исполнение обязанностей.

В отличие от Российской Федерации, где нет органа управления государственной службой, в Казахстане, в соответствии с Указом Президента от 18 сентября 1998 года «О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан», было образовано

Агентство РК по делам государственной службы, создание которого послужило импульсом проведения единой кадровой политики и организации государственной службы.

В рамках существующей в России функциональной специализации органов исполнительной власти наиболее оптимальной организационно-правовой формой органа управления государственной службой является федеральная служба, руководство деятельностью которой должен осуществлять Президент Российской Федерации.

В рамках антикоррупционной политики разработаны правовые акты, которые регулируют правила служебной этики. В Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан, утвержденный Указом Президента от 3 мая 2005 года №1567, в отличие от общих принципов служебного поведения, которые установлены в Российской Федерации, включены положения, регулирующие отношения, возникающей на государственной службе, которые выходят за рамки правовых и носят морально-этический характер, которые будучи закрепленными данным нормативным актом, получили юридическую силу.

В результате внедрения в Казахстане новой модели государственной службы произошло разделение государственных должностей на политических и административных. Необходимость такого разделения должностей государственных служащих определяется недостатками патронажной системы государственной службы, отбора в нее, а также дальнейшего продвижения, исходя из принципов личной преданности, незаинтересованности государственных служащих в повышении своего профессионального уровня, их низкой социальной защищенностью, высоким уровнем коррупции в государственном аппарате, отсутствия постоянного притока молодых «новых свежих умов».

В Российской Федерации правовой статус государственных служащих регулируется многими федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, а также подзаконными правовыми актами.

Среди широкого спектра основных прав государственных служащих следует выделить право на уважение личного достоинства, право на социальную и правовую защиту, право на продвижение по службе с учетом квалификации и способностей, добросовестного исполнения служебных обязанностей, право принимать решения в пределах своих полномочий и др.

Одним из методов обеспечения законности в государственной службе является установление мер юридической ответственности за ее нарушение, а также обеспечение привлечения к ответственности государственных служащих, которые нарушают законодательство о государственной службе и иные нормативно-правовые акты. Административные реформы, проводимые в нашей стране, предполагают научный поиск новых средств управления поведением государственных служащих. К числу таких средств относится дисциплинарная ответственность, которая является применением мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке.

Помимо методов обеспечения законности и мер юридической ответственности, необходимо рассматривать принципы государственной службы.

К числу общих принципов отнесены: верховенство конституции и законов; законность; демократизм и гласность; гуманизм и социальная справедливость; внепартийность и светский характер государственной службы, обеспечение преемственности в государственной службе. Наряду с общими принципами в законах о государственной службе отдельных государств имеются специфические принципы. Например, в законодательстве Российской Федерации установлен принцип федерализма, который обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В Республике Казахстан в систему принципов включены принципы казахстанского патриотизма; единства системы государственной службы, независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, поощрения государственных служащих за добросовестное инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности.

Опыт большинства государств-участников СНГ в части регулирования взаимосвязи государственной и муниципальной службы неприемлем для России ввиду того, что данные государства устанавливают принципиально иные

подходы к взаимодействию органов государственной власти: либо единую централизованную систему государственного управления на местах (Казахстан), либо взаимосвязанную систему государственного управления и местного самоуправления (Армения), либо систему местного самоуправления, не отделеную от системы государственной власти (Беларусь).

Несмотря на то, что существуют общие концептуальные проблемы институционального, структурно-функционального характера, имеет ряд отличий.

Во-первых, Казахстан по Конституции является унитарным государством, а Россия – федеративным. Преимущество унитарного государства заключается в том, что реформы, проводившиеся в стране, имели определенные результаты. Принцип единства государственной службы распространяется независимо от разделения государственной власти на три ветви, тем самым выражая социально-политическую сущность государственного управления и организации государственной службы. Единство государственной службы означает, что даже если в государственном аппарате существует разделение труда, все государственные служащие выполняют свои полномочия от имени государства. Поэтому принцип единства государственной власти выступает в качестве основы, которая объединяет ветви власти в единый государственный механизм [3].

Во-вторых, в Казахстане государственность обреталась в процессе поэтапного, непрерывного движения по пути реформ при устойчивом межнациональном согласии и стабильности общества, в России ситуация осложнялась тем, что все трансформации проходили в условиях распада ранее единого государства, которое усугублялось национальными конфликтами.

В-третьих, серьезной проблемой для проведения реформ в России являлось наличие огромного количества военно-промышленного комплекса. Все это усугубилось, когда Россия выбрала стратегию неолиберального характера, которая отрицала вмешательство государства в регулирование рыночной экономики. В Казахстане с распадом Союза снизились расходы на военную промышленность. Страна взяла ориентир на экономические реформы; было решено закрыть Семипалатинский ядерный полигон.

В-четвертых, у Казахстана и России име-

лись почти одинаковые проблемы. Это низкое качество государственных услуг, дублирование функций, бюрократизм чиновников, текучесть кадров, слабая мотивация служащих на добросовестную службу, нарушение профессиональной этики, низкая оплата труда.

В Казахстане с 1992 по 1998 год, а в России с 1991 по 1999 год была проведена подготовка реформы государственной службы. Общая продолжительность подготовительного периода в среднем составила 7 лет. Поэтому для Казахстана является важным опыт демократического перехода в России – в целях возможности его использования для прогнозирования ситуации, если учитывать, что реформируемые политические системы схожи. Все это было обусловлено необходимостью перемен в политических системах в Казахстане и России.

Особое внимание к институту государственной службы начали уделять с середины 1990-х годов, когда было очевидным, что проведение реформ и их успешное завершение невозможно. Тем не менее как в России, так и в Казахстане реформа государственной службы разрабатывалась очень медленно и отставала от темпов других реформ.

В обеих странах вопросы реформирования государственной службы являлись важнейшими и были крайне политизированы. В России внимание к данным вопросам до начала 2000-х годов следовало логике предвыборной борьбы [4].

Начало законодательного оформления начинается примерно в одинаковое время. В России – с принятием в августе 1995 г. Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», а в Казахстане – Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, «О государственной службе в РК» в декабре этого же года.

В условиях модернизации государственной службы политика центральных и местных властей не может строиться по одному единому шаблону, именно поэтому необходимо дифференцированное применение методов к местным условиям.

На сегодняшний день актуальным является вопрос о повышении статуса государственной службы, решение которого потребует повышения социального престижа и ответственности госслужащего. Наблюдается социальная дифференциация по уровню жизни между государ-

ственным служащим и работниками бизнес-структур и частного сектора.

Профессиональная деятельность государственных служащих характеризуется существенным ограничением определенных личных прав, свобод, что требует социальной компенсации с государственной стороны.

Из-за того, что отсутствуют существенные льготы и социальные привилегии, государственная служба становится неконкурентоспособной и малопривлекательной для перспективных кадров. Поэтому необходимо понимание того, что привилегии являются объективной потребностью любой управленческой системы в любом обществе.

Для повышения уровня престижности государственной службы в обществе целесообразно усилить уровень социальной поддержки госслужащих.

Во-первых, одной из острых проблем является разработка стимулирующей системы оплаты труда для государственных служащих, которая предполагает:

- ориентирование уровня заработной платы на конечный результат, оперативность и качество работы;
- адекватность уровня заработной платы сложности и объему работы;
- поэтапное повышение уровня заработной платы.

Во-вторых, требуется доработка вопроса создания дополнительных механизмов обеспечения доступным жильем госслужащих. Поэтому необходимо рассмотреть возможность участия госслужащих в долевом строительстве на льготных условиях. Целесообразно развитие социального и муниципального жилья.

В-третьих, следует разработать оптимальную модель медицинского страхования служащих.

Необходимо дальнейшее совершенствование системы госслужбы через повышение ответственности представителей органов государственной власти перед гражданами за принимаемые ими решения.

Слабый уровень профессионализма, плохой нравственный облик отдельного служащего оказывает негативный эффект в сознании населения, вследствие чего распространяется стереотип на весь государственный аппарат.

В соответствии со всеми этими проблемами, современная государственная политика должна

обладать следующими ключевыми характеристиками, а именно она должна:

- быстро корректироваться в ответ на изменения, происходящие в обществе, государстве и международных отношениях, и быть ориентированной на общенациональные интересы;
- иметь комплексный и непротиворечивый характер, рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами и процессами;
- соответствовать законодательству, быть эффективной, результативной и социально справедливой;
- пользоваться доверием и поддержкой со стороны большинства населения страны;
- соответствовать бюджетным средствам, иметь возможности и ресурсы для реализации и достижения поставленных целей.

Анализ опыта модернизации государственной службы Казахстана и России показал, что обе страны движутся в одном направлении, движутся на пути построения государственной службы на принципах нового государственного управления.

Сегодня в Казахстане сформирована достаточно эффективная модель государственной службы. Государственная служба в Казахстане имеет большой потенциал для своего развития. Россия стремится создать профессиональное государство по подобию западных аналогов.

В данное время в Казахстане разработана концепция новой модели государственной службы, нацеленная на перспективу и призванная реализовывать новые подходы по дальнейшей модернизации государственной службы, а в России принята федеральная программа реформирования госслужбы до 2013 года.

В связи с этим одной из наиболее важных задач для современного Казахстана остается модернизация государственной службы, которая должна соответствовать новым политическим реалиям государства, двигаться наравне со временем, быть эффективной, открытой, адекватно реагирующей на вызовы времени. Казахстану необходимо пересмотреть направленность процесса модернизации в сфере отечественной государственной службы, выбрать наиболее оптимальную модель развития с учетом социокультурных, национальных, исторических особенностей государства.

Государственная служба тогда будет высокоэффективной, когда не только в государстве

будут повышенные требования и ограничения, но и когда ее объективные неудобства и издержки будут компенсироваться хорошим жалованием, гарантиями, которые будут обеспечивать стабильность рабочего места, продвижение по службе, достойный уровень жизни.

### Литература

1 Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для сту-

дентов. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 679 с.

2 Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», август 1995 г.

3 Уваров В.Н. Государственная служба. – Алматы: Каз. гос. юрид. ин-т, 1996 – 224 с.

4 Байменов А.М. Некоторые особенности и тенденции развития государственной службы в РК // Саясаттану-Политология. – 2010. – № 2. – С. 80–84.

А.Е. Андасбаева

### Қазақстан мен Ресейдегі мемлекеттік қызметтің модернизациясы мен реформасы

Берілген мақалада мемлекеттік қызметтің модернизациясының сұрақтары қарастырылады, сонымен қатар Қазақстан және Ресейдегі мемлекеттік қызметтегі институттар арасындағы салыстырмалы анализ өткізіледі.

**Түйін сөздер:** мемлекеттік қызмет, модернизация, әкімшілік реформа, антикоррупциялық саясат, патронаж жүйесі, мемлекеттік саясат.

A.Y. Andasbaeva

### Reform and modernization of the public service in Kazakhstan and Russia

In this article discussed such questions like modernization of the public service, conduct comparative analysis between the public service institutions in Kazakhstan and Russia.

**Keywords:** public service, modernization, administrative reform, anti-corruption policy, patronage system, public policy.