А.К. Садвокасова

ПРИОРИЕТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАЗАХСТАНА: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Выступая в качестве партнеров в решении важных социальных задач, общество и государство переходят на новый уровень отношений. Переориентация государственной службы на оказание услуг населению, отход от позиции доминирующей и довлеющей администрации стали новыми задачами административной реформы в Казахстане. Этому должны способствовать открытость, доступность, прозрачность деятельности государственных органов, которые являются стратегической целью развития государства и общества и обозначены в программных документах страны.

Логика становления современной модели государственной службы в Казахстане и формирование устойчивых отношений между социальными институтами общества стали следствием целенаправленного реформирования института государственной службы.

Постсоветский этап развития Казахстана – один из сложных периодов формирования института государственной службы. Его особенность состояла в системном кризисе экономики, общественного сознания, идеологии, политической системы и управления. Выстраивание основ нового государства должно было происходить при галопирующей инфляции, массовой безработице, обнищании широких слоев населения.

Новые стратегические цели были реализованы в несколько этапов:

1. Законодательное и организационное оформление института государственной службы.
2. Профессионализация государственной службы.
3. Выход на позиции социального партнерства.
4. Повышение эффективности государственного управления.

В этой периодизации за основу берется доминирующая задача; на последующих этапах, перейдя на второй план, они также остаются, однако постоянно совершенствуются.

Первым шагом на пути реформирования системы стало принятие в 1999 г. Закона Республики Казахстан «О государственной службе», который ввел системность в формирование корпуса государственных служащих. В документе были регламентированы рамки компетенции, права и обязанности государственных служащих, установле-

ны нормы оплаты, защиты труда и т. п. Таким образом были заложены законодательные основания создания единой институциональной структуры, обеспечивающей разработку и выполнение государственной политики. Исходя из задач, поставленных в стратегии «Казахстан-2030», реформа государственной службы получила институциональное оформление. Кроме того, важным шагом стало образование уполномоченного органа, непосредственно подчиненного и подотчетного главе государства, – Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, призванного осуществлять единую государственную политику в этой сфере.

Процесс реформирования государственной службы Казахстана отмечен переходом к новым приоритетам и ценностям, построением модели государственной службы, основанной на принципах меритократии (личных заслуг), созданием профессионального государственного аппарата, стимулированием профессионального роста и увольнением с государственной службы людей, не соответствующих определенным требованиям. Выступая на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан, Президент Н.А. Назарбаев отметил: «Мы будем выстраивать качественно новую модель государственного управления, где во главу угла будут поставлены интересы потребителей государственных услуг. Государственный аппарат должен функционировать на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта».

Обозначенный главой государства новый этап административной реформы необходим, прежде всего, для налаживания доверительных отношений между государством и гражданами, государственными органами и всеми общественными структурами. Необходимо добиться разумного соответствия государственно-правового регулирования и экономической свободы.

Одним из механизмов контроля эффективности государственного управления является введение института внешнего аудита. Поэтому особую актуальность получают социологические исследования в сфере государственной службы. В течение всего периода реформирования проводились исследования по мониторингу и оценке реформ, кадровой политики, коррупционных отношений. В частности, в рамках проекта ПРООН «Поддержка реформ в государственном секторе» проведены исследования: «Государственные услуги: современное состояние и перспективы развития»; «Казахстан: системы управления и предоставления услуг»; «Государственная служба в Республике Казахстан: состояние и пути реформирования»; «Изучение претендентов на государственную службу»; «Мониторинг реформы в сфере государственной службы Казахстана: достижения и издержки. Поиск

путей улучшения работы государственного аппарата»; «Создание системы карьерного роста, подбора и расстановки кадров государственной службы в Республике Казахстан» и др.

В статье использованы материалы социологического исследования, проведенного Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан и Центром сравнительных социальных исследований «ЦЕССИ-Казахстан» «Отношение населения к органам государственного управления» (ноябрь 2005 г.). Репрезентативная республиканская выборка составила 1200 респондентов. Опрос был проведен в 14 регионах республики и двух городах республиканского значения – Астане и Алматы. Некоторые результаты данного исследования позволяют оценить качество работы государственных органов, социальную поддержку реформ в Казахстане и нацеленность на взаимодействие государства и общества в вопросах управления страной. Рассмотрим некоторые положения, которые отражают современное состояние общественного мнения в отношении государственной службы.

Как показывают результаты социологических исследований, общество достаточно четко фиксирует наиболее важные аспекты государственной политики. Эпоха реформ в Казахстане постоянно сопровождается актуализацией тех или иных проблем общества. Для выявления наиболее проблемных сфер жизни казахстанского общества участникам опроса был задан вопрос: «На ваш взгляд, в каких сферах жизни Казахстана существуют проблемы, которые требуют безотлагательного решения?».

20% опрошенных отметили социальную сферу. Следом были указаны здравоохранение и сельское хозяйство.

Проблемы, требующие безотлагательного решения, существуют в сфере экономики и образования. Они были отмечены в равной степени – по 12,5% каждая.

Более благополучная ситуация отмечена в сфере связи и коммуникаций, безопасности, военной сфере, торговле и промышленности.

Реформирование коснулось всех сфер жизни казахстанцев. Огромные усилия были направлены в реализацию социальной политики, в том числе пенсионную реформу. Это направление реформ наиболее отчетливо зафиксировалось в общественном сознании. О пенсионной реформе слышали более половины опрошенных – 56,2% и около трети знают ее суть и цели. В категории наиболее известных реформ обозначена сфера образования. При этом половина тех, кто слышал о ней, знают ее суть и цели. О реформе в здравоохранении слышали 50,1% ответивших и только 16,5% знают ее суть и цели. Реформа, проводимая в сфере здравоохранения, не совсем понятна населению, поэтому вызывает тревогу.

Земельная реформа для Казахстана также очень важна. Выход на рыночные отношения позволили законодательно закрепить право собственности на землю, которая стала основным капиталом многих казахстанцев, особенно жителей сельских регионов. Однако не все положения земельной реформы понятны и приняты населением.

Среди опрошенных наименее известны реформы политические и судебно-правовые. Следует отметить, что правовая реформа была нацелена на преодоление правовой неграмотности населения. Однако пассивность общественного сознания в этой сфере сохраняется.

Что касается реформы государственной службы, треть населения слышала об этом, а 11,5% знают о ее сути.

Для определения места и значения государственной службы в обществе был задан вопрос: «Скажите, пожалуйста, государственные служащие выполняют полезную для общества работу или нет?». Подавляющее большинство – 80,5% – ответили положительно, 4,6% – отрицательно и 14,9% затруднились ответить.

Переход на позиции государственной службы как поставщика государственных услуг населению демонстрирует готовность государства работать открыто, обеспечить доступ к информации всем слоям населения. Что касается оценки населением предоставления услуг государственными служащими, то существует ряд проблем. Результаты опроса показали, что в полной мере удовлетворены работой госорганов, в которые обращались, 13,7% опрошенных. В основном удовлетворены 42,2% респондентов. Доля скорее не удовлетворенных работой органов, в которые обращались по различным вопросам, составила 19,8% опрошенных. Не удовлетворены 6,2% ответивших.

Наиболее существенные причины неудовлетворенности заключаются в волоките, бюрократизме, неудобном графике работы, больших очередях. Решение указанных проблем связано с повышением уровня подготовленности государственных служащих, упорядочением графиков работы и т. п. Правительством уже предприняты попытки по внедрению принципа «одного окна», создание Центров по обслуживанию населения. Важным звеном в решении данной проблемы является формирование информационного обмена между населением и обслуживающими органами. Чаще проблемы возникают из-за неправильной информированности или отсутствия информации. Сегодня очевидно, что выстраивание внутренних и внешних коммуникаций влияет на качество работы государственного аппарата, что непременно отражается на всей системе управления.

Информационные предпочтения казахстанцев остаются традиционными: телевидение, пресса, радио, межличностные коммуника-

ции. Информация о работе государственных органов распространяется в зависимости от уровня управления. Как показало наше исследование, с работой республиканских государственных органов чаще знакомятся посредством телевидения. Информация о работе местных органов власти чаще распространяется через коллег, родственников, друзей.

Практически не используется Интернет как средство получения информации. В Казахстане все государственные органы имеют вебсайты, однако они пока не выполняют полноценную функцию по предоставлению оперативной информации и услуг через Интернет. В то же время существует проблема информационного неравенства. Процесс создания электронного правительства идет в рамках административной реформы и параллельно работает Программа снижения информационного неравенства в Республике Казахстан. По сведениям Агентства по делам государственной службы, с 2007 г. в некоторых министерствах началось внедрение международных стандартов ИСО, которые предполагают обязательную и системную работу веб-сайтов с ежедневным или еженедельным обновлением. Здесь должны будут размещаться публикации всех нормативных правовых актов, касающихся работы государственного органа, а также отчеты, официальные документы, пресс-релизы, графики разработки и тексты законопроектов, тексты в режиме on-line, материалы рубрики «Наиболее часто задаваемые вопросы», налажена система обратной связи. В рамках плана мероприятий при каждом государственном органе планируется создание справочных бюро по отраслевому признаку.

Принципиальным нововведением является и «электронизация» центральных исполнительных органов. Применение передовых методов сбора, обработки и анализа информации позволит использовать ее при принятии государственных решений. Выстроив систему обратной связи с основными потребителями государственных услуг и переводя часть функций в сферу виртуальных коммуникаций, правительство сможет значительно повысить эффективность своей деятельности.

Реализация указанных мер должна привести к минимизации личных контактов, бумажной волокиты, влияния отдельных должностных лиц на решение вопросов и коррупции.

Еще одним значимым этапом в повышении эффективности государственного управления является стандартизация государственных услуг. Агентством по делам государственной службы в рамках совместного проекта с ПРООН разработан основополагающий государственный стандарт «Государственная система стандартизации Республики Казахстан. Стандартизация государственных услуг. Ос-

новные положения». Внедрение стандартов в практическую деятельность государственных органов требует решения таких задач, как обучение персонала, широкая информационная разъяснительная кампания среди населения. Контроль со стороны общества за деятельностью государственных органов, формирование института внешнего аудита станет мощным механизмом повышения эффективности государственного управления. Со стороны общества существует потребность в улучшении работы государственного аппарата. Сформировавшиеся общественные структуры в лице бизнес-сообщества, неправительственных организаций готовы направлять совместные усилия на дальнейшее развитие.

Совершенствование системы государственного управления на данном этапе будет основано на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу. Мероприятия предлагаемой реформы будут проводиться в следующих направлениях:

– совершенствование структуры государственных органов;

– увеличение зарплаты государственных служащих и повышение производительности их труда;

– оптимизация количества государственных служащих;

– достижение высокого качества государственных услуг;

– внедрение новых подходов в бюджетном процессе;

– повышение стабильности, устойчивости и управляемости государственного аппарата;

– снижение коррупции;

– формирование позитивного имиджа государственной службы.

Приоритеты реформ государственной службы однозначно определяют позиции открытости, доступности и эффективности государственного управления. В этом процессе важное место отведено социологическому мониторингу деятельности государственного управления. Общественный контроль в комплексе с вышеуказанными мерами позволит обеспечить решение поставленных перед государственной службой задач. Речь идет о процедурных и организационных мероприятиях. Противодействие может возникнуть в социально-психологическом восприятии государственной службы как объекта общественной оценки и экспертизы. Имиджевые стереотипы, которые существуют в восприятии государственных чиновников, могут повлиять на объективность оценки. Поэтому необходимо тщательно отработать методологию социологического мониторинга деятельности государственных органов. Казахстанским специалистам следует изучить и обобщить опыт зарубежных социологов в этой сфере и активизировать собственные исследовательские проекты.