

Трибуна Молодого Ученого

УДК 340.143

DOI: 10.54649/2077-9860-2021-4-73-79

Е.Б. Балқасым¹

**¹Каспийский общественный университет,
Республика Казахстан, г. Алматы
E-mail: ernar.balkasym@mail.ru**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

Повышение эффективности государственной службы и качества государственного управления являются необходимыми условиями успешного развития страны. Условия современного мира ставят перед государственной службой Казахстана всё новые цели и задачи. От эффективности деятельности государственных служащих и обоснованности выбора приоритетов государственной политики во многом зависит социально-экономическое развитие страны. В этой связи внедрение управленческих технологий, направленных на повышение результативности деятельности государственных служащих, приобретает огромное значение и должно стать одним из основных направлений модернизации системы государственной службы Республики Казахстан в ближайшее время.

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

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.

Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, правовое регулирование, эффективность государственной службы, мировая практика, пандемия, принцип гуманизма и социальной справедливости, управленческий аппарат.

Е.Б. Балқасым¹

**¹Каспий қоғамдық университеті,
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.
E-mail: ernar.balkasym@mail.ru**

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ ИНСТИТУТЫН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ

Аңдатпа

Мемлекеттік қызметтің тиімділігін және мемлекеттік басқару сапасын арттыру елдің табысты дамуының қажетті шарттары болып табылады. Қазіргі әлемнің жағдайлары Қазақстанның мемлекеттік қызметінің алдына барлық жаңа мақсаттар мен міндеттер қояды. Елдің әлеуметтік-экономикалық дамуы көбінесе мемлекеттік қызметшілер қызметінің тиімділігіне және мемлекеттік саясаттың басымдықтарын таңдаудың негізділігіне байланысты болады. Осыған байланысты мемлекеттік қызметшілер қызметінің нәтижелілігін арттыруға бағытталған басқару тех-

нологияларын енгізу зор маңызға ие болып отыр және таяу уақытта Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет жүйесін жаңғыртудың негізгі бағыттарының бірі болуға тиіс.

Мақаланың мақсаты шет елдердің мемлекеттік қызметінің үздік тәжірибелері негізінде Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметінің қалыптасуын ретроспективті талдау болып табылады.

Зерттеу барысында жалпы ғылыми теориялық әдістер қолданылды. Барлық жұмыстың негізі ғылыми және теориялық материалдарды тану әдісі болды. Қазақстанда Мемлекеттік қызмет институтының пайда болуы мен қалыптасу тарихын қарастыруда әдебиеттерді талдау әдісі; жалпылау әдісі — қазақстандық мемлекеттік қызметтің тарихи кезеңдерін бөлуде; логикалық әдіс-проблемалық мәселелерді талдауда қолданылды.

Түйінді сөздер: Мемлекеттік қызмет, Мемлекеттік басқару, құқықтық реттеу, Мемлекеттік қызметтің тиімділігі, әлемдік практика, пандемия, гуманизм және әлеуметтік әділеттілік қағидаты, басқару аппараты.

Y.B. Balkasym ¹

¹CaspianPublic University,
The Republic of Kazakhstan, Almaty
E-mail: ernar.balkasym@mail.ru

LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION OF PUBLIC SERVICE IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Annotation

Increasing the efficiency of the public service and the quality of public administration are essential conditions for the successful development of the country. The conditions of the modern world put new goals and tasks before the public service of Kazakhstan. The socio-economic development of the country largely depends on the effectiveness of their activities and the validity of the choice of state policy priorities. In this regard, the introduction of management technologies aimed at improving the performance of civil servants is of great importance and should become one of the main directions for modernizing the civil service system of the Republic of Kazakhstan in the near future.

The purpose of the article is a retrospective analysis of the formation of the civil service of the Republic of Kazakhstan based on the best practices of the civil service of foreign countries.

In the course of the study, general scientific theoretical methods were applied. The main method for the whole work was the method of cognition of scientific and theoretical materials. When considering the history of the emergence and formation of the institution of public service in Kazakhstan, the method of literature analysis was used; generalization method - when highlighting the historical stages of the Kazakh civil service; logical method - in the analysis of problematic issues.

Keywords: public service, public administration, legal regulation, public service efficiency, world practice, pandemic, the principle of humanism and social justice, the administrative apparatus.

Развитие правового регулирования государственной службы в Республике Казахстан имеет значительный научный и практический интерес.

Деятельность государства, функционирование его управленческого аппарата осуществляются через государственную службу, являющуюся особым институтом современного государства. Институт государственной службы делает механизм государства способным практически решать любые вопросы в сфере государственного управления [1].

В целом, от уровня профессионализма государственного аппарата зависят процесс раз-

вития 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 издания подзаконных нормативных актов во исполнение законодательных ак-

тов привела к негативным результатам; правовой нигилизм государственного аппарата повлек за собой необратимые для государства и общества потери человеческих жизней.

В данной статье на основе двух лучших мировых практик государственной службы рассмотрены проблемы реформирования государственной службы Республики Казахстан. Автор статьи актуализирует 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 составить переход от общего урегулирования общественных отношений в сфере государственного управления к качественному оказанию государственных услуг населению по образцу 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, справедливой оценки и стимулирования профессиональных достижений сотрудников.

Одним из ключевых приоритетов является создание современного эффективного государства. Разрешение таких задач, как повышение рейтинга государства на международной арене, умение государственной власти держать руку на пульсе социальных проблем граждан, 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 со-

циальный 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].

Каждое государство нуждается в квалифицированных специалистах, способных обеспечить потребности общества и самого государства. 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.

Институт гражданской службы Великобритании. 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 нормативные 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 Вели-

чества), оказывающая помощь Правительству по выполнению исполнительных решений в целях осуществления эффективной политики государства [3]. 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 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 [3]. Политическая нейтральность, иерархичность, кастовость, несменяемость — таковы свято соблюдаемые исторические традиции в практике государственной службы Великобритании.

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 нормативными 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.

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.

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 [4].

Таким образом, 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 коррупционных факторов, доверия населения органам государственной власти, эффективности государственного аппарата в условиях дальнейшего развития государства.

С принятием Закона РК «О государственной службе» от 23 ноября 2015 года № 416-V, не имеющего аналогов в отечественной правоприменительной практике, в стране создана национальная система государственной службы. В законе легализованы ключевые понятия, относящиеся к институту государственной службы, такие как «государственная служба», «должность», определены основные принципы, на которых строится государственная служба в РК [5].

На основании Конституции РК и Закона РК «О государственной службе» принято большое

количество нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственной службы. На сегодняшний день встает задача по дальнейшему повышению эффективности функционирования государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих. Несомненно, что дальнейшее развитие института государственной службы должно основываться на накопленном за последние годы опыте правового регулирования и функционирования государственной службы, теоретического его осмысления, разрешения ряда возникших проблемных вопросов.

Для успешной реализации определенных целей и задач государственная служба должна строиться на определенных базовых принципах. Правовое установление принципов государственной службы обуславливает функционирование государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования отношений государственной службы, а также обоснование тенденций развития законодательства о государственной службе. Принципы государственной службы обусловлены существованием принципов функционирования государства, государственных органов и государственного управления, которое осуществляется в большей мере такими субъектами права как государственные служащие, и отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой государственной службы, но и системы государственных органов, определяют содержание сложных взаимоотношений внутри данной системы. Таким образом, принципы государственной службы можно определить как основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации функций государства, полномочий государственных служащих, действующих в системе государственной власти и, в частности, государственной службы. Принципы государственной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, отражая объективные связи, возникающие в системе отношений государственной службы. Следовательно, формулировка и установление законодательно принципов государственной службы зависит от избранной модели государственной службы, от адекватности понимания

внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования. С другой стороны, данные принципы являются собой активное, динамическое начало, ибо обуславливают устанавливаемую законодателем нормативно-правовую модель государственной службы [6].

Государственная служба должна основываться на принципе гуманизма и социальной справедливости, включающем в себя и равное для всех граждан РК право доступа к государственной службе.

Государственная служба важна, поскольку именно на ней, как на фундаменте, расположена деятельность государства в принципе, работа всей управленческой системы, являющейся особенным институтом современного Казахстана. Институт государственной службы – это своеобразный двигатель, способствующий развитию и движению механизма государства, своими целями и задачами направленный решать абсолютно все вопросы в сфере государственного управления.

На современном этапе совершенствования казахстанской государственной службы особенно актуальным является проблема разработки методологии эффективной системы управления персоналом на государственной службе. Определение эффективности сложившихся инструментов и механизмов организации государственной службы и на этой основе разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию системы государственной службы в контексте повышения ее результативности является основным направлением реформ

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 [7]. 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 обще-

ства 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.

Таким образом, назрела необходимость кардинальной переориентации всей деятельности государственных органов от общего урегулирования к качественному оказанию государственных услуг населению по образцу 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.

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. 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», под неусыпным оком государственного и общественного контроля [8].

Таким образом, 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 использованных источников:

1. 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.
2. 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>.
3. 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/dsopdf>.

4. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления. Государственная служба: учеб. пос. / М.Ю. Зенков. — Новосибирск: НГАУ, 2018. — 130 с.
5. Закон РК «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2021 г.) https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682
6. Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель: монография. Астана, 2020.
7. 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/?.
8. Жетписбаева Б.А. Правовые меры противодействия коррупции в Республике Казахстан / Б.А. Жетписбаева, Б.К. Ильясова // Наука и жизнь Казахстана. — 2021. — № 9. — С. 41–48.
9. Шайхисламова Г.Ш. Этапы становления государственной службы в Республике Казахстан / Г.Ш. Шайхисламова // Молодой ученый. — 2020. — № 8.1 (142.1). — С. 65–67. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/142/40321/>.

References:

1. Biliktuev B. D.-D. Public service as a social institution and its functions / B.D.-D. Biliktuev. [electronic resource]. Access mode: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2007/17/biliktuev_bd.doc.pdf.
2. Shomanov A. System of public administration / A. Shomanov, A. Morozov, A. Tastenov // Spec. every month. journal. "LAWYER". - 2005. — No. 12. [Electronic resource]. — Access mode: <https://journal.zakon.kz/203791-sistema-gosudarstvennogo-upravlenija-v.html>.
3. Umerenkova A.A. Civil service in Great Britain: the concept, the history of formation / A.A. Umerenkova. [electronic resource]. — Access mode: <https://elar.rsvpu.ru/bitstream/123456789/18211/1/dsopdf>.
4. Zenkov M.Yu. Foreign management experience. Public service: educational settlement / M.Yu. Zenkov. — Novosibirsk: NGAU, 2018. — 130 p.
5. The Law of the Republic of Kazakhstan "On Public Service of the Republic of Kazakhstan" dated November 23, 2015 No. 416-V (with amendments and additions as of 01.07.2021) https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682
6. Baymenov A.M. State service. International experience. Kazakhstan model: monograph. Astana, 2020.
7. Modernization of the public administration system: what should change in Kazakhstan on Tokayev's initiative? [electronic resource]. Access mode: https://forbes.kz//process/expertise/upravlyat_po-staromu_ili_izobretat_velosiped/?.
8. Zhetpisbayeva B.A. Legal measures against corruption in the Republic of Kazakhstan / B.A. Zhetpisbayeva, B.K. Ilyasova // Science and life of Kazakhstan. - 2021. — No. 9. — pp. 41-48.
9. Shaikhislamova G.Sh. Stages of formation of public service in the Republic of Kazakhstan / G.Sh. Shaikhislamova // Young scientist. — 2020. — № 8.1 (142.1). — Pp. 65-67. [electronic resource]. — Access mode: <https://moluch.ru/archive/142/40321/>.