

ЭКОНОМИКА

УДК 338.2

Генезис государственной службы Республики Казахстан и перспективы ее современного развития

Донцов С.С., Рахимова С.А., Нургалиева А.А., Титков А.А.

Аннотация. В экономических системах необходима сбалансированность рыночного и государственного регулирования, что обеспечивается активной деятельностью государства. В статье дан краткий анализ истории возникновения и развития государственной службы в мире и в Республике Казахстан, начиная со времен средневековья и до наших дней. Рассматривается законодательная база, заложившая основы развития государственной службы в Казахстане. Проанализированы важнейшие социально-экономические и геополитические факторы, определившие условия формирования и дальнейшего развития государственной службы в Казахстане. Отражены наиболее значимые события, способствующие совершенствованию государственного устройства и эффективному развитию национальной экономики.

Ключевые слова: государственная служба, генезис государственной службы, реорганизация государственной службы, антикоррупционная культура, законодательная система, эффективность, меритократия.

Введение

Современное государственное управление и его эволюция определяются процессами изменения социально-экономической и политической систем. Происходящие изменения обострили вопросы государственного управления.

Экономика не существует отдельно, сама по себе, она представляет собой систему, в которой рыночные элементы тесно переплетены с элементами государственного управления, при этом государственное управление играет роль регулятора. Поэтому в экономических системах необходима сбалансированность рыночного и государственного регулирования, что обеспечивается активной деятельностью государства.

Значимость государства в экономической сфере подтверждает исторический отечественный и зарубежный опыт. В критической ситуации роль государства усиливается. Поэтому не стоит недооценивать государственного управления экономической системой.

Изучение генезиса (зарождения и последующего процесса развития) государственной службы и перспектив ее современного развития является важнейшей задачей, обуславливающей возможность эффективного развития национальной экономики любого государства, успешной реализации всех его стратегических планов и экономических реформ.

В связи с этим, *целью данного исследования* является изучение процесса становления казахстанской государственности, анализ новой и новейшей истории развития государственной службы в РК, а также оценка перспектив ее реформирования.

Становление казахстанской государственности

Современная государственная служба имеет довольно длительную историю становления и развития. Возникновение ее первых структурных элементов практически совпадает с появлением человеческой цивилизации. Известно, что уже во времена Древнего Египта и Греции существовали специальные департаменты по делам юстиции, правопорядка и благосостояния.

Другим, еще более древним очагом мировой цивилизации является Китай, соответственно имеющий одну из самых долгих историй развития государственной службы. Не случайно именно в Китае для назначения или продвижения по службе впервые были использованы характерные элементы системы заслуг, что легло в основу широко известного сегодня понятия «меритократия».

Напомним, что меритократия, буквально означающая «власть достойных» (от латинского *meritus* «достойный» и греческого *kratos* «власть, правление») – это один из основополагающих принципов эффективного управления, согласно которому руководящие посты должны занимать только наиболее спо-

собные люди, независимо от их социального происхождения, финансового достатка или наличия полезных связей.

Основы известных нам сегодня современных европейских систем организации государственной службы были заложены еще в начале восемнадцатого века. С тех пор они претерпели немалые изменения и продолжают совершенствоваться вплоть до настоящего времени.

Генезис этого процесса во всех странах мира всегда шел в направлении отказа от патронажа и построения государственных служб на тех же принципах меритократии (системы реальных заслуг) [2, с. 41–51].

Наиболее значимые события, связанные со становлением казахстанской государственности, приходится на период со второй половины XV до начала XVI веков.

Известно, что именно в это время, в общем и целом, завершился процесс становления казахского этноса. В этот исторический период казахский народ принимает также свое современное самоназвание, под этим именем вступает в контакты с соседними народами и странами, обретает в истории свою особую роль. Можно сказать, что тогда же окончательно оформляется и казахская государственность со всеми атрибутами этого понятия – государственными границами, определенной территорией и этническим составом.

Исторически сложившийся институт ханской власти в Казахском государстве прошел несколько этапов, однако следует заметить, что на каждом из них он решал, по сути одинаковые задачи, связанные с созданием и укреплением вертикали власти, для чего использовались самые разные меры воздействия. Вместе с тем, достоверно установлено, что «кочевые державы» всегда поддерживали активные связи с «оседлыми государствами». Приоритеты внешней политики того времени, как правило, определялись в зависимости от значимости тех или иных торговых направлений. Для сформировавшегося Казахского ханства в силу объективных обстоятельств такими стратегическими партнерами

стали его среднеазиатские соседи и, конечно, три ближайшие империи – Китай, Россия и Индия.

Нельзя не отметить и еще один немаловажный фактор укрепления государственной власти средневекового Казахстана – распространение ислама. Известно, что духовные лидеры традиционно играли значительную роль в политической жизни казахского общества XVI–XVII веков и всячески оказывали всестороннюю поддержку и помощь ханам во всех государственных делах. Немаловажное значение для укрепления казахской государственности имели достаточно известные своды ханских законов: Касыма (Қасым-ханның қасқа жолы – Ясное право Касыма), Хакк-Назара (Ақ жол), Есим (Ишим)-хана (Ескі жолы), Тауке-хана (Жеті жарғы) и многие другие.

Значительному укреплению авторитета ханской власти способствовали и проводимые в этот период денежные реформы. Интенсивное развитие денежного обращения способствовало укреплению Казахского ханства и значительному оживлению торговых связей с соседними государствами. В связи с этим, начиная с XVI века, отмечается существенное возрастание роли расположенных в столицах государственных центров чеканки национальных монет, получивших международное признание.

В те времена внешняя политика казахских ханов очень тесно была взаимосвязана с развитием наиболее значимых торговых путей. Это способствовало формированию и укреплению геополитических преимуществ Казахстана как транзитного государства, являющегося связующим звеном, своего рода мостом, на пути взаимовлияния и взаимообогащения культур Востока и Запада.

Начиная еще с XII века, сформировалось достаточно оживленное направление движения разнообразных товаров из Китая в Западноевропейские страны через Семиречье и южные регионы Казахстана, входящее в мегатранзитную систему под общим названием «Великий шелковый путь». Исторические документы тех лет подтверждают, что через территорию средневекового Казахстана

также проходили оживленные торговые пути, связывавшие Китай, Индию и государства Средней Азии.

Все это представляло собой необходимые исторические предпосылки того, чтобы уже в XVI–XVII веках сложились условия для еще более значительного расширения политических и торговых связей Казахстана со среднеазиатскими ханствами, а также Индией, Афганистаном и Россией. Это в свою очередь способствовало дальнейшему развитию межгосударственных отношений и, в частности, интенсивному обмену торгово-дипломатическими посольствами. Здесь следует отметить, что для Казахского ханства, как и для других центрально-азиатских кочевых обществ того времени, экспорт продукции скотоводства, являвшегося главной опорой его экономики, был ключевым вопросом.

Таким образом очевидно, что в период становления казахстанской государственности именно расширение торговых связей стимулировало развитие экономики, возникновение и укрепление национальных государственных и межгосударственных структур [3].

Новая и новейшая история развития государственной службы в РК

Во времена бывшего Советского Союза государственная служба фактически находилась вне сферы правового регулирования, если не считать действовавших тогда многочисленных дисциплинарных уставов, рассчитанных, главным образом, на так называемые «нижние чины».

Характерно, что до 90-х годов прошлого века в СССР – едва ли не в единственной стране среди ведущих стран мира – отсутствовал специальный Закон о государственной службе, деятельность которой главным образом регулировалась Постановлениями ЦИК и СНК СССР.

Со сменой общественно-экономической формации и обретением Республикой Казахстан суверенитета возникла объективная необходимость в создании современного правового института государственной службы. Однако до недавнего времени служебные и трудовые отношения государственных служащих в

Казахстане в основном регламентировались только специальным Указом Президента Республики Казахстан «О государственной службе». Что же касается отношений, связанных с организацией труда государственных служащих, не нашедших отражения в данном Указе, то здесь традиционно ориентировались на нормы действующего трудового законодательства Республики Казахстан.

Конституция Республики Казахстан 1995 года заложила правовые основы отечественной государственной службы [4]. Так, в частности, в качестве одного из основополагающих конституционных прав зафиксировано право граждан Республики на равный доступ к государственной службе, которое закреплено в части 4 статьи 33 Конституции. Это соответствует международным нормам, обеспечивающим равные возможности для каждого человека заниматься трудовой деятельностью в сфере государственной службы, изложенным в статье 21 Декларации прав человека.

По данным Национального доклада «О состоянии государственной службы в Республике Казахстан» от 13 апреля 2018 г., с момента обретения независимости государственная служба страны прошла три важнейших этапа развития, каждый из которых отражал уровень зрелости гражданского общества Казахстана на тот период и имел свои определенные приоритеты:

I этап (1992–1997 годы). Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства.

II этап (1997–2012 годы). Стратегия «Казахстан-2030».

III этап (2012 – настоящее время). Стратегия «Казахстан-2050» [5].

В новейшей истории развития государственной службы Республики Казахстан появилась еще одна знаменательная дата. В среде государственных служащих уже стало доброй традицией ежегодно 23 июня отмечать свой профессиональный праздник. Примечательно, что происхождение этого праздника имеет свою историю, связанную с интеграцией РК в мировое сообщество. 20 декабря 2002 года Генеральная Ассамблея Организации объединенных наций

приняла специальную резолюцию о провозглашении 23 июня Днем государственной службы. Казахстан, являясь полноправным членом ООН и, полностью разделяя ее основные принципы, присоединился к данной резолюции. Таким образом, согласно Указа Главы государства, с 2013 г. 23 июня официально утвержден Днем государственного служащего Республики Казахстан.

Проводимая в нашей стране реформа государственной службы ориентирована на лучший международный опыт. За годы независимости Казахстан стал полноправным членом мирового сообщества, чьи инициативы практически всегда получали в стране широкую поддержку и осуществлялись на практике.

Следует отметить, что реформа государственной службы в Республике Казахстан направлена на формирование кадрового потенциала, способного адаптироваться к изменяющимся экономическим условиям и обеспечивать реализацию единой политики государства, ориентированной на созидание устойчивой национальной экономики.

Наряду с этим, необходимо обратить внимание на значение реальной открытости и гласности процедур отбора и продвижения государственных служащих.

Используя передовой опыт ряда зарубежных стран, Казахстан провел успешную модернизацию отечественной системы государственной службы. Сегодня она подразделена на политическую и административную. Продолжается активная работа по внедрению общепринятых принципов меритократии при отборе и продвижении государственных служащих.

Перспективы реформирования государственной службы Казахстана

Основные перспективы реформирования отечественной государственной службы юридически закреплены в новом Законе «О государственной службе Республики Казахстан» [6]. Здесь предусмотрены необходимые меры по совершенствованию процедуры поступления на службу, оплаты труда государст-

венных служащих по достигнутым ими результатам, правовой и социальной защите сотрудников государственного аппарата.

Серьезным вкладом в развитие и совершенствование нормативно-правовой базы реформирования казахстанских государственных органов являются также принятый Закон «О противодействии коррупции» и Этический кодекс государственных служащих, вступившие в силу с 1 января 2016 года [7, 9]. Все вышеназванные и другие нововведения направлены на укрепление и улучшение качества работы государственной службы РК, повышение ее престижа как внутри страны, так и на международной арене.

Развитие и совершенствование отечественного законодательства, принятие новых нормативно-правовых актов предполагает необходимость упорядочения всего комплекса вновь вводимых и уже действующих мер, в том числе по оптимизации работы государственного аппарата, созданию эффективной государственной службы и, путем формирования антикоррупционной культуры, становлению единого современного гражданского общества без коррупции.

Таким образом, государственная служба Республики Казахстан и сегодня продолжает совершенствоваться. Как свидетельствует зарубежный опыт, этот процесс должен быть постоянным и непрерывным. Принципиально важно кардинально изменить подходы к работе по взаимодействию с общественностью, неправительственными организациями, инициативными группами и отдельными гражданами. Не следует забывать, что все это делается, прежде всего, для повышения эффективности работы государственных органов. Долг каждого государственного служащего – служение своему народу, своей стране и защита законных интересов всех ее граждан.

Анализ текущей ситуации, тенденций развития государственности и достижений в области государственного управления и верховенства закона, содер-

жащийся в Стратегическом плане развития РК до 2025 года, позволяет отметить следующее:

- в 2017 году была осуществлена конституционная реформа, направленная на рациональное перераспределение полномочий между основными ветвями государственной власти;

- значительно усилены как роль казахстанского Парламента, так и его контроль над Правительством;

- предприняты серьезные усилия по формированию «компактного Правительства», и повышению его ответственности перед гражданами. При этом признано целесообразным передать часть государственных функций и услуг на нижестоящие уровни и в конкурентную среду;

- в процессе реформирования государственной службы широко внедряются прогрессивные принципы меритократии и принимаются меры по повышению эффективности существующей системы оценки результатов деятельности государственных служащих [8].

Особого внимания заслуживают выводы и оценки, сделанные зарубежными аналитиками и авторитетными международными организациями. Так, по индексу WGI Всемирного Банка (ежегодный индекс, по которому отслеживается качество власти), за последние пять лет уровень эффективности казахстанских государственных структур повысился на 25%, а степень удовлетворенности населения качеством государственных услуг в целом увеличилась почти на 20%.

Вместе с тем отмечено, что индекс эффективности отечественных государственных структур пока еще оставляет желать лучшего. По оценке того же Всемирного Банка, он в Казахстане составляет всего 41 балл из 100 возможных баллов. При этом тридцать наиболее развитых стран мира имеют эти показатели на уровне от 75 баллов и выше. Расхождения весьма значительные и очевидно пока не пользу Казахстана. Но, как известно, получить объективную

оценку, вскрыть имеющиеся недостатки и правильно диагностировать имеющиеся проблемы – это значит пройти почти половину пути по направлению к их решению. Сейчас уже понятно, что предстоит сделать в этом направлении.

Очевидно, что существующая в стране система государственной службы пока недостаточно поощряет инновации. Поэтому успешные нововведения в работе казахстанских государственных органов во многом еще носят точечный характер и зачастую не получают широкого распространения.

В государственном аппарате Республики Казахстан пока преобладают контрольные механизмы, стимулирующие ориентацию на процесс, а не на результат. При этом нередко возникают ситуации, когда по данным надзорных органов реализация того или иного проекта протекает без серьезных замечаний, а выйти на ожидаемый результат не представляется возможным.

Одной из важнейших перспектив реформирования государственной службы Казахстана является усиление подотчетности, открытости и прозрачности государственных институтов. Для этого необходимо более интенсивное развитие процедур экспертного обсуждения и широких общественных консультаций. Рациональное сочетание этих двух аспектов обеспечения высокой эффективности любых принимаемых и реализуемых решений позволяет гарантировать должный уровень компетентности и ориентированности на клиента.

Необходимость системного контроля, постоянного мониторинга и прозрачности всех сфер государственной деятельности предполагает необходимость внедрения новой системы аудита и оценки эффективности деятельности государственного аппарата. Актуальным также является расширение спектра и совершенствование работы соответствующих институтов вовлечения граждан. Создание Государственной корпорации «Правительство для граждан» имеет целью полную модернизацию всей национальной системы оказания государственных услуг населению.

На практике выясняется, что достижение намеченных целей по созданию компактного государства, освобождению работников государственного аппарата от несвойственных им функций с передачей их в конкурентную среду потребует определенного времени, серьезных усилий и немалых затрат. Такой сдержанный оптимизм по данному направлению реформирования государственной службы Казахстана обусловлен тем, что население страны и бизнес все еще слабо вовлечены в деятельность государства. Подтверждением тому служит пока еще очень низкий индекс гражданской активности, составляющий в РК всего 39 баллов из 100 возможных.

Тем не менее, уже немало удалось сделать для обеспечения верховенства закона и правосудия в стране. С этой целью проведено достаточно глубокое реформирование казахстанской судебной системы. В результате сроки рассмотрения дел сократились примерно наполовину, отмечается рост количества дел, решаемых с использованием упрощенного судопроизводства и с применением альтернативных мер урегулирования. С целью обеспечения должного уровня судопроизводства ужесточены квалификационные требования и усовершенствованы механизмы отбора судей.

Учитывая положительный опыт наиболее развитых стран, в Казахстане также поэтапно проводится гуманизация правоприменительной политики, состоящая в декриминализации целого ряда составов уголовных преступлений, смягчении уголовной ответственности, широком применении мер наказания, альтернативных лишению свободы. Подробно анализируя каждый конкретный случай, следует там, где это возможно, уголовное преследование заменять мерами административного воздействия, применением штрафных санкций и иных мер экономического воздействия.

В рамках упомянутого выше направления реформирования государственной службы Казахстана принят закон, в котором предусмотрены дополнительные меры по снижению уголовно-правового давления на бизнес-сообщество.

Кроме того, ожидается минимизация вовлечения в орбиту уголовного процесса добросовестных предпринимателей.

Принятие Антикоррупционной стратегии РК на 2015–2025 гг. закладывает основы новой системы противодействия коррупции, приоритеты которой смещаются с усиления наказания за коррупционные преступления к мерам превентивного характера, направленным, прежде всего, на предупреждение коррупционных действий и устранение условий, их провоцирующих [1]. С целью юридического обеспечения процесса реализации данной стратегии принят Закон «О противодействии коррупции», предусматривающий усиление таких превентивных мер. Кроме того, Казахстаном была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции. Казахстан стал участником реализации Стамбульского плана действий Организации экономического сотрудничества и развития ОЭСР по борьбе с коррупцией и уже в настоящее время продемонстрировал прогресс по 14 рекомендациям из 19. Определенным достижением реформирования государственной службы Казахстана можно считать и тот факт, что число казахстанцев, выразивших доверие антикоррупционной политике в стране, выросло до 73%.

Говоря о значимости эффективного государственного управления для успешного развития экономической системы страны в целом, следует отметить важность комплексного подхода к дальнейшему развитию государственного сектора как лидера изменений на пути реализации стратегии устойчивого развития РК, включая ее экономический, социальный и экологический аспекты. Экономический аспект устойчивого развития, прежде всего, предполагает необходимость государственной поддержки перерабатывающих и инновационных предприятий, обеспечивающих постепенный уход национальной экономики от сырьевой направленности. Социальный аспект данной стратегии также требует рационального государственного регулирования процесса создания зрелого гражданского общества, основанного на социальной справедливости,

прозрачности и подотчетности властных структур. Экологический аспект устойчивого развития современной экономики особенно нуждается в государственной поддержке и инициативах, направленных на решение соответствующих проблем, сопряженных со значительными затратами и зачастую лишенных коммерческой привлекательности.

Заключение

Подытоживая обзор генезиса государственной службы Республики Казахстан и перспектив ее современного развития, приведенный в данной статье, можно сделать следующие краткие выводы.

Несмотря на ряд серьезных достижений в анализируемой области и наличие общей положительной динамики, уровень соблюдения законов в стране все еще недостаточен. Например, по данным зарубежных аналитиков, показатель индекса верховенства закона Всемирного Банка в Казахстане составляет пока всего 41 балл из 100 возможных, а в ведущих странах мира, в сообщество которых Казахстан стремится войти, этот показатель превышает 75 баллов. Уровень иммунитета к коррупции по индексу Transparency International у Казахстана составляет пока только 29 баллов из 100, что также является весьма скромным показателем по сравнению с ведущими странами, у которых он превышает 55 баллов.

Таким образом, очевидна необходимость дальнейших усилий по реформированию государственной службы Республики Казахстан, основные направления которого регламентированы важнейшими программными документами.

Список литературы

1. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы. Утверждена Указом Президента РК от 26 декабря 2014 года № 986 [Электронный ресурс]. URL: <https://nkn.geology.gov.kz/images/u1400000986.26-12-2014.rus.pdf>
2. Аскарлова А.О. К вопросу о понятии госслужбы // Вестник КазНУ. Серия юридическая. 2008. № 8. С. 41–51.

3. История государственности Казахстана [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/kazakhstan/2011/21/lideryi-pod-shanyiirakom> (дата обращения 06.02.2021).
4. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029#pos=6;-155 (дата обращения 06.02.2021).
5. Национальный доклад о состоянии государственной службы в РК [Электронный ресурс]. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-sostoyanii-gosudar-stvennoy-sluzhby-v-respublike-kazahstan> (дата обращения 06.02.2021).
6. О государственной службе Республики Казахстан. Закон РК от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗПК [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>
7. О противодействии коррупции. Закон РК от 18 ноября 2015 года № 410-V ЗПК [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=33478302
8. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года. Утвержден Указом Президента РК от 15 февраля 2018 года № 636 [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>
9. Этический кодекс государственных служащих РК (Правила служебной этики государственных служащих). Утвержден Указом Президента РК от 29 декабря 2015 года № 153 [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>

Донцов Сергей Семенович кандидат технических наук, профессор кафедры «Экономика» Торайгыров университета, г. Павлодар, Республика Казахстан
E-mail: s.s.dontsov@mail.ru

Рахимова Сауле Абайбековна кандидат экономических наук, профессор кафедры «Экономика» Торайгыров университета, г. Павлодар, Республика Казахстан
E-mail: saulesha_rahimova@mail.ru

Нургалиева Айнаш Амангельдиновна кандидат экономических наук, профессор кафедры «Экономика» Торайгыров университета, г. Павлодар, Республика Казахстан
E-mail: nurgalieva_a72@mail.ru

Титков Алексей Анатольевич кандидат экономических наук, профессор кафедры «Экономика» Торайгыров университета, г. Павлодар, Республика Казахстан
E-mail: alexey-pvl@mail.ru