

Б.А. Тайторина^{1*}, А.Д. Мухматова², Г.Т. Байсалова²

¹Казахский национальный педагогический университет им. Абая, Алматы, Казахстан;

²Казахский национальный аграрный исследовательский университет, Алматы, Казахстан
(E-mail: binur.a@mail.ru, amin.ka@bk.ru, gulzira_06041967@mail.ru)

Тенденции развития института государственной службы: Казахстан и лучшие мировые практики

От уровня профессионализма государственного аппарата зависят процесс развития любого государства и эффективность выполнения стратегических целей государства. Актуализация модернизации системы государственного управления и государственной службы обусловлена современной ситуацией — в период пандемии коронавирусной инфекции ярко проявилась неспособность системы государственного управления мобилизовать имеющиеся ресурсы для защиты права граждан на охрану здоровья, прав медицинских работников. Неспособность правительства обеспечить своевременное реагирование на вызовы и угрозы путем создания подзаконных нормативных актов во исполнение законодательных актов привела к негативным результатам; правовой нигилизм государственного аппарата повлек за собой необратимые для государства и общества потери человеческих жизней. В статье на основе лучших мировых практик государственной службы рассмотрены проблемы реформирования государственной службы Республики Казахстан. Авторы статьи актуализируют необходимость выбора эффективной и справедливой модели государственного управления, которая должна быть адекватной запросам общества, с учетом вызовов времени качественно оказывать государственные услуги населению с использованием современных технологий. Основу кардинальной переориентации всей деятельности государственных органов должен представить переход от общего урегулирования общественных отношений в сфере государственного управления к качественному оказанию государственных услуг населению по образу и подобию британской, сингапурской и других лучших мировых практик государственной службы. Модернизация законодательства о государственной службе должна отразить принципы стабильности кадров, каскадирования стратегических документов до каждого служащего и справедливой оценки и стимулирования профессиональных достижений сотрудников.

Ключевые слова: право, закон, государство, государственная служба, государственное управление, эффективность, модернизация.

Введение

В Послании Главы государства К.-Ж. Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 г. одним из ключевых приоритетов выделено создание современного эффективного государства [1]. Разрешение таких задач, как повышение рейтинга государства на международной арене, умение государственной власти держать руку на пульсе социальных проблем граждан, «слышать» их насущные вопросы, ее способность обеспечивать решение проблем граждан, оказание государственных услуг обществу на должном уровне, прямо зависит от эффективности государственного управления, качества работы государственных служащих. В современный период актуализируется необходимость модернизации государственного управления и государственной службы, требуется серьезный подход к глобальным изменениям и вызовам в данной сфере общественных отношений.

Государственная служба, выступая в качестве социального института, должна занимать ключевые позиции по повышению уровня жизни граждан, обеспечению их правового статуса, что является приоритетным направлением любого демократического, правового государства. Государственная служба как социальный институт — устойчивая, исторически сложившаяся форма организации совместной деятельности государственных служащих, практика социальной направленности которых нацелена на гарантирование правового статуса граждан, обеспечение достойного уровня жизни населения.

Миссией служения аппарата государственных служащих является удовлетворение потребностей общества в эффективном административном государственном управлении [2].

*Автор-корреспондент. E-mail: binur.a@mail.ru

Каждое государство нуждается в квалифицированных специалистах, отвечающих реалиям современных общественных отношений и способных обеспечить потребности общества и самого государства в целом. С учетом роли и места государственной службы в обществе и государстве, исследование истории возникновения и развития государственной службы в нашей стране, различных аспектов ее построения и функционирования, динамики происходящих и будущих перемен, а также особенностей государственной службы в зарубежных странах крайне важно [3, 4].

Целью статьи является ретроспективный анализ становления государственной службы Республики Казахстан на основе лучших практик государственной службы зарубежных стран.

Методы исследования

В ходе исследования были применены общенаучные теоретические методы. Основным для всей работы выступал метод познания научных и теоретических материалов. При рассмотрении истории возникновения и становления института государственной службы в Казахстане использовался метод анализа литературы; метод обобщения — при выделении исторических этапов казахстанской государственной службы; логический метод — при проведении анализа проблемных вопросов.

Обсуждение

Институт гражданской службы Великобритании: становление и развитие. В англосаксонской правовой семье понятие «государственная служба» не получило практического применения, его заменила целая система определений. В частности, широко используется термин «гражданская служба». Что касается исторической ретроспективы государственного управления в Великобритании, следует, прежде всего, отметить, что прообраз современной системы гражданской службы этой страны сформирован еще в средние века — то были первоначальные основы относительно децентрализованной открытой модели гражданской службы.

Великобритания выделяется среди европейских стран своеобразием формы территориального устройства, а также оригинальностью системы законодательства, которая выражена отсутствием Конституции и опирается на статуты и судебные решения. Отсутствие структурированной системы права привело к тому, что в стране до сих пор отсутствуют нормативно-правовые акты, раскрывающие понятие «гражданская служба» и регулирующие ее деятельность, выделяющие определенный круг лиц — «слуг» государства, определяющие их права и обязанности перед государством. Под гражданской службой, согласно официальному сайту государственной службы Великобритании, понимается независимая система управления (секретариат служащих Ее Величества), оказывающая помощь Правительству по выполнению исполнительных решений в целях осуществления эффективной политики государства [4].

Кабинет министров в Великобритании был образован уже XVII в., однако существенной роли в реализации публичной власти министры не играли. Штат пополнялся за счет системы патронажа, т.е. покровительства, должности в министерствах передавались по наследству, продавались, дарились. Это считалось частью собственности и не было чем-то незаконным, поскольку большинство служащих являлись аристократами. Полномочия их были ограничены, вознаграждение выплачивалось периодически, а служение Короне считалось «священной обязанностью». Таким образом, до середины XIX в. в Великобритании институт профессиональной государственной службы отсутствовал, в стране не существовало института постоянной профессиональной гражданской службы, все издержки архаичной системы управления компенсировались благодаря весьма развитой модели самоуправления на фоне господства общего права.

Начальным этапом реформы гражданской службы послужил представленный Парламенту в 1854 г. доклад Норткота-Тревельяна, где выдвигалось предложение о замене устаревшей системы патронажа на профессиональные качества, которые предлагалось устанавливать через открытые конкурсные экзамены. Также рекомендовалось поделить служащих на два больших корпуса — технический и административный. Замещение вакансий предлагалось вводить независимо от стажа и выслуги лет, основываясь на личных качествах претендента. Впервые на основе принципа открытых конкурсных экзаменов замещение вакансий было проведено в 1870 г.: корпус гражданских служащих составили 3 категории — исполнители, администраторы и клерки. Итогом этой масштабной реформы, встретившей на первых порах серьезное сопротивление, стала эффективная унификация системы государственной службы, отбор служащих на основе открытых конкурсных экзаменов, что обеспечило глобальное повышение профессионализма служащих [5]. Следует особо отметить высокий уро-

вень конкурсного отбора: содержание программы конкурсных экзаменов основывалось на лучших методических разработках университетов Кембриджа и Оксфорда. Специфической особенностью результатов данной реформы является формирование кастового характера государственной службы. Реформа четко обозначила отличия британского варианта системы государственной службы от континентальной модели государственной службы: теперь для осуществления функций государственной службы вместо «узких» профессионалов в специальных отраслях отобраны «дженералисты» — служащие с разносторонним общим гуманитарным образованием, способные выполнять широкий круг задач, не замыкаясь на узкой специализации.

Исторический опыт функционирования системы государственной службы показал свою эффективность на протяжении многих десятков лет, вплоть до известного Фултонского доклада 1968 г., обосновавшего необходимость модернизации системы государственной службы, повышения в соответствии с вызовами времени уровня профессионализма кадров в плане специализации и т.д. Доклад содержал около 158 рекомендаций, предполагающих профессионализацию служащих, в частности, путем создания учебных заведений, которые занимаются вопросом повышения квалификации специалистов.

Хотя правительство одобрило представленные рекомендации, Фултонский доклад не повлек за собой кардинальных изменений. Значительные перемены произошли лишь в различиях между классами, которые были формально упразднены. Их заменила система «административных групп», где старшую ступень политических и административных руководителей составляли гражданские служащие, занимающие высокие административные посты. Последняя группа включала в себя иерархию должностей государственных служащих из семи ступеней.

Осознавая, что невозможно изменить изнутри старую систему, с начала 1980-х гг. правительствами Тэтчер-Мэйджора изменен подход, и функционирование государственной службы было направлено на рыночные отношения [4]. В 1988 г. было предложено реформирование государственной службы в программе «Улучшение управления в правительстве: следующие шаги», главной целью которой явилось становление нового способа управления. Суть способа заключалась в формировании немногочисленной команды для обслуживания министров и координации деятельности министерств. Данные министерства становились «спонсорами» новых правительственных программ, обладали полномочиями создавать новые службы в структуре министерств. Таким образом, была пересмотрена и реорганизована структура правительства на два сектора — центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения. Если первый сектор сохранился как аппарат государственной службы, то учреждения, исполняющие решения, были переведены в статус квазиадминистративных неправительственных организаций (QUANGO), а также корпораций (QUANGO), осуществляющих свою деятельность по обслуживанию правительственных организаций на основе контракта. Простая структура, прозрачность деятельности новых служб отвечали запросам министерств, ответственность за результаты деятельности новых агентств была возложена на министров. Однако существует мнение, что «данная реформа, с одной стороны, позволила сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации. С другой — была разрушена целостная система правительственных кадров, подорваны престиж и привлекательность государственной службы» [6].

Новой вехой в истории британской государственной службы стало принятие в 1991 г. Гражданской хартии, согласно которой правительство обещало повысить качество работы гражданских служб и сориентировать их деятельность на желания потребителей. Позже для этого создали графики достижения наивысших результатов, особенно в области здравоохранения и образования.

Завершающим этапом разработки централизованной службы управления Великобритании можно назвать формирование в 1993 г. Ведомства общественных служб и науки, руководит которым министр из состава кабинета. Данная структура насчитывает более 1,2 тысячи служащих: Ведомство состоит из отделов, в которые входят Управление по эффективности, Управление Гражданской хартией, три Агентства и Колледж государственной службы.

Уже в середине 1993 г. в составе новых служб, когда, кроме агентств, был задействован функционал организации Гражданской хартии и Колледжа государственной службы, насчитывалось 339 тысяч служащих. В общем 84 агентства занимались социальным обеспечением, в самом большом из агентств работало 60 тысяч служащих, а в некоторых маленьких — менее 100. Несмотря на различие в функциях и составе агентств, в системе государственной службы для всех действовали единые правила. По этой причине после 1993 г. 20 служб в составе более 28 тысяч служащих были представлены

к конкурсу для получения ими статуса агентства, самое большое из них (судебная служба — в составе 10 тысяч чиновников) получило данный статус в апреле 1995 г.

Внедрение в государственную службу компонентов коммерциализации и приватизации через создание агентств, которые должны тестироваться «рынком», порождает в британском обществе определенные дискуссии, главными оппонентами власти выступают оппозиционные партии. Вместе с тем в обществе достигнут консенсус относительно оценки уровня парламентского контроля над правительством, который признается эффективным. Основу местного управления представляют местные советы, состав которых формируется из представителей разных слоев и профессий. Набор и организация деятельности гражданских служащих осуществляется на основе контрактов, практика показывает, что многие служащие работают на своих должностях до выхода на пенсию. Высококвалифицированные профессионалы занимают самые высокие и ответственные должности.

Работа гражданских служащих ежегодно подлежит обязательной оценке руководством. Важным ее итогом является решение о необходимости обучения в зависимости от требований служебного положения.

Британская система государственной службы делает упор на усовершенствование квалификации работников как фактор непрерывного совершенствования института государственного управления. Повышение квалификации сотрудников осуществляется на системной основе, практически во всех министерствах существует подразделение менеджеров и сотрудников по подготовке и переподготовке специалистов в соответствующих областях, в форматах очного и заочного образования по различным курсам и программам, предусмотрены льготы для «новичков» (свободные дни посещения и др.).

В местных советах решение о необходимости прохождения обучения персоналом определяет центральная учебная консультативная группа, в состав которой входят представители всех сфер и уровней власти. Местные органы власти полностью оплачивают расходы на обучение сотрудников, поскольку это признано необходимостью.

В общих чертах на сегодняшний день деятельность института гражданской службы в Великобритании признается продуктивной на всех ее уровнях, что определяется разумностью, заложенной в него основы современной управленческой модели. Организованный контроль над деятельностью служащих всех уровней показывает высокий уровень ответственности в государственном аппарате [7; 20–22]. Политическая нейтральность, иерархичность, кастовость, несменяемость — таковы свято соблюдаемые исторические традиции в практике государственной службы Великобритании.

Вместе с тем, как отмечалось, национальное право в своих источниках не определило дефиницию «государственная служба». Гражданская служба представляет собой деятельность структур во всех органах исполнительной власти как по вертикали, так и по горизонтали, охватывая все сферы общественных отношений.

Государственная служба Сингапура: историческая ретроспектива. Институт государственной службы Сингапура формально был образован в 1955 г., однако его исторический генезис восходит к 1819 г., ко времени основания англичанами этого государства. Согласно принципам колониальной империи новое государство унаследовало основные элементы британской модели государственной службы, источники информируют об отсутствии качественных изменений в структуре государственной службы Сингапура [7; 69]. Государственная система кардинально преобразилась со сменой первого режима премьер-министра Ли Куан Ю на демократический сразу после 1990 г. Изначально государственная служба была малочисленной, выполняла обыденные управленческие функции, которые характерны для каждой государственной службы.

Государственная служба Сингапура включает службу президента, премьер-министра, 14 министерств и 26 постоянных комитетов. Количество работников-служащих министерств составляет 65 тысяч, комитетов — 49 тысяч человек.

Комитеты выступают в качестве автономных агентств государства, созданных парламентскими нормативно-правовыми актами в целях выполнения определенных функций. На них не распространяются привилегии министерств, но они обладают большей независимостью. Комиссия государственной службы не может заниматься принятием на работу и продвижением по службе в данные комитеты. Их счета проверяет Генеральный аудитор Сингапура.

Основу деятельности государственной службы Сингапура составляют 10 главных принципов. Меритократия как принцип, впервые введенный англичанами в 1951 г., получил широкое распространение лишь в 1959 г., после принятия решения о продвижении в государственной службе в зависимости от способностей человека. Государство стало наблюдать за способными учениками с ранне-

го возраста, начало поощрять их на протяжении всей их учебы путем выплаты стипендий для поступления в высшие учебные заведения и наиболее одаренных — для обучения за рубежом. Взамен способные ученики должны были отработать свой долг работой на правительство в течение 4–6 лет, которым предлагали вступать в Партию народного действия (ПНД). Реформаторы того периода весьма талантливо разграничили политику и государственную службу, оградив их от взаимного вмешательства. Конкуренентоспособные зарплаты в государственном секторе — причина, по которой способные работники не стремятся уходить в частный сектор. Сингапурская меритократия распространяется и на политических лидеров, поскольку и основу правительства составляют талантливые служащие.

Государственная служба Сингапура приемлет идеал честности. Строгость законов и правил, дисциплинарных взысканий со стороны Комиссии государственной службы и Бюро по расследованию в отношении коррупционных правонарушений показывают эффективность в борьбе с данным негативным явлением. В 1959 г. Партия народного действия взяла последовательный курс противодействия коррупции, вплоть до ее искоренения. Противодействие коррупции началось с решительных действий по реформе законодательства для проведения эффективной антикоррупционной стратегии. В 1960 г. было создано Бюро по расследованию коррупционных правонарушений, в полномочия которого входит проверка банковских счетов, обысков и арестов в отношении подозреваемых. В этой связи Сингапур входит в число наименее коррумпированных стран.

Государственная служба не участвует в политической жизни страны. Государственные служащие не могут устраивать забастовки, поскольку их служба является жизненно важной. Нейтральность государственной службы Сингапура обеспечивает ее стабильность вне зависимости от политических изменений. Современная система государственной службы Сингапура непоколебимо верна принципам преданности служения обществу, качественного оказания услуг, неуклонного стремления к достижению государственных целей.

Следует особо отметить последовательную политику государства в области подготовки кадров для государственной службы: в 1971 г., через 6 лет после обретения суверенитета, был открыт Институт по подготовке персонала государственной службы. В стране существует Институт государственного управления и менеджмента, который организует курсы начальной подготовки только поступивших на государственную службу лиц; базовый и расширенный курс по приобретению профессиональных навыков; программы подготовки и повышения квалификации. Институт ставит своей целью обучить служащих пяти основным навыкам: обеспечение обслуживания высочайшего качества; возможность управления изменениями; опыт работы с людьми; управление операциями и ресурсами; способность к самоуправлению. Консультационная группа государственной службы направляет свою деятельность на оказание помощи организациям, занятым в общественной сфере, для введения изменений и совершенствования работы государственной службы.

Современную государственную службу Сингапура характеризуют следующие критерии:

- привлечение группы специалистов системного анализа для разрешения сложных проблем;
- активное стремление к повышению продуктивности и нововведениям;
- гибкая система оплаты труда государственных служащих;
- высокий уровень компьютеризации, программа которой была начата в 1981 г. и закончилась в 1991 г.;
- постоянное повышение продуктивности работы организаций;
- назначение молодых служащих на высокие посты.

Государственная служба Сингапура пользуется доверием населения и признается одной из эффективнейших в Азии вследствие введения и соблюдения строгой дисциплины, настойчивости и трудолюбия служащих, низкого уровня коррупции, приема на работу компетентных кандидатов на основе принципов меритократии, отличной подготовки, высоких требований со стороны политических лидеров, постоянного стремления к совершенствованию, достижению конкретных результатов [7; 66–72].

Тенденции становления института государственной службы в Республике Казахстан. Процесс становления института государственной службы независимого Казахстана произошел в одно время с периодом обретения суверенитета и формирования основ государственного управления. Развитие системы государственного управления можно подразделить на три основных этапа.

Первый этап (1990–1993) характеризуется переходом Казахстана к самостоятельному развитию и становлению суверенной государственно-административной системы. В данный период происходит централизация системы государственного управления, проводятся масштабные рыночные преобразования, поиск приемлемой модели организации государственной службы.

На втором этапе (1993–1995) развития системы государственного управления происходят изменения в политической системе общества после принятия первой Конституции Республики Казахстан 28 января 1993 г. В этот период законодательно закрепляется принцип разделения власти. В соответствии с Основным Законом государства представительные, исполнительные и судебные органы были объявлены самостоятельными ветвями власти.

Третий этап реформирования (с 1995 г. – по настоящее время) стал продолжением проводимых реформ в системе государственной службы и процесса создания сегодняшнего государственно-политического устройства Казахстана. Выделение данного периода как этапа связано с принятием действующей Конституции 30 августа 1995 г. Конституция установила Президентскую форму правления, был образован двухпалатный Парламент, Президент страны наделен конституционным полномочием осуществлять согласование деятельности всех трех ветвей власти.

Строительство системы государственного управления было начато в 1995 г. Указ Главы государства «О государственной службе» позволил определить основные принципы иерархии государственных должностей, их правовой статус и установить социальные гарантии. Глобализация и современные вызовы затронули актуальность повышения качества принимаемых решений, эффективность которых определяется уровнем профессионализма государственного аппарата. Закон Республики Казахстан «О государственной службе» 1999 г. установил новое направление в формировании эффективной и профессиональной кадровой политики, системы государственной службы, отвечающей актуальным потребностям. Впервые в истории Казахстана государственные служащие начали классифицироваться на политических и административных служащих.

Следующим моментом развития государственной службы явилась Стратегия «Казахстан — 2030», установившая в качестве долгосрочного приоритета государственного развития в 1997 г. формирование профессионального правительства. Стратегическим планом развития было определено 30 главных направлений внутренней и внешней политики, кадровой политики и реформирования государственной службы [8].

В период дальнейшего развития страны появлялись новые задачи, которые требовали значительных изменений. Новые проблемы, вызовы, возрастающие ожидания со стороны общества и цели государства привели к эволюции института государственной службы.

В Республике Казахстан в 2015 г. на уровне государственных программ было выдвинуто Пять институциональных реформ укрепления государственности для обеспечения конкурентоспособности и вхождения Казахстана в тридцатку развитых стран мира. В целях реализации данных реформ был создан План нации «100 конкретных шагов», где первые 15 шагов ставят своей задачей формирование эффективного, самостоятельного, профессионального государственного аппарата как инструмента общественных и государственных преобразований.

Так, 23 ноября 2015 г. был принят ныне действующий Закон «О государственной службе Республики Казахстан», который закрепил положения о поступлении на государственную службу РК, ее прохождении и прекращении, определил правовое положение, установил социальную защиту и материальное обеспечение служащих. В 2015 г. создано Министерство по делам государственной службы, обеспечивающее деятельность и совершенствование новой модели государственной службы, основанной на принципах меритократии, автономности, результативности, эффективности и ориентированности на потребителя.

Модель государственной службы Республики Казахстан характеризуется следующими чертами:

1. Усовершенствование вопроса поступления на государственную службу путем введения трехступенчатой системы отбора: тестирование на знание законодательства с выдачей сертификата; оценка личных качеств и компетенций с выдачей заключения; собеседование в государственном органе.

2. Переход к карьерной модели государственной службы, где продвижение по службе предполагает занятие вышестоящих должностей последовательно. Обязательное условие — наличие не менее одного года опыта работы на нижестоящей должности.

3. Карьерная модель государственной службы требует адаптации и профессионализации граждан, впервые поступивших на государственную службу. В связи с этим был усилен институт наставничества.

4. Постепенный переход к оплате труда по результатам.
5. Повышение профессиональной компетенции государственных служащих.
6. Введение института уполномоченного по этике в целях соблюдения служащими этических норм и повышения профессиональной культуры.
7. Осуществление эффективной работы антикоррупционной политики посредством Закона «О противодействии коррупции», который направлен на предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений [9].

Результаты

Опыт успешных государств указывает на роль кадровой политики в повышении конкурентоспособности страны. Именно от качества и эффективности государственного аппарата зависит процесс развития любого государства и выполнения стратегических целей государства. Стоит отметить, что в каждой развитой стране свои порядки, традиции, подходы, исторический опыт развития государственной службы. Однако схожесть заключается лишь в том, что проводимые реформы государственной службы любой страны всегда были направлены на повышение компетентности и профессионализма государственных служащих, обеспечение самостоятельности и независимости государственной службы, снижение коррупциогенных факторов, доверия населения органам государственной власти, эффективности государственного аппарата в условиях дальнейшего развития государства.

Как подчеркивает Глава государства К.-Ж.Токаев, современный Казахстан вновь нуждается в выборе эффективной и справедливой модели государственного управления, которая должна быть адекватной запросам общества. Во главу угла должна быть поставлена задача, с учетом вызовов времени, качественно оказывать государственные услуги населению с использованием современных технологий [10]. Необходимость модернизации системы государственного управления и государственной службы обусловлена современной ситуацией — в период распространения коронавирусной инфекции ярко проявилась неспособность системы государственного управления мобилизовать имеющиеся ресурсы для защиты права граждан на охрану здоровья, прав медицинских работников. Неспособность обеспечить своевременное реагирование на вызовы и угрозы путем создания подзаконных нормативных актов во исполнение законодательных актов привела к негативным результатам. Неумелая организация карантинных мер, «неудачные» многочисленные постановления санитарных врачей, необоснованные протоколы лечения, искусственно созданный дефицит лекарственных средств и изделий медицинского назначения в период вспышки инфекции в июле 2020 г. как проявления правового нигилизма государственного аппарата повлекли за собой необратимые для государства и общества потери человеческих жизней. Руководители профильных министерств продемонстрировали слабое знание законодательства, регулирующего меры социальной поддержки граждан, распространяя противоречивую информацию о нормах и положениях законодательства, действующего в условиях чрезвычайного положения и т.д. Размытость содержания принимаемых государственными органами подзаконных нормативных актов делала невозможным осуществление адекватного правоприменения.

Вместе с тем несовершенство принимаемых и применяемых в период пандемии многочисленных нормативных правовых актов обусловлено рядом объективных причин, связанных с оперативными сроками принятия актов, тенденциями распространения коронавирусной инфекции, масштабами ущерба. Данное обстоятельство подчеркивает необходимость глубокого анализа сложившейся в разные периоды эпидемии (ухудшения, стабилизации, улучшения) нормативной базы, систематизации правовых актов, их оценки с целью адаптации к применению в период возврата к деятельности организаций здравоохранения и общества в нормальных условиях.

Пандемия коронавирусной инфекции продемонстрировала многие изъяны государственного управления, вскрыла факты многомиллиардных хищений в сфере цифровизации, преступного бездействия ТОО СК «Фармация» по распределению лекарственных средств и изделий медицинского назначения и пр. Общество должно получить ответ на вопрос о том, какую юридическую ответственность понесли должностные лица за злоупотребления полномочиями, неисполнение либо ненадлежащее исполнение возложенных на них законодательством полномочий как в обычных условиях, так и в условиях чрезвычайного положения и распространения инфекционных болезней, что является основанием для оценки того, как задействован механизм неотвратимости наказания должностных лиц за неисполнение либо ненадлежащее исполнение возложенных на них законодательством обязанностей.

Таким образом, назрела необходимость кардинальной переориентации всей деятельности государственных органов от общего урегулирования к качественному оказанию государственных услуг населению по образу и подобию британской, сингапурской и других лучших мировых практик государственной службы.

Представляется целесообразным актуализировать перечень квалификационных требований к кандидатуре каждого государственного служащего с учетом профессиональных достижений и этических характеристик как критериям соответствия должности. Модернизация законодательства о государственной службе должна отразить принципы стабильности кадров, каскадирования стратегических документов до каждого служащего с момента разработки стратегии, на каждом этапе реализации стратегии (в итоге стратегические цели и задачи декомпозируются до уровня личных планов государственных служащих) и справедливой оценки и стимулирования профессиональных достижений сотрудников.

Заключение

В истории независимого Казахстана произошло немало изменений в государственном управлении: переориентирование государственной службы на служение интересам общества и целей государства, разработка новых подходов государственного аппарата к новым жизненным реалиям. Однако уровень государственного управления республики в период пандемии коронавирусной инфекции выявил плачевные результаты. Существующая практика применения механизма правового регулирования государственного управления характеризуется непоследовательностью и бессистемностью, размытостью целей и низкой результативностью, отсутствием надлежащего взаимного информационного обмена между государством и обществом. Просчеты в осуществлении государственного управления создают почву для утраты государственным управлением своей социальной основы, что может поставить под сомнение и возможности поступательного развития системы государственной службы.

В целом, существующий в нашей стране формат государственной службы основан на принципе меритократии, способствующий привлекать на службу честных, добросовестных и компетентных специалистов. Современные исследователи солидарны в главном: модернизация системы государственной службы должна проводиться «в русле обеспечения в стране принципа господства, верховенства права, охраны прав частной собственности, защиты прав и интересов человека и гражданина, дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства Республики Казахстан, эффективной реализации Антикоррупционной стратегии РК на 2015–2025 годы» [11; 47], под неусыпным оком государственного и общественного контроля [12].

Несмотря на достигнутые цели, проблемные моменты в деятельности государственных служащих и самого государственного аппарата республики имеются и на сегодняшний день, и таковые по мере развития страны требуют совершенствования и соответствия реалиям жизни. В сравнении с другими государствами, институт государственной службы независимого Казахстана молод и требует дальнейшей законодательной и организационной работы.

Список литературы

- 1 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-osudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana.
- 2 Биликтуев Б. Д.-Д. Государственная служба как социальный институт и её функции / Б.Д.-Д. Биликтуев. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2007/17/biliktuev_bd.doc.pdf.
- 3 Государственная служба в Республике Казахстан: курс лекций / Сост. А.А. Караев. — Алматы: НИЦ КОУ, 2013. — 68 с.
- 4 Умеренкова А.А. Гражданская служба в Великобритании: понятие, история становления / А.А. Умеренкова. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://elar.rsvpu.ru/bitstream/123456789/18211/1/dso_2017_090.pdf.
- 5 Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран / А.В. Старовойтов // Фонд развития парламентаризма в России. — М., 2003. URL: <http://www.legislature.ru>.
- 6 Шоманов А. Система государственного управления / А. Шоманов, А. Морозов, А. Тастенов // Спец. ежемес. журн. «ЮРИСТ». — 2005. — № 12. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://journal.zakon.kz/203791-sistema-gosudarstvennogo-upravlenija-v.html>.
- 7 Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления. Государственная служба: учеб. пос. / М.Ю. Зенков. — Новосибирск: НГАУ, 2004. — 130 с.

8 Шайхисламова Г.Ш. Этапы становления государственной службы в Республике Казахстан / Г.Ш. Шайхисламова // Молодой ученый. — 2017. — № 8.1 (142.1). — С. 65–67. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/142/40321/>.

9 Донаков Т. Инструмент масштабных преобразований / Т. Донаков. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.zakon.kz/4797968-instrument-masshtabnyh-preobrazovaniy-t.html>.

10 Модернизация системы госуправления: что должно измениться в Казахстане по инициативе Токаева? [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://forbes.kz/process/expertise/upravlyat_po-staromu_ili_izobretat_velosiped/.

11 Жетписбаева Б.А. Правовые меры противодействия коррупции в Республике Казахстан / Б.А. Жетписбаева, Б.К. Ильясова // Наука и жизнь Казахстана. — 2020. — № 9. — С. 41–48.

12 Taitorina B.A. et al. State control: issues of constitutional and legal regulation // Вестн. Караганд. ун-та. Сер. Право. — 2020. — № 1(97). — С. 6–11. doi 10.31489/2020P1/6–11.

Б.А. Тайторина, А.Д. Мухматова, Г.Т. Байсалова

Мемлекеттік қызмет институтының даму үрдістері: Қазақстан және әлемдік үздік тәжірибелер

Кез келген мемлекеттің даму үрдісі және мемлекеттің стратегиялық мақсаттарын орындаудың тиімділігі ең алдымен мемлекеттік аппараттың сапасы мен тиімділігіне байланысты болып табылады. Мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет жүйесін жаңғыртудың өзектілігі қазіргі жағдайға байланысты — коронавирустық инфекцияның таралуы кезеңінде мемлекеттік басқару жүйесінің азаматтардың денсаулығын, медицина қызметкерлерінің құқықтарын қорғау үшін қолдағы бар ресурстарды жұмылдыруға қабілетсіздігіміз айқын, анық көрінді. Сын-қатерлер мен қауіптерге заңнамалық актілерді орындау үшін заңға тәуелді нормативтік актілерді қабылдау жолы арқылы уақтылы назар аударып, ден қоюды қамтамасыз ете алмауымыз теріс нәтижелерге, атап айтқанда мемлекеттік аппараттың құқықтық нигилизмі мемлекет пен қоғам үшін адам өмірінің орны толмас шығындарына әкеп соқты. Мақалада мемлекеттік қызметтің үздік әлемдік тәжірибелердің негізінде Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметін реформалау мәселелері қарастырылған. Авторлар қазіргі заманғы технологияларды пайдалана отырып, халыққа сапалы мемлекеттік қызмет көрсету уақытының сын-қатерлерін ескере отырып, қоғамның сұраныстарына сәйкес болатын мемлекеттік басқарудың тиімді және әділ моделін таңдау қажеттілігін өзекті етіп отыр. Мемлекеттік органдардың барлық қызметін түбегейлі қайта бағдарлаудың негізін мемлекеттік басқару саласындағы қоғамдық қатынастарды жалпы реттеуден мемлекеттік қызметтің британдық, сингапурлық және басқа да әлемдік озық практикаларының бейнесі мен ұқсастығы бойынша халыққа мемлекеттік қызметтерді сапалы көрсетуге көшу ұсынуға тиіс. Мемлекеттік қызмет туралы заңнаманы жаңғырту кадрлар тұрақтылығының стратегиялық құжаттарды әрбір қызметшіге жеке анықтап бөлу (каскадтау) және қызметкерлердің кәсіби жетістіктерін әділ бағалау мен ынталандыру қағидасын көрсетуі қажет.

Кілт сөздер: құқық, заң, мемлекет, мемлекеттік қызмет, мемлекеттік басқару, тиімділік, жаңғырту.

B.A. Taitorina, A.D. Muhmatova, G.T. Baisalova

The Trends in the development of the institution of civil service: Kazakhstan and the best world practices

The development process of any state and the effectiveness of the implementation of the state's strategic goals especially depend on the quality and efficiency of the state apparatus. The actualization of the modernization of the public administration and public service system is due to the current situation — during the spread of coronavirus infection, the inability of the public administration system to mobilize available resources to protect the right of citizens for health protection and the rights of medical workers was clearly manifested. Failure to ensure a timely response to challenges and threats by creating by-laws in pursuance of legislative acts led to negative results, legal nihilism of the state apparatus entailed losses of human lives irreversible for the state and society. The article examines the problems of reforming the civil service of the Republic of Kazakhstan on the basis of the best world practices of civil service. The authors of the article actualize the need to choose an effective and fair model of public administration, which should be adequate to the needs of society, taking into account the challenges of the time, to provide quality public services to the population using modern technologies. The basis for a radical reorientation of all the activities of state bodies should be represented by the transition from the general regulation of public relations in the field of public administration to the high-quality provision of public services to the population in the image and likeness of British, Singapore and other best world public service practices. Modernization of the legislation on civil service should reflect the principle of personnel stability, the principle of cascading strategic documents to each employee; the principle of fair evaluation and stimulation of the professional achievements of employees.

Keywords: law; the state; public service; public administration; efficiency; modernization.

References

- 1 Poslanie Hlavy hosudarstva Kasym-Zhomarta Tokaeva narodu Kazakhstana. «Konstruktivnyi obshchestvennyi dialoh — osnova stabilnosti i protsvetaniia Kazakhstana». [Message from the Head of State Kassym-Jomart Tokayev to the people of Kazakhstan Constructive public dialogue is the basis of stability and prosperity in Kazakhstan]. *www.akorda.kz/ru* Retrieved from https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-osudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana [in Russian].
- 2 Biliktuyev, B.D.-D. Hosudarstvennaia sluzhba kak sotsialnyi institut i ee funktsii [Public service as a social institution and its functions]. *lomonosov-msu.ru* Retrieved from https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2007/17/biliktuev_bd.doc.pdf [in Russian].
- 3 Karayev, A.A. (2013). Hosudarstvennaia sluzhba v Respublike Kazakhstan: kurs lektsii [Public service in the Republic of Kazakhstan: Course of lectures]. Almaty: NITs KOU [in Russian].
- 4 Umerenkova, A.A. Hrazhdanskaia sluzhba v Velikobritanii: poniatie, istoriia stanovleniia [Civil service in Great Britain: concept, history of formation]. *elar.rsvpu.ru* Retrieved from https://elar.rsvpu.ru/bitstream/123456789/18211/1/dso_2017_090.pdf [in Russian].
- 5 Starovoitov, A.V. (2003). «Reformirovanie rossiiskoi hosudarstvennoi hrazhdanskoi sluzhby i opyt zarubezhnykh stran»; Fond raivitiia parlamentarizma v Rossii [Reforming the Russian State Civil Service and the Experience of Foreign Countries]. *www.legislature.ru* Retrieved from <http://www.legislature.ru>. Moscow [in Russian].
- 6 Shomanov, A., Morozov, A., & Tastenov, A. (2005). Sistema hosudarstvennogo upravleniia [The system of public administration]. *Spetsializirovannyi ezhe mesiachnyi zhurnal «Yurist» — Specialized monthly magazine «YURIST»*. Retrieved from *journal.zakon.kz* Retrieved from <https://journal.zakon.kz/203791-sistema-gosudarstvennogo-upravlenija-v.html> [in Russian].
- 7 Zenkov, M.Yu. (2004). Zarubezhnyi opyt upravleniia. Hosudarstvennaia sluzhba: uchebnoe posobie [Foreign management experience: Public service: Textbook]. Novosibirsk: NSAU [in Russian].
- 8 Shaikhislamova, G. Sh. (2017). Etapy stanovleniia hosudarstvennoi sluzhby v Respublike Kazakhstan [Stages of the civil service formation in the Republic of Kazakhstan]. *Molodoi uchenyi — Young scientist. 8.1 (142.1), 65–67. moluch.ru* Retrieved from <https://moluch.ru/archive/142/40321/> [in Russian].
- 9 Donakov, T. Instrument masshtabnykh preobrazovaniia [Tool of large-scale transformations]. *www.zakon.kz* Retrieved from <https://www.zakon.kz/4797968-instrument-masshtabnyh-preobrazovaniy-t.html> [in Russian].
- 10 Modernizatsiia sistema hosupravleniia: chto dolzhno izmenitsia v Kazakhstane po initsiative Tokaeva? [Modernization of the public administration system: what should change in Kazakhstan on the initiative of Tokayev?]. *forbes.kz* Retrieved from https://forbes.kz/process/expertise/upravlyat_po-staromu_ili_izobretat_velosiped/ [in Russian].
- 11 Zhetpisbaeva, B.A., & Ilyasova, B.K. (2020). Pravovye mery protivodeistviia korruptsii v Respublike Kazakhstan [Legal measures to combat corruption in the Republic of Kazakhstan]. *Nauka i zhizn Kazakhstana — Science and Life of Kazakhstan, 9, 41–48* [in Russian].
- 12 Taitorina B.A. et al. (2020). State control: issues of constitutional and legal regulation. *Vestnik Karahandinskoho universiteta. Seriya Pravo — Bulletin of Karaganda University. Law series, 1 (97), 6–11. Doi 10.31489 / 2020P1 / 6–11* [in English].