

А 2010
3563

25.04.10

УДК 351/354 (574)

На правах рукописи

МУРЗАЛИН МАЛИК КЕНЕСБАЕВИЧ

**Особенности реформирования государственной службы: зарубежный
опыт и Казахстан**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Республика Казахстан
Алматы, 2010

351/354(574)

Диссертация выполнена в Казахском Государственном юридическом инновационном университете г. Семей на кафедре политологии

Научный руководитель:

доктор политических наук,
профессор Нурмагамбетов А.А.

Официальные оппоненты:

доктор политических наук
Нарбаев К.Н.

кандидат политических наук
Сыдыкова А.Е.

Ведущая организация:

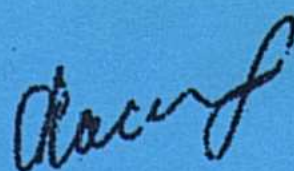
Казахский национальный
педагогический университет
им. Абая

Защита состоится «30 апреля» 2010г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д14А.01.25 при Казахском национальном университете им. аль-Фараби по адресу: 050012, г. Алматы, ул. Амангельды 61, факультет философии и политологии, зал заседаний (ауд. 211).

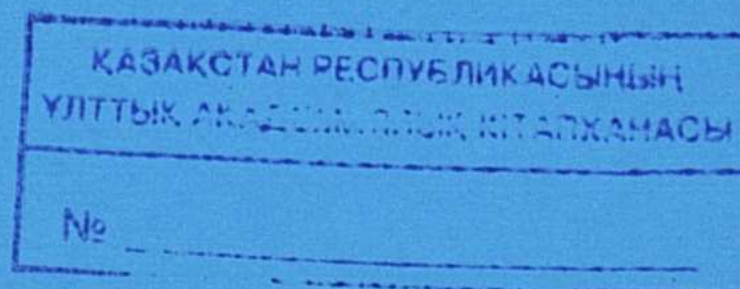
С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Казахского национального университета им. аль-Фараби по адресу: 050038, г. Алматы, пр. аль-Фараби, 71.

Автореферат разослан «30» марта 2010г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор политических наук



Г.О. Насимова



ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика диссертационного исследования. В диссертации проводится политологический анализ особенностей формирования и реализации государственной службы Республики Казахстан, анализируются особенности формирования кадровой политики Казахстана. Автором предложены конкретные рекомендации по ее совершенствованию.

Актуальность диссертационного исследования. Несмотря на то, что в Казахстане создана достаточно современная система государственной службы, сформированы ее основные элементы, существует необходимость совершенствования существующей модели и создания эффективной системы кадровой политики и управления персоналом в органах государственного управления. Это обусловлено по следующим причинам.

Первое, налицо значительное отставание в качественной модернизации системы исполнительной власти по сравнению с темпами и качественными изменениями в других сферах общественной и экономической жизни.

Второе, постепенно меняется геополитическая и экономическая ситуация в мире и регионе, требующая адекватного кадрового обеспечения государственной службы, прихода нового поколения управленцев.

Третье, модернизация политической системы Казахстана, поэтапный переход от президентской к президентско-парламентской политической системе, усиление в связи с этим роли правящей партии Нур Отан требуют адекватной перестройки модели государственной службы.

Четвертое, новые задачи по вхождению в 50 конкурентоспособных стран, дальнейшей модернизации всего общества требуют, в первую очередь, быстрой и адекватной модернизации и повышения конкурентоспособности самой государственной службы как основного стержня реформ.

Коренные изменения на постсоциалистическом пространстве привели к возникновению серьезного конфликта между потребностями построения демократического государства и сохранением практически в неизменном виде почти до конца 1990-х гг. прежней системы государственной службы. Неразрешенность данного противоречия привела к тому, что государственная служба стала выступать своеобразным тормозом для поступательного процесса развития новой государственности.

Политическая трансформация казахстанского общества обусловила кардинальные изменения в системе политико-административного управления, одним из ключевых направлений которых стало формирование и развитие института государственной службы. Происходящие социально-экономические и политические изменения в обществе требуют рационализации государственного управления, повышения эффективности управленческой деятельности, серьезной

перестройки аппарата управления, привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов.

Становление института государственной службы в Казахстане проходит в противоречивой ситуации, когда задачи административного реформирования не получили еще достаточного подкрепления в политико-правовом, организационном и кадровом отношениях, вследствие чего до сих пор организация государственной службы, ее кадровая основа не в полной мере соответствуют целям и задачам социально-экономического и политического развития страны. Такое положение обусловлено, в частности, слабой научной проработкой задач, функций и принципов организации государственной службы, отсутствием единой общепринятой концепции ее реформирования.

Актуальность создания современного института государственной службы, способствующего де бюрократизации социальной жизни и повышению эффективности государственного управления, была отмечена впервые в Стратегии «Казахстан 2030». «Новая экономика требует новых управленческих решений, которые способны принимать только современно мыслящие и ориентированные на конечный результат государственные менеджеры», - эти слова Главы государства Н. А. Назарбаева, озвученные в Послании «Стратегия вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира», стали лейтмотивом проводимой в настоящее время административной реформы. Суть которой Президент страны подробно изложил во время своего выступления на совместном заседании палат Парламента первого сентября 2006 года [1].

Современный Казахстан, успешно преодолев трудности переходного периода, ставит перед собой новые цели, направленные на дальнейшую интеграцию в мировую экономику, повышение конкурентоспособности страны и качественное улучшение жизни казахстанцев. В этих условиях особую актуальность приобретают вопросы эффективности государственного управления как важнейшего фактора, обеспечивающего неуклонность курса демократизации нашего общества и дальнейший рост экономики. В Послании Президента Казахстана Н.А. Назарбаева «Новый Казахстан в новом мире» в качестве приоритетной задачи была сформулирована необходимость проведения в Казахстане административной реформы [2]. В этом важном документе был подведен итог предварительного этапа реформирования системы государственного управления и намечены задачи на перспективу.

Решение важных задач, поставленных в последнем Послании главы государства народу Казахстана «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» [3] требует модернизации всей системы государственной службы, что обусловлено предложенной 10-летней программой развития Казахстана в сложнейший момент передела глобального экономического и политического влияния и смены исторических эпох.

Необходимость исследования вышеуказанных направлений и проблем модернизации государственной службы в целом и определила тему диссертационной работы, ее актуальность и комплекс решаемых задач.

Степень разработанности проблемы. Процесс становления и реформирования государственной службы в современном Казахстане - явление сложное и многоаспектное. Несформированность системы государственной службы в 1990-е годы, с одной стороны, и становление научного сообщества, изучающего государственно-служебную проблематику в условиях модернизации казахстанской государственности, с другой - обусловили то обстоятельство, что практически любое серьезное исследование государственной службы касалось вопросов ее модернизации и реформирования.

Многочисленные работы по проблемам государственной службы и ее реформирования, вышедшие в 1990-х годах, можно классифицировать по нескольким основаниям: в зависимости от базовых концепций, основных научных школ, преобладающих методов анализа и др. Так, в рамках последней классификации стоит выделить юридический, социально-политический, экономический подходы. Юридические аспекты организации и реформирования государственной службы наиболее подробно изложены в работах Г. Атаманчука, А. Демина, Н. Казанцева, В. Козбаненко, В. Манохина, Ю. Старилова, Л. Чикановой и ряда других авторов.

Экономический подход к реформированию государственной службы активно отстаивают представители Высшей школы экономики, в частности, Л. Якобсон и Я. Кузьминов. Политико-управленческие аспекты реформы представлены в работах М. Афанасьева, Ю. Васютина, В. Граждана, А. Оболонского, Е. Охотского, А. Турчинова и др. В особую группу следует выделить работы, посвященные исследованию проблем современного политико-административного управления (И. Василенко, Л. Сморгун, А. Шадрин).

Однако, сегодня явно недостаточно работ, посвященных политологическому анализу и критической оценке современных концепций реформирования, определению политического потенциала и перспектив, тенденций и приоритетов становления института государственной службы в условиях политической модернизации Казахстана.

Отдельные аспекты госуправления и госслужбы раскрыты в трудах известных отечественных политологов Алиярова Е.К., Байдельдинова Л.А., Джунусовой Ж.Х., Иватовой Л.М., Лаумулина М.Т., Романовой Н.В., Сыроежкина К.Л., Шалтыкова А.И. и др.

Определенную помощь в изучении политики Казахстана по формированию политико-административной элиты, кадров госслужащих оказали труды отечественных политологов А. Нысанбаева, М. Машана, Ж. Мурзалина, А. Тулегулова [4], Н. Абуевой [5].

Большую ценность в плане анализа приоритетных направлений государственной службы и кадровой деятельности в Казахстане представляют труды отечественных ученых-специалистов А.М. Байменова [6], С.Г. Капарова [7], Ж.У. Кыдыралина [8], З.К. Турисбекова [9] и др.

В целом, можно отметить, что современная практика реализации государственной кадровой политики показывает, во-первых, недостаточность исследования проблемы ее формирования, что обуславливает необходимость обоснования ее теоретико-методологических и концептуальных основ; во-вторых, комплексный политологический анализ и обобщение государственной кадровой политики Республики Казахстан в казахстанской политической науке еще не проводился.

Таким образом, теоретическая и практическая актуальность и недостаточная изученность обусловили выбор темы, цели и задач диссертационного исследования.

Объектом исследования является государственная служба Республики Казахстан.

Предметом исследования выступает процесс формирования и реализации государственной службы Республики Казахстан в условиях модернизации системы государственного управления.

Целью исследования является политологический анализ формирования и модернизации государственной службы Республики Казахстан в рамках политико-институционального подхода и сравнительного анализа с опытом зарубежных стран.

Исходя из поставленной цели исследования, были определены следующие задачи:

- раскрыть политическое содержание института государственной службы, определить его основные черты как объекта политологического анализа;
- охарактеризовать влияние политико-управленческого фактора на формирование отечественных моделей государственной службы, на основе анализа исторического опыта выявить цивилизационную специфику процесса их формирования и развития;
- выявить политические предпосылки и факторы формирования института государственной службы в Казахстане, показать особенности их проявления в условиях трансформации политической системы;
- установить зависимость процессов становления института государственной службы от особенностей политической модернизации и характера политико-властных отношений в казахстанском обществе;
- проанализировать основные проблемы, возникшие в процессе реализации политического потенциала института государственной службы как субъекта политической модернизации казахстанского общества;
- определить тенденции и приоритеты реформирования государственной службы и концептуальные основы становления современной ее модели в Казахстане.

Научная новизна диссертации обусловлена постановкой проблемы, выявлением степени ее разработанности, попыткой объективно проанализировать кардинальную трансформацию современного казахстанского общества в ее взаимодействии с процессами становления института государственной службы. Диссертация является комплексным исследованием политико-управленческих проблем становления государственной службы в контексте политической модернизации современного Казахстана. В ходе исследования получены следующие новые результаты:

- конкретизированы теоретико-методологические аспекты исследования института государственной службы;

- обобщен зарубежный опыт становления института государственной службы, выявлены общие и особенные стороны различных моделей государственной службы;

- установлена зависимость процессов становления института государственной службы от особенностей политической модернизации и характера политико-властных отношений в современном казахстанском обществе;

- доказано, что содержание современного этапа формирования института государственной службы в Казахстане обусловлено нерешенностью задач политической модернизации казахстанского общества в 90-е годы прошлого столетия, в частности, недостаточно полной рационализацией государственного управления;

- на основе анализа современных методологических подходов и политических практик модернизации политического управления, подтвердившего особую роль государства в процессе политической модернизации, доказана неэффективность имитационных моделей административного реформирования;

- разработаны концептуальные подходы к исследованию современной модели отечественной государственной службы, выработаны практические рекомендации по совершенствованию системы государственной службы в Казахстане.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют современные методы познания социально-политических явлений, в том числе: исторический, сравнительно-политологический, структурно-функциональный, а также SWOT анализ. В качестве наиболее значимых и обладающих существенным прогностическим потенциалом для осмысления процессов становления и модернизации института государственной службы в диссертации используются: подходы, основанные на теории модернизации; подходы, связанные с теориями перехода к демократии; институциональный подход.

Источниковая база исследования. Для решения поставленных в работе задач и целей диссертантом был использован широкий круг источников.

Основную *первую группу* источников составили труды основателей теории бюрократии М. Вебера, В. Вилсона и других, а также труды Президента Республики Казахстан.

Вторую группу источников представляют официальные законодательные документы, отражающие механизм функционирования института государственной службы РК. Основополагающим источником является Конституция Республики Казахстан, Законы РК «О Государственной службе», «О борьбе с коррупцией», Указ Президента РК «Положения о кадровом резерве государственной службы», другие законодательные и правовые документы. Они позволяют проследить основные направления, этапы, тенденции формирования государственной кадровой политики Республики Казахстан.

Третью группу источников составили материалы текущего архива Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан, документы Агентства по статистике Республики Казахстан, материалы периодической печати, содержащие в себе информацию о развитии кадровой политики Республики Казахстан.

Четвертую группу источников представляют материалы международных и республиканских научно-практических конференций, сборники научных трудов, монографии, специальная литература, содержащая данные по кадровой службе и кадровой политике.

Эти источники явились фундаментальной документальной базой, на основе которой было проведено настоящее исследование.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что положения и выводы диссертации могут быть использованы в научных исследованиях по проблемам реализации государственной кадровой политики. Положения и выводы диссертации могут быть полезны для совершенствования системы государственной службы, разработки Концепции государственной службы, а также при чтении курсов «Государственная служба РК», «Государственно-административное управление зарубежных стран».

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Институциональное и конституционное становление демократической системы неотделимо от реформирования государственного аппарата. В то же время без политического анализа процесса формирования института государственной службы, начиная с первых этапов оформления государственности и завершая настоящим временем, невозможно построить ее эффективную модель, которая реально будет действовать на территории Казахстана. Особенности становления государственной службы напрямую связаны с развитием государственности, ее сущностью, которая охватывает государственный аппарат, механизм управления и персонал управления, наполняющие этот механизм. Существуют определенные устойчивые черты развития государственной службы и законодательства о ней, присущие

только Казахстану. Ориентация на западные модели построения общества и законодательства должна осуществляться с учетом духовного и культурного наследия, социальной организации и традиций казахстанского общества.

2. Проблема институтов государственного управления тесно связана с социальными характеристиками государства. Так, для функционирования государственной службы социально-правового и демократического государства характерны такие черты, как судебная ответственность государства и его должностных лиц перед гражданами, ограничение сроков занятия высших государственных постов, верховенство закона, открытость и подотчетность обществу аппарата исполнительной власти и т. д. Асоциальное авторитарно-бюрократическое государство, напротив, характеризуется всевластием государственной бюрократии, формальным исполнением закона, лишенного многих гуманитарных ценностей, закрытостью и не подконтрольностью государственной службы обществу.

3. В мире существует множество моделей государственной службы, которые отличаются по структуре, функциям, рекрутингу, карьерному продвижению, системе мотивации и т.д. Выбор в качестве основного критерия принципа управления системой госслужбы государственного или рыночного, позволяет все модели условно разделить на две большие группы: бюрократическую и корпоративную. Бюрократической модели соответствует жестко выстроенная вертикаль управления. Оценка деятельности производится по объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач в соответствии с разработанными планами. В корпоративной модели оценка проводится по конечным результатам деятельности на базе рыночных механизмов, которые в своей основе предполагают экономическую эффективность деятельности, которая заключается в получении результата с меньшими затратами.

4. Административная государственная служба в Казахстана должна быть выстроена с учетом классических бюрократических принципов управления, в сочетании с современными требованиями. В первую очередь, это открытость государственной службы, ее максимальная приближенность к проблемам граждан, приоритет прав и свобод граждан в деятельности госслужащих. С другой стороны, сокращение объема распорядительных и распределительных функций госаппарата, прежде всего в сфере экономики; четкая регламентация процедур принятия управленческих решений; лишение чиновников монополии на информацию; усиление государственного контроля.

5. Доверяя проведение административной реформы самому госаппарату, следует помнить, что госслужба не заинтересована сама себя реформировать, конкретный чиновник, занимая свою должность, неохотно идет на перемены в стиле и методах своей работы. Для того чтобы продвинуться по карьерной лестнице, он сделает многое, но в плане пересмотра собственных подходов – вряд ли далеко пойдет. Необходимо не

только создавать определенные стимулы, но и в целом задавать соответствующие правила общей игры, когда иного выхода, кроме как меняться к лучшему, не останется.

6. Успешная реализация мер по созданию современной системы государственной службы будет способствовать проведению ускоренной модернизации стратегических направлений развития Республики Казахстан. В свою очередь социально-экономическая модернизация и политическая демократизация позволят республике в перспективе занять достойную нишу среди наиболее конкурентоспособных стран мира.

Апробация практических результатов. Основные положения, идеи и рекомендации исследования нашли свое отражение в 14 публикациях, в том числе в выступлениях на международных и республиканских научно-практических конференциях: Втором Конгрессе политологов Казахстана «Актуальные вопросы развития политической науки Казахстана» (Алматы, 2009); Актуальные проблемы подготовки конкурентоспособных кадров: опыт, современное состояние и перспективы развития (Семей: КГЮИУ, 2009); Ауэзовские чтения – 2009 (Семей: КГЮИУ, 2009); Институт конституционализма: развитие и перспективы (Семей: КГЮИУ, 2010).

Объем и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и приложения.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Выбор направления исследования обусловлен необходимостью проведения комплексного политологического анализа процесса реформирования государственной службы Республики Казахстан.

Во Введении обосновывается актуальность избранной темы, характеризуется степень разработанности проблемы, анализируются используемые источники, формулируются подходы, цель, основные задачи, предмет исследования, методологические и теоретические основы исследования, раскрывается новизна и практическая значимость диссертации, выделяются основные положения, выносимые на защиту.

Первый раздел «ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ» содержит анализ круга проблем, связанных с разработкой теоретических и методологических подходов к исследованию общих характеристик и закономерностей административно-государственной организации.

В первом подразделе первого раздела «Теоретические аспекты становления государственной службы» рассмотрены основные этапы развития теоретических моделей бюрократии, начиная от модели Вебера. Рассмотрены ситуационный и системные подходы. Применение теории систем к административно-государственному управлению во многом позволило увидеть всю организацию в единстве составляющих ее частей,

которые неразрывно связаны с внешним миром. Этот подход также помог интегрировать вклады более ранних школ, в разное время доминировавших в теории и практике административно-государственного управления.

Главная идея системного подхода заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов, подсистем и всей системы государственного администрирования с внешней средой, т.е. с обществом в целом. Это дает возможность рассматривать взаимосвязи в системе административно-государственного управления и между системой и обществом как единое целое.

Во втором подразделе первого раздела «**Политическая институционализация государственной службы**» показано, государственная служба в институциональном аспекте по отношению к политической системе представляет собой весьма сложный в социально-политическом отношении институт, а в функциональном - один из механизмов государственного управления. Ю.Н. Старилов определяет государственную службу как «комплексный правовой институт, состоящий из норм различных отраслей права и включающий в себя множество подинститутов» [10]. Г.В. Мальцев определяет государственную службу как «систему отношений, связанных с организацией деятельности и устройством государственного аппарата, осуществлением полномочий государственных органов и служащих, правовым положением и профессиональным совершенствованием кадров государственного аппарата» [11]. Г.В. Атаманчук полагает, что «государственная служба - это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах» [12]. В данном определении прослеживается взаимосвязь трех элементов: государства, государственного органа, государственной должности. Подчеркивается, что государственная служба существует не только для «обеспечения исполнения полномочий государственных органов», но для реализации основного предназначения государства - обслуживания потребностей и интересов своих граждан. Именно в этом направлении, на наш взгляд, должно идти развитие государственной службы в условиях демократизации казахстанского общества.

Можно заключить, что государственная служба демократического, правового государства является неотъемлемым элементом политической системы с присущими ему природой, целями, функциями и принципами организации в системе политико-властных отношений.

В третьем подразделе первого раздела «**Государственная служба как институт государственного управления**» показано, что многообразие определений и трактовок государственной службы, указывающих на ее правовой, социальный, публичный характер, не противоречит идентификации государственной службы как института государственного управления. Именно государственная служба во многом реализует волю государства, оказывает определяющее воздействие на деятельность и

поведение людей и социальных групп с помощью убеждения, регламентации и санкций. Государственная служба реализует на практике легитимное принуждение, монополия на которое принадлежит исключительно государству. Если для высших государственных органов – Правительства, Парламента – это только одна из многочисленных функций, то для государственной службы государственное управление составляет основное содержание.

Второй раздел **«ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: МИРОВОЙ ОПЫТ»** посвящен анализу опыта становления государственной службы в странах Запада и Востока, с федеральным и унитарным типом административного управления.

В первом подразделе второго раздела **«Система государственной службы в странах с федеральным типом административно-государственного управления»** рассмотрены общие и особенные черты системы государственной службы Германии и США. Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о государственной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Чиновники в Германии представляют собой привилегированную политическую группу, их профессиональная компетентность и финансовая независимость позволяют им добиваться значительного продвижения в партиях. В отличие от многих европейских стран (Великобритании, Франции и США), карьера государственного служащего в Германии не является альтернативной политической карьерой. Напротив, зачастую она становится предпосылкой для успешной политической деятельности.

Американская федеративная система предполагает определенную экономическую автономию и достаточно широкие политические полномочия штатов, а в какой-то мере и местных органов власти, исторически предшествовавших федеральному правительству. С юридической точки зрения, в США не существует единой государственной службы, она разделена на 185 тысяч административно-территориальных единиц. Наиболее важная, с государственно-правовой точки зрения, федеральная гражданская служба в свою очередь состоит из конгломерата административно-управленческих структур. Существуют и так называемые исключенные федеральные службы - заграничная служба, ФБР, ЦРУ и другие. В стране 14 правительственных департаментов, основной функцией которых является проведение законодательной и исполнительной политики. В них занято от 85 до 90% всех федеральных государственных служащих. Не все федеральные служащие относятся к числу гражданских служащих.

Во втором подразделе второго раздела «Государственная служба в странах с унитарным типом административно-государственного управления» показано на примере Франции и Великобритании, что унитарные правительства и их центральная администрация значительно больше влияют на повседневную жизнь граждан, чем федеративные.

Действующее сегодня во Франции законодательство о гражданской службе есть итог реформ, которые начались сразу же после освобождения страны после второй мировой войны. Хотя понятие «чиновник» употребляется сегодня для всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, но в строго юридическом смысле оно значительно уже. По существу, оно относится только к служащим гражданской (публичной) службы. «Закон об общем статусе чиновника» действует с 1946 г., регламентирует структуру гражданской службы и систему оплаты труда чиновников. Общая численность госслужащих составляет около 4 млн. человек; из них 2/3 состоят на службе государства, 1/3 - на службе местных коллективов. В организации государственной службы Франции сочетаются система найма («открытая государственная служба») и система карьеры («закрытая государственная служба»). Как в других развитых странах, во Франции существует институт «политических» чиновников, которые пользуются всеми привилегиями чиновников, но не связаны с иерархической системой административно-государственного управления, поскольку с самого начала поставлены над ней; это как бы политическая надстройка над формально нейтральным чиновничеством.

В отличие от Франции Великобритания имеет сильные традиции самоуправления в рамках унитарной системы административно-государственного управления. В течение всего XIX столетия рост британского правительства на местном уровне также способствовал некоторой децентрализации административной власти в стране.

Все графства и города Великобритании избирают свои Советы, которые формируют постоянные административные комитеты, ответственные каждый за свою конкретную сферу управления. Эти Советы управляют полицией, образованием, здравоохранением и социальными вопросами. В соответствии с принципом отделения государственного управления от политики, положенным в основу государственной службы Великобритании, все государственные должностные лица подразделены на две основные категории: политиков, заменяемых в случае ухода правительства в отставку, и администраторов-профессионалов, нанимаемых на постоянную работу независимой от других административных органов Комиссией гражданской службы. К числу государственных служащих-политиков относятся в первую очередь высшие должностные лица: премьер-министр, все министры, государственные секретари и некоторые другие высокопоставленные чиновники. Высший слой профессиональных служащих, относимых ко второй категории, самым непосредственным образом участвует в разработке

политических решений, но, в отличие от министров, не несет никакой политической ответственности за их последствия. Представители всех перечисленных категорий вместе с гражданскими служащими объединяются более широким понятием – «*служащие общественного (публичного) сектора*». Непосредственно на гражданской службе занято 10% служащих общественного сектора.

В третьем подразделе второго раздела «Государственная служба в странах Азии» рассмотрен опыт Малайзии и КНР. Государственный аппарат является движущей силой социально-экономических преобразований, позволившей *Малайзии* за исторически короткий период времени встать в ряд с развитыми странами. Для подготовки квалифицированных кадров было создано Национальное агентство государственного управления. Реформам подверглись государственные учреждения, непосредственно работающие с населением – больницы, дорожно-транспортная служба, департамент иммиграции и регистрации, налоговая служба и другие.

Важной мерой по повышению эффективности госслужбы стало образование Бюро по жалобам от населения, чьи функции во многом схожи с институтом Омбудсмана. Наряду с традиционными методами, здесь нашло применение система электронной подачи жалоб. Это обеспечивает транспарентность. В настоящее время в структуре государственной службы Малайзии работают около 850 тысяч человек, занятых в 26 отраслевых министерствах и территориальных госструктурах в 13 штатах Малайзии.

В КНР государственные служащие наделяются полномочиями, возложенными на них для исполнения своих служебных обязанностей. Они не могут быть смещены либо понижены в должности, отправлены в отставку или подвергнуты административному взысканию при отсутствии на то законных оснований и без прохождения установленной законом процедуры. Предусматривается ряд ограничений, связанных с государственной службой. Так, госслужащим запрещено распространять высказывания, порочащие авторитет правительства, организовывать или участвовать в митингах, демонстрациях, манифестациях и других действиях, направленных против правительства; организовывать забастовки или участвовать в них; противодействовать решениям и приказам вышестоящих инстанций, зажимать критику, прибегать к мести. Госслужащим запрещено также заниматься торговлей, предпринимательством и участвовать в другой хозяйственной деятельности, приносящей прибыль.

Таким образом, анализ показывает, что в мире существует множество моделей государственной службы, которые отличаются по структуре, функциям, рекрутингу, карьерному продвижению, системе мотивации и т.д. Выбор в качестве основного критерия принципа управления системой госслужбы *государственного или рыночного*, позволяет все модели условно разделить на две большие группы: бюрократическую и корпоративную.

Бюрократической модели соответствует жестко выстроенная вертикаль управления. Оценка деятельности производится по объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач в соответствии с разработанными планами. В корпоративной модели оценка проводится по конечным результатам деятельности на базе рыночных механизмов, которые в своей основе предполагают экономическую эффективность деятельности, которая заключается в получении результата с меньшими затратами.

Корпоративная модель государственной службы, как показывает опыт ряда западных стран, эффективна в государствах с развитой рыночной экономикой, устоявшимися демократическими институтами и традициями. На первый взгляд данная модель предпочтительней для Казахстана. Создается компактная система госорганов, осуществляющих государственные функции. Происходит снижение расходов на содержание аппарата, обеспечение прозрачности, гибкости, эффективности функционирования системы управления. Вместе с тем, анализ показывает, что в корпоративной модели имеется фундаментальное противоречие между нерыночной по своей природе государственной службой и попыткой её реорганизации на рыночной основе.

Полагаем, что ориентация на корпоративную модель преждевременна и имеет в Казахстане серьезные ограничения, связанные с национальным менталитетом, этническим многообразием и т.д. Реализация на практике данной модели может привести к ослаблению влияния государства на общественные процессы в условиях, когда институты гражданского общества еще не достаточно развиты. Применение принципов корпоративной модели возможно в политической государственной службе, когда эффективность деятельности оценивается по конечному результату. По мере развития гражданского общества, развития местного самоуправления возможно включение элементов корпоративного управления в систему всей государственной службы.

Третий раздел **«ОПТИМИЗАЦИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО КАЗАХСТАНА»** посвящен анализу становления и перспективам развития государственной службы в Республике Казахстан.

В первом подразделе третьего раздела **«Становление государственной службы в Республике Казахстан»** показано, что задача выстраивания новой системы государственной службы в республике была поставлена в Президентом Республики Казахстан Н.А.Назарбаевым в Стратегической программе «Казахстан-2030». 18 сентября 1998 года впервые в Казахстане был образован уполномоченный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный главе государства — Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, призванный осуществлять единую государственную политику в этой сфере. В 1999 году был принят Закон «О

государственной службе», который определил основное содержание казахстанской позиционно-карьерной модели государственной службы. Государственные служащие делятся на два вида: административный государственный служащий и политический государственный служащий.

Деятельность центральных исполнительных органов регулируется Конституцией, Конституционным законом Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. «О Правительстве Республики Казахстан», Положениями о центральных исполнительных органах и другими нормативными актами.

Деятельность местных исполнительных органах регулируется Конституцией, Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», иными нормативными актами.

В 2003 года Казахстан перешел на позиционно-карьерную модель государственной службы. В 2005 году в Закон «О государственной службе» были внесены дополнения и изменения, среди которых - институт ротации политических государственных служащих; в том же году Указом Президента был утвержден Кодекс чести государственных служащих, который носит ярко выраженный антикоррупционный характер и состоит из детализированных норм, предъявляемых к поведению госслужащих.

В 2006 году в своем выступлении на открытии третьей сессии Парламента Президент РК отмечает: 1. Правительство должно сократить иерархию должностей на всех уровнях власти, исключив отдельные промежуточные звенья. 2. Необходимо внедрить механизмы оценки работы административных государственных служащих, а также разработать механизм их ротации между центром и регионами. 3. Во всех государственных органах должны быть разработаны и внедрены отраслевые стандарты предоставления государственных услуг. Следует создать систему внутреннего и внешнего аудита по их соблюдению, в том числе с помощью систематического проведения социологических опросов населения и предпринимателей. Должна быть внедрена система рейтинговой оценки деятельности центральных государственных органов и акиматов областей на регулярной основе.

Штатная численность государственных должностей по республике составляет 102 747 единицы, в том числе политических государственных служащих составляет 3 061 человек. Численность женщин составляет 56 054 человека. Средний стаж на государственной службе – 9 лет. Сменяемость государственных служащих составляет 14 312 единиц (14,7%). Высшее образование имеют 80798 государственный служащий (83,4%) На государственной службе работают представители 59 национальностей: казахов – 84,86%; русских – 9788 (10,10%); других – 4,7% .Средний возраст политических государственных служащих составляет - 47 лет, а административных государственных служащих – 38 лет.

Опрос, проведенный в 2005 году исследовательским центром «Сандж» по заказу Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, и охватывавший 1000 потребителей различных государственных услуг, показал, что только 35% потребителей остались довольны качеством предоставленных им услуг, 42% удовлетворено сроками предоставления услуги. В действенность Кодекса чести госслужащих верит только 14% потребителей госуслуг и 27% опрошенных госслужащих. При этом только 57,3% из 245 опрошенных государственных служащих различных органов признают важность мониторинга мнений клиентов.

Во втором подразделе третьего раздела «**Политический потенциал государственной службы в условиях административной реформы: проблемы и тенденции**» показано, что для качественной модернизации всех механизмов государственного управления, прежде всего, требует дальнейшего углубления административных реформ, в частности совершенствования системы государственной службы. Разделение государственных служащих на политических и административных позволило гарантировать правовую защиту административных служащих при смене политических руководителей.

Исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, представляется целесообразным формирование эффективной системы государственной службы, адаптированной к новым реалиям и стратегическим задачам страны, поскольку отставание в дальнейшем реформировании системы государственной службы не исключает возможности значительного торможения процесса модернизации в будущем.

Отечественная система государственной службы еще не полностью соответствует мировым стандартам.

1) Перед системой государственной службы сохранилась задача усиления гласности при осуществлении должностных полномочий, транспарентности и подконтрольности профессиональной деятельности государственных служащих структурам гражданского общества.

2) Должна быть продолжена работа по передаче части государственных функций в конкурентную среду частному сектору, например, через систему государственного социального заказа. Тем самым будет углубляться и расширяться взаимодействие государства и гражданского общества посредством передачи несвойственных государству функций в гражданский сектор.

3) Необходимо усиление ответственности государственных служащих и борьбы с коррупцией в государственных органах. Меры по повышению ответственности и борьбы с коррупцией в государственных органах принимались на протяжении всего периода становления системы государственного управления. Однако данные меры зачастую носили эпизодический характер, и в практическом плане их результативность

оставалась на низком уровне. Одним из механизмов предупреждения коррупции стало внедрение института ротации политических государственных служащих, поскольку была выявлена негативная тенденция сращивания некоторых высших должностных лиц с представителями финансово-промышленных групп или организованной преступности. Ротация политических государственных служащих способствует существенному сокращению и воспрепятствованию установления прочных связей должностных лиц с криминальными элементами и бизнес-структурами.

4) Медленными темпами идет процесс внедрения автоматизированной системы «электронное Правительство». На местах затягивается процесс автоматизации оказания государственных услуг населению, поскольку сказываются нехватка квалифицированных специалистов на местных уровнях, недоступность информационных технологий для большинства населения и технологическая неразвитость компьютерных сетей в местных органах власти.

Говоря о *перспективах государственной службы*, становится совершенно очевидным, что необходимо повышать ее конкурентоспособность, которая будет достигаться благодаря оптимизации государственного аппарата и увеличению его эффективности, а также усилению ответственности и социального престижа государственных служащих. Тем самым успешная реализация мер по созданию современной системы государственной службы будет способствовать проведению ускоренной модернизации стратегических направлений развития Республики Казахстан. В свою очередь социально-экономическая модернизация и политическая демократизация позволят республике в перспективе занять достойную нишу среди наиболее конкурентоспособных стран мира.

В третьем подразделе третьего раздела «**Приоритеты реформирования государственной службы в процессе политической модернизации в Республике Казахстан**» показано, что процессы политической модернизации налагают определенные требования к отечественной модели государственной службы, которая должна соответствовать политическим процессам в республике.

Агентством по делам государственной службы определены квалификационные требования к административным государственным должностям. При этом отбор на административную государственную службу включает в себя тестирование на знание национального законодательства. В 2005 году в регионах созданы Дисциплинарные советы Агентства по делам государственной службы, которые рассматривают вопросы укрепления государственной дисциплины, соблюдения антикоррупционного законодательства и Кодекса чести государственных служащих.

Для дальнейшего разделения политических и административных функций в системе центрального государственного управления в 2007 году

введена новая должность – ответственный секретарь. Основным предметом компетенции данной должности определены реализация политики в соответствующих отраслях (сферах) государственного управления, формируемой политическим руководством, осуществление руководства аппаратом государственного органа, а также выполнение организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций.

Ответственные секретари обеспечивают реализацию политики, формируемой первыми руководителями центральных государственных органов, таким образом, министры теперь становятся больше политическими фигурами. При этом отставка Правительства, министра не влечет прекращения полномочий ответственного секретаря (то есть не может быть юридическим основанием). Это позволяет нивелировать возможность отрицательного воздействия политических процессов на государственный аппарат, поскольку из-за практики многоуровневых политических назначений смена руководителя одного ведомства, как правило, приводила к смене всей «команды» и необоснованному увольнению большинства профессиональных кадров. Вследствие этого отсутствовали стимулы для совершенствования профессиональных качеств, наблюдалась высокая текучесть кадров.

Проведенное изучение системы государственной службы позволило провести SWOT-анализ с целью определения дальнейших шагов ее модернизации. По итогам определены основные приоритеты, среди которых в частности, разработка Концепции государственной службы, расширение реестра госуслуг за счет стандартизации разрешительных, лицензируемых услуг, повышение роли кадровых служб, укрепление роли дисциплинарных советов Агентства по делам государственной службы.

В целом предлагается пересмотреть функции Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, которая должна стать центром научных исследований по современным проблемам развития государственной службы и управления.

Таким образом, реформирование государственной службы в Казахстане является вопросом большой политической значимости. Без эффективной работы кадров политическая система страны не может быть устойчивой и стабильной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Мировой опыт государственного строительства убедительно свидетельствует о том, что деятельность государственной власти может быть эффективной и устойчивой лишь тогда, когда ее подкрепляет жизнеспособная система государственной службы. Практически все государственные решения, касающиеся интересов общества, отдельных социальных слоев, групп и граждан, так или иначе проходят через систему институтов государственной службы. Кроме того, люди оценивают государственную политику в первую очередь сквозь призму удовлетворения

своих жизненных нужд и потребностей, включая решение вопросов социального обеспечения, жилищных условий, медицинского обслуживания, общественного порядка и т.д. При этом именно через деятельность государственных служащих у населения формируются основы патриотизма, понимания гражданской ответственности за развитие страны. Мировой практикой накоплен многолетний опыт организации и функционирования государственной службы, сложился ряд моделей. Особенную важность при этом приобретает опыт формирования государственной службы в унитарных государствах.

2. На современном этапе в демократически ориентированном государстве происходит трансформация роли государственной службы, которая все более превращается в важнейший ресурс управления, требующий высокого профессионального уровня и деловой квалификации государственных служащих.

3. Для современного Казахстана необходим учет теории и практики государственной службы развитых демократических стран, которые имеют в своем распоряжении практический и теоретический опыт по становлению этого института государственной кадровой политики. Необходимо учитывать общие тенденции формирования и функционирования государственной службы, которые действуют во всех структурах государственного управления.

4. Теория государственной кадровой политики должна во многом исходить из постоянно изменяющегося содержания и характера деятельности государственной службы, уровня общественного разделения труда, его профессионализации. Исторический опыт развития государственной службы в разных странах мира свидетельствует о том, что она всегда была тесно связана с государством, выступает как механизм реализации государственного управления, что позволяет утверждать об органическом единстве государственной власти и государственной службы.

5. Для эффективного развития процесса государственного строительства одинаково важны как успешно работающая система органов государственной власти и управления, так и процедуры, вовлекающие в процесс принятия и осуществления решений. Данные процедуры не ограничиваются рамками государственного аппарата, а представляют собой процесс коммуникаций между институтами власти и гражданами. В связи с этим необходим целостный подход к развитию потенциала и совершенствованию государственной службы.

6. Модернизируя государственную службу в Республике Казахстан необходимо предусматривать значительное расширение сети учебных заведений по подготовке государственных служащих. Помимо Академии государственного управления сети региональных центров повышения квалификации, составной частью этой могут быть университеты, высшие учебные заведения, которые можно частично переориентировать на базовую

подготовку, и переподготовку кадров для государственной службы. Сотрудничество системы государственных органов с наукой, научными и образовательными структурами даст возможность рационально организовать систему отбора и последующей подготовки в научно-исследовательских центрах молодых кадров из числа наиболее перспективных выпускников вузов, всемерно повышать научно-педагогический потенциал вузов. Это в свою очередь обеспечит преодоление разобщения научных исследований и разработок с практикой осуществления, привлечение научно-исследовательских институтов для создания базовых кафедр в однопрофильных вузах и на соответствующих факультетах.

Исследование процессов становления государственной службы в Казахстане логично приводит к следующим рекомендациям практической направленности.

Оценка полноты решения поставленных задач определяется следующим:

1. конкретизированы теоретико-методологические аспекты политологического анализа института государственной службы;

2. обобщен зарубежный опыт становления института государственной службы, выявлены общие и особенные стороны различных моделей государственной службы;

3. установлена зависимость процессов становления института государственной службы от особенностей политической модернизации и характера политико-властных отношений в казахстанском обществе;

4. доказано, что содержание современного этапа формирования института государственной службы в Казахстане обусловлено нерешенностью задач политической модернизации казахстанского общества в 1990-е годы, в частности, недостаточно полной рационализацией государственного управления;

5. на основе анализа современных методологических подходов и политических практик модернизации политического управления, подтвердившего, в частности, особую роль государства в процессе политической модернизации, доказана неэффективность имитационных моделей административного;

6. разработаны концептуальные подходы к формированию современной модели отечественной государственной службы.

Мы пришли к пониманию того, что всякий очередной этап административной реформы имеет свои механизмы их осуществления, делающие возможной реализацию целей реформирования. Когда же механизмы осуществления реформ не отвечают потребностям реформируемой сферы, а реформаторы продолжают в новых условиях использовать продемонстрировавшие свою успешность в других условиях методы реформирования, эффективность реформ резко падает. Следовательно, образовавшаяся в ходе реформ новая социально-

политическая и экономическая реальность требует для дальнейшего реформирования и новых социальных сил и новых методов. Критерием эффективности административной реформы должна выступать удовлетворенность населения повышением качества государственных услуг, как мерила успешности реформы на местном уровне.

Разработка рекомендаций и исходных данных по практическому использованию результатов. Помимо теоретических результатов выводы полученные в ходе исследования имеют практическое значение. К ним можно отнести следующие рекомендации.

1. Определиться с моделью госслужбы (позиционная, карьерная, карьерно-позиционная) на посткризисный период.

2. Разработать Концепцию государственной службы с учетом возможности включения в систему госслужбы национальных компаний и холдингов со 100% участием государства.

3. Разработать программу «Кадры», в которой предусмотреть подготовку и переподготовку в Академии госуправления (по 2-3 месяца) руководящих кадров местных госорганов.

4. Выработать мотивационные меры по перемещению учителей, работников здравоохранения в депрессивные регионы.

5. Внедрить систему оценки эффективности работы госслужащих, с последующей дифференциацией заработной платы (например: 70% базовый оклад, остальное - на основе полученных баллов).

6. Перестроить работу с кадровым резервом (разработать и законодательно закрепить механизм, предусматривающий приоритетность назначения на руководящие государственные должности кандидатов из числа резервистов (за исключением должностей, назначение на которые производится Главой государства).

7. Совершенствовать отдельные элементы конкурсных процедур (правила проведения конкурсов, тестирования, квалификационные требования и т.д.).

8. Усилить аналитическую работу Академии государственного управления по вопросам совершенствования госуправления, госслужбы.

9. Разработать систему оплаты труда государственных служащих конкурентоспособную с другими секторами экономики, адекватную выполняемым функциям.

Оценка научного уровня выполненной работы в сравнении с лучшими достижениями в данной области. Научный уровень данной работы определяется ее целью – исследовать процессы формирования государственной службы в Республике Казахстан. Поставленные в диссертации задачи и характер их решения новы в отечественной политической науке. Исследование способствует более глубокому анализу процесса построения эффективной системы государственной службы в Республике Казахстан и дает пути его совершенствования в будущем.

Оценка технической и экономической эффективности внедрения. Обоснована модель государственной службы, которая может быть использована руководством Республики Казахстан при определении дальнейших путей совершенствования административной системы государства, при разработке ее стратегических и тактических программ развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Назарбаев Н.А. Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу // Казахстанская правда. - 2006. - 2 сентября.

2. Назарбаев Н.А. Послание Президента народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире» // Казахстанская правда. - 2007. - 28 февраля.

3. Назарбаев Н.А. Послание Президента народу Казахстана «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» // Казахстанская правда. - 2010. - 30 января.

4. Нысанбаев А., Машан М., Мурзалин Ж., Тулегулов А. Эволюция политической системы Казахстана. - Алматы: Қазақ энциклопедиясы, 2001. – 2 том. – 544с.

5. Абуева Н.А. Специфика элиты как политического института // Современные проблемы политической науки. – Алматы, 2000. – С.37.

6. Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. – Астана: Фолиант, 2000. – 197 с.

7. Капаров С.Г. Модернизация государственной службы в Казахстане: политологический анализ. – Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд.полит.наук. - Астана, 2009. - 28 с.

8. Кыдыралина Ж.У. Кадровая политика: исторический опыт и современные подходы // Казахстан-Спектр. – 2004. - № 4. – С.66 – 73.

9. Турисбеков З.К. Актуальные проблемы совершенствования государственной службы в Казахстане // Государственная служба в суверенном Казахстане: опыт, задачи, перспективы: Мат. межд. науч-практ. конф. – Астана, 2002.

10. Стариков Ю.Н. Службное право. – М: 1996. - С.131.

11. Мальцев Г.В. Государственная служба в России: проблемы становления: Сб. науч. ст. - М.:1993.- С.13.

12. Атаманчук Г.В. Государственная служба РФ. - М.: 1997. - С.26.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Мемлекеттік қызметті зерттеудегі теориялық-әдістемелік тәсілдер // Актуальные проблемы политической науки Казахстана: Сб. науч. трудов. – Алматы: КазНУ, 2006. – № 2 (6).-С.124 - 131.

2. Мемлекеттік қызмет әлеуметтік институттар жүйесі ретінде // Актуальные проблемы политической науки Казахстана: Сб. науч. трудов. –

Алматы: КазНУ, 2006. – № 2 (6).-С. 164 - 168.

3. Модели реформирования системы государственной службы // Актуальные проблемы политической науки Казахстана: Сб. науч. трудов. – Алматы: КазНУ им. аль-Фараби. 2007. - № 3 (9). – С. 75-81.

4. Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесі: реформалау ерекшеліктері және қазіргі жағдайы // Қоғам және Дәуір. – 2009. - № 2. – бб.26-32 (в соавторстве с Ахметовым С.К.).

5. Административная реформа – стратегическая задача Казахстана // Актуальные вопросы развития политической науки Казахстана. – Алматы, 2009.– С.34-40 (в соавторстве с Нурмагамбетовым А.А.).

6. Өткен дәуір саяси ойшылдарының сыбайлас жемқорлықты зерттеуі // Актуальные проблемы подготовки конкурентоспособных кадров: опыт, современное состояние и перспективы развития: Мат. межд. науч.-практ.конф. – Семей: КГЮИУ, 2009. – С. 37-40.

7. Особенности формирования системы государственной службы США // Актуальные проблемы подготовки конкурентоспособных кадров: опыт, современное состояние и перспективы развития: Мат. науч.-практ. конф. – Семей: КГЮИУ, 2009. – С.47-52.

8. Концептуальные подходы к исследованию государственного управления и государственной службы // Ауэзовские чтения - 2009: Мат. науч.-практ. конф. – Семей: КГЮИУ, 2009. – С. 299-304 (в соавторстве с Ахметовым С.К.).

9. Особенности осуществления административной реформы Республики Казахстан в контексте модернизации системы государственной службы // Ауэзовские чтения - 2009: Мат. науч.-практ. конф. – Семей: КГЮИУ, 2009. – С. 304-308.

10. Государственная служба в европейских странах // Вестник КазНУ. – 2009. - № 2 (33). –С.166-169 (в соавторстве с Ахметовым С.К.).

11. Особенности модели государственной службы в США // Вестник КазНУ. – 2009. - № 2. – С.184-187.

12. Особенности осуществления административной реформы Республики Казахстан в контексте модернизации системы государственной службы // Ауэзовские чтения – 2009: Мат. респ. науч. конф.- Семей, 2009.- С.304-308.

13. Становление государственной службы в Республике Казахстан // Институт конституционализма: развитие и перспективы: Матер. межд. науч.-практ. конф. – Семей: КГЮИУ, 2010. - С. 281-287.

14. Государственная служба как институт госуправления // Институт конституционализма: развитие и перспективы: Матер.межд.конф. – Семей: КГЮИУ, 2010. - С. 312-317.

