

МРПТИ 06.39.31
JEL O38

IMPROVEMENT OF PUBLIC SERVICES' ORGANIZATION IN KAZAKHSTAN

Sh. Smagulova,

Doctor of Economics, Professor
JSC University Narxoz, Almaty, Republic of Kazakhstan

L. Naukanbay,

Master student
JSC University Narxoz, Almaty, Republic of Kazakhstan

ABSTRACT

The purpose of the scientific article is to justify the use of the principle of meritocracy in the public service as part of the improvement and reform of the national management system in Kazakhstan.

Methodology. When writing the work were used - methods for studying bibliographic sources, systematization, synthesis, comparison, quantitative and qualitative analysis, drawing up a SWOT matrix.

The value of the work is to systematize the foreign experience of civil service development, implement an economic and statistical analysis of the work of state authorities, compile a SWOT analysis on the need for reforming personnel and the structure of the civil service, and develop practical recommendations for improving the work of state officials in Kazakhstan.

The main results obtained include: to review of primary sources on the organization and development of civil service in industrialized countries; to considered the possibilities of modernization of the public administration system; to justified the application of the principle of meritocracy in the creation of the Kazakhstani public service; to determined the effectiveness of the activities of public authorities; economic assessment of the composition and number of state personnel; recommendations and conclusions on improving the development of civil service in Kazakhstan were proposed.

Keywords: public service, public administration, principle of meritocracy, civil servants, Kazakhstan

УДК (UDC): 330.342.3/4 / МРНТИ: 06.39.31

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КАЗАХСТАНЕ**

Ш. А. Смагулова,

доктор экономических наук, профессор
АО Университет Нархоз, Алматы, Республика Казахстан

Л. М. Науқанбай,

магистрант
АО Университет Нархоз, г. Алматы, Республика Казахстан

АННОТАЦИЯ

Цель научной статьи – состоит в обосновании использования принципа меритократии в государственной службе в рамках совершенствования и реформирования национальной системы управления в Казахстане.

Методология. – при написании работы были использованы – методы изучения библиографических источников, систематизации, синтеза, сравнения, количественного и качественного анализа, составления SWOT матрицы.

Ценность работы – состоит в систематизации зарубежного опыта развития государственной службы, осуществлении экономико-статистического анализа работы органов государственной власти, составлении SWOT– анализа о необходимости реформирования кадров и структуры государственной службы, разработки практических рекомендаций по совершенствованию деятельности штата государственных чиновников в РК.

Результаты исследования – проведен обзор первоисточников по вопросам организации и развития государственной службы в промышленно развитых странах; рассмотрены возможности модернизации системы государственного управления; обосновано применение принципа меритократии в создании казахстанской государственной службы; определена эффективность деятельности органов государственной власти; реализована экономическая оценка состава и численности государственных кадров; предложены рекомендации и выводы по совершенствованию развития **государственной службы в Казахстане.**

Ключевые слова – государственная служба, система государственного управления, принцип меритократии, государственные служащие, Казахстан.

ВВЕДЕНИЕ

Одним из движущих факторов неэффективного управления во многих странах мира является коррупция. Она считается врагом и угрозой социального благополучия и национальной безопасности. Также она негативно сказывается на инвестиционном климате, уменьшает репутацию и имидж государства, снижает инвестиционную привлекательность. На сегодняшний день вектором политики противодействия коррупции представляется осуществление задач антикоррупционного сдерживания, обозначенных Президентом страны в Стратегии «Казахстан-2050», Плате Нации «100 конкретных шагов». Первым вектором в воплощении задач антикоррупционной стратегии является борьба с коррупцией в области госслужбы [1].

Весомое значение имело принятие нового Закона РК «О государственной службе» [2]. Закон гарантировал введение основ меритократии посредством открытого конкурсного отбора, служебного продвижения на основе заслуг, определение оплаты труда по результатам и итогам работы.

На наш взгляд, причинами коррупции чаще всего является небольшой спектр социальных гарантий

и невысокая заработная плата государственных служащих. К тому же, недостаточность прозрачности проведения конкурсного отбора, сохранение командных перемещений и определенный контакт чиновников с гражданами в сфере предоставления госуслуг.

Президент Н.А. Назарбаев в своем Послании народу РК от 5 октября 2018 года отметил четвертую цель как государственный аппарат, направленный на решение потребностей населения, где третьим пунктом указана активная борьба с коррупцией [3].

По нашему мнению, внедрение принципа меритократии поможет в борьбе с коррупцией. Мы считаем, что система меритократии минимизирует масштабы и размеры коррупции. Данный принцип гарантирует справедливую оценку кандидатов, поступающих или продвигающиеся по государственной службе при одинаковых равных условиях.

На госслужбе борьбе с коррупцией уделяется огромное внимание, и первым шагом представляется разработка законодательной базы. Казахстан в определенной мере следует лучшим зарубежным стандартам по созданию устойчивых механизмов и институтов по борьбе с коррупцией. В законе РК «О противодействии коррупции», трактовка «коррупции» определяется как нелегальное использование государственных чиновниками должностных полномочий в целях личного или через посредников получения благ [4].

На базе антикоррупционной деятельности в Казахстане лежит введенная «Антикоррупционная стратегия РК на 2015-2025 годы» [5]. Отрицательными моментами, содействующими росту и подъему коррупционных нарушений, является недостаток прозрачности в принятии и реализации решений в наиболее важных государственных вопросах социально-экономической жизни, недостаточный контроль и отсутствие учета мнения граждан в работе государственной службы. В итоге, все это в совокупности ведет к излишней бюрократии, к барьерам и злоупотреблению служебными полномочиями.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

По мнению Daniel, меритократия – это система, в которой талантливые люди, демонстрирующие превосходные способности, поощряются на лидирующие позиции, выбираются и продвигаются вперед, на основе их личных и творческих возможностей [6].

Согласно Краузе и Сломчинскому, меритократия – это утилитарная формула, которая утверждает, что те, кто целенаправленно вносит вклад в «благополучие» системы, получают более высокие награды [7]. В основном те, кто работает и показывает лучшие результаты, – будут выбраны в качестве кандидатов на продвижение по службе. Меритократия или «система, основанная на заслугах», объективно позволяет лучшему, профессионально подготовленному и талантливому чиновнику продвигаться по карьерной позиции. Ему не только даются возможности подать заявку на более высокие должности, но также предоставляется право полагать, что в процессе выбора важны не что иное, как их знания и опыт.

Меритократия в самых развитых государствах стала правилом корпоративной культуры и важным условием производительности государственного аппарата [8]. Доктор Танку подчеркивает: чтобы иметь профессиональное государственное управление на государственной службе, нужен принцип дарвиновской модели эволюции, основанной на «выживании наиболее приспособленных» в социальном и политическом контексте. Он утверждает, что меритократия использует интеллектуальные навыки человека как фундаментальный показатель для определения достоинства личности. Чтобы внедрить систему меритократии в государственном управлении сверху-вниз, каждый кандидат должен быть нанят через правила меритократии, посредством свободного доступа и гласности [9].

Существует множество инструментов и причин для внедрения меритократии. Что касается процесса отбора, то меритократия – это предоставление равных возможностей для всех кандидатов посредством проведения групповых интервью и психологических тестов. С точки зрения поощрения, система, основанная на заслугах, позволяет оценивать успешных сотрудников и предоставлять им возможность для продвижения [10].

По словам Кеннета Поляна Тан, чтобы сделать общественный сектор более привлекательным, талантливые люди должны получать какую-либо компенсацию не только за свою работу, но и за их идейную сплоченность [11].

Понятие «Senior Civil Service» (SCS) или же аппарат госслужащих существует в иностранных государствах. Воплощение «SCS» имело место во время общественного пересмотра значения деятельности госслужащих. В некоторых государствах госслужащие попадают в «Senior Civil Service» только после прохождения особых курсов. Рост по карьерной лестнице происходит намного быстрее, если проходишь такие курсы. Образованию SCS способствовал ряд причин, таких как недостаточная координация и невысокая мобильность между частным и государственным сектором, изменение основы управления [12].

Институт менторства также послужил необходимым фактором для создания сильной власти в Сингапуре. Сам Ли Куан Ю работал министром-наставником, это и считается как показательная деятельность с его стороны. В институтах госслужбы работают менторские курсы, дающие возможность руководителям улучшать собственные способности и навыки в наставничестве, совершенствовать их взаимодействие со своими сотрудниками [13].

Ли Куан Ю сформировал авторитет гражданской службы создать за счет повышения заработной платы. Достигнуть престижа госслужбы помог рост заработной платы госслужащих, до уровня управленцев крупных компаний. Такая мера уменьшила социальное напряжение в обществе и помогла в противодействии коррупции [14].

Гражданская служба играет важную роль в планировании, осуществлении и оценке политики и программ, разрабатываемых политическим руководством. Критическим вопросом в этом контексте является развитие компетентной и мотивированной государственной службы, стимулирующей для содействия реализации национальных стремлений к быстрому социально-экономическому развитию. В результате происходит поиск новых возможностей, направлений и инструментов для дальнейшего развития [15]. Кроме того, важнейшее качество гражданской службы предполагает ее способность адаптироваться к внутренним и международным вызовам и оперативно реагировать на них.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методология исследования. Исследование трудов передовых западных ученых и специалистов дает достоверную информацию и знакомит с опытом организации государственной службы на базе внедрения меритократических основ, активизирующих антикоррупционную деятельность и профессиональную подготовку государственных чиновников.

Методология графической и табличной обработки была использована для анализа численности и определения качественного состава государственных чиновников в Казахстане за последние несколько лет. Так, графический метод предоставил возможность получить объективную оценку знаний, умений и опыта служащих государственной службы.

Применение методики составления SWOT– анализа позволило структурно составить и провести оценку сильных и слабых сторон, угроз и возможностей реформирования отечественной государственной службы на основе составления SWOT– матрицы. В результате – это дало возможность предложить некоторые рекомендации, выводы и разработать решения по улучшению деятельности кадрового штата государственных служащих в Казахстане.

На Западе существуют две системы найма и продвижения на основе заслуг: системы мандарина и открытая система набора. Мандаринская система представляет собой иерархическую замкнутую систему с высоко конкурентными входными требованиями, она относится к системе «корпус-карьера» в которую входят государственные служащие низкого и среднего уровня. Система является очень централизованной и выборочной, кандидаты выбираются на основе вступительного экзамена, нанимаются на выстраивание своей карьеры, а не на определенные рабочие места. Она используется в таких странах, как Франция, Германия и Япония. Например, во Франции, в Национальной школе администрации, кандидаты высокого уровня проходят 1 год профессиональной стажировки и 15 месяцев курсовой работы.

Открытые системы набора персонала более гибкие, поскольку они децентрализованы и управляются рынком. Они предоставляют менеджерам большую гибкость при выборе кандидатов с необходимыми навыками, потому что централизованные экзамены заменяются особым экзаменом по специальности.

Хорошим примером страны, использующей этот метод, представляются США, Новая Зеландия. То есть, это страны, следующие за новой реформой государственного управления. Так, система США допускает вход в любую точку иерархии без ограничений по возрасту, а в новозеландской – менеджеры могут нанимать кандидатов по рыночной зарплате.

Успешным примером страны постсоветского пространства, пережившей реформу государственной службы, является Грузия. До проведения реформы Грузия считалась одним из коррумпированных государств в бывшем СССР. При реформировании стали внедряться информационные технологии и увеличение заработной платы с целью предотвращения коррупции. Правительство уделяло внимание расследованию дел о коррупции в судах. Строительство новых офисов, внедрение современного оборудования и аттестация государственных служащих – привели к повышению качества государственного управления в Грузии. В Грузии государственные чиновники считают, что эффективная государственная служба поможет им интегрироваться в европейские и евроатлантические организации. Страна обязалась реформировать государственную службу при поддержке различных международных организаций, таких как: Европейский союз (в рамках Восточного партнерства соседства (ЕПС); Партнерство открытого правительства (OGP) и т.д. [16]. В результате в 2010г. «Transparency International» и Всемирный банк назвали Грузию крупнейшим борцом с коррупцией. А уже в 2012г. Грузия считалась одной из наименее коррумпированных стран Европы в рамках Евробарометра.

Создание меритократии государственной службы помогает привлекать высококвалифицированных сотрудников, повышает престиж на должностях государственной службы и может многое сделать для мотивации эффективной работы. К примеру, в таких странах, как Япония и Корея, вступительный экзамен по государственной службе содержит очень жесткие стандарты по выбору более квалифицированных специалистов.

С момента обретения Казахстаном независимости Глава государства Назарбаев Н.А. уделял внимание проблемам госслужбы, формированию современного профессионального государственного аппарата. Данная задача определена Президентом в числе важнейших направлений и в Плате нации «100 конкретных шагов», где первые 15 шагов направлены, именно, на вопросы государственной службы. В первую очередь, необходимо отметить, что преобразование государственной службы в Казахстане полностью зависит от хода реформы государственного управления в целом.

Модернизация управленческого механизма предъявляет наивысшие требования к качественному составу кадров госслужбы. В данный момент, в этап стремительных перемен в нашей стране, нужен такой подход к государственной службе, где она характеризовалась бы как действенный производитель и поставщик высококачественных государственных услуг обществу. В этом и есть суть и значение государственной службы.

Наше государство за последние 20 лет выросло на 52 позиции и стоит на 102-м месте в рейтинге Всемирного банка по показателю «Эффективность Правительства». Ранее страна занимала 154 место. Сегодня республика добилась определенного соответствия госслужбы международным стандартам. Более того, Казахстан считается лидером и эталоном среди Восточной Европы и стран СНГ в вопросах реформирования государственной службы [17].

Эффективность работы органов государственной власти оценивается по 3-м основным блокам:

- осуществление целей и показателей бюджетных программ;
- связь государственного органа с населением страны;
- организационное становление и модернизация государственного органа.

Можно отметить 5 критериев оценки деятельности казахстанских государственных органов:

1) степень достижения итогов с выявлением того, насколько эффективно организована работа между государственными органами;

2) корректность выбора стратегических задач и целей, целевых индикаторов и показателей итогов, четкость и определенность их изложения;

3) сопоставление фактических, реально полученных итогов, с запланированными в документах органов государственной власти;

4) информационная обеспеченность, т.е. оценка таких характеристик, как - качество и полнота размещаемой информации, плюс своевременность и частота обновления информации об осуществлении стратегического плана;

5) сравнение задачи и цели стратегического плана с функциями государственного органа, регулируемые «Положением о государственном органе» и другими нормативными и правовыми актами.

Также важным фактором в достижении качественного исполнения своих служебных обязанностей госслужащими является материальное стимулирование. Это положительно сказывается на эффективности их деятельности, способствует повышению привлекательности государственной службы и снижает коррупционные правонарушения. Успешным условием совершенствования деятельности государственной службы представляется применение информатизации в формате Электронного правительства в республике.

Проведем анализ деятельности государственной службы в Казахстане. Как видим из таблицы 1, темп роста госслужащих с высшим образованием за 5 лет составил 102,9%. Темп прироста за данный период равен 2,9%. То есть происходит постепенное увеличение госслужащих с высшим образованием. Это связано, на наш взгляд, с усилением роли квалификационных требований для поступающих в органы государственной власти.

Таблица 1– Качественный состав государственных служащих за 5 лет (%)

№	Показатели	годы				
		2013	2014	2015	2016	2017
1	Доля государственных служащих с высшим образованием	89,2	89,7	90,3	91,4	91,8
2	Со средним профессиональным образованием	10,6	10,2	9,6	8,5	8,2
3	Со средним образованием	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
4	Количество выпускников АГУ при Президенте РК	0,5 (408)	0,5 (461)	0,6 (518)	0,8 (703)	0,8 (740)
5	Количество выпускников программы «Болашак»	0,3 (277)	0,4 (319)	0,4 (385)	0,5 (494)	0,5 (505)

Примечание – составлена авторами на основе [18]

Отсюда можем сделать вывод, что к работникам государственного управления повысились требования качества и уровня образования. Доля госслужащих, имеющих средне-специальное (средне-профессиональное) образование уменьшается с каждым годом. К примеру, за 5 лет их доля уменьшилась на 2,4%. Темп прироста за данный период составил –22,64, то есть имеет отрицательный показатель, это соответственно говорит об его уменьшении и снижении. Сокращение штата в основном произвели за счет работников, имевших средне-профессиональное образование.

Предполагалось, что выпускники программы «Болашак» образуют основу меритократического общественного аппарата, потому что это люди, которые учились за границей и видели все внутренние процессы государственной службы в разных странах. Они должны стать политической элитой в самом ближайшем будущем. Однако, согласно статистике, только 185 из 583 выпускников со степенью в государственном управлении работают в государственном секторе, что составляет лишь 31% из 100%.

Почему это происходит? Думаем, причиной несоответствия является непривлекательность государственного сектора в Казахстане. Выпускники ожидают, что государственный сектор будет конкурентоспособной сферой с высокими зарплатами и равными возможностями для всех. Но в действительности он представляют собой невысокую зарплату, nepoтизм, покровительство, коррупцию и неуместность их знаний. В результате люди, которые могут быть очень полезны на госслужбе, работают в других сферах.

Немаловажным фактором является стаж государственных служащих. Ведь он является

свидетельством стабильного кадрового состава. Отсюда, чем больше стаж, тем больше опыта и практики в данной сфере. По состоянию на 1 января 2018г. средний стаж на госслужбе составил 10,3 года, при этом средний стаж политических госслужащих – 18,5 лет, средний стаж административных госслужащих корпуса «А» – 17,1 года, корпуса «Б» – 10,2 года. На рисунке 1 мы видим численность государственных служащих в разрезе стажа госслужбы. Достаточно большое количество госслужащих имеет стаж свыше 20 лет, что в принципе говорит о положительной статистике.

Можно заметить, большое количество госслужащих имеет опыт в занимаемой должности менее 1 года, это говорит о привлекательности государственной службы. То есть вновь поступивших госслужащих стало гораздо больше. Также надо учесть тот факт, что теперь поступление на государственную службу начинается с низовых должностей, а продвигаются служащие на основе компетенций и профессиональной подготовки. С момента реализации реформы наблюдается трехкратный рост лиц, начавших карьеру с начальных ступеней (с 2 569 до 7 862 человек). За последние годы следует подчеркнуть достаточную тенденцию стабилизации. Отметим, что сменяемость государственных служащих на 3-6% является приемлемой и оптимальной.

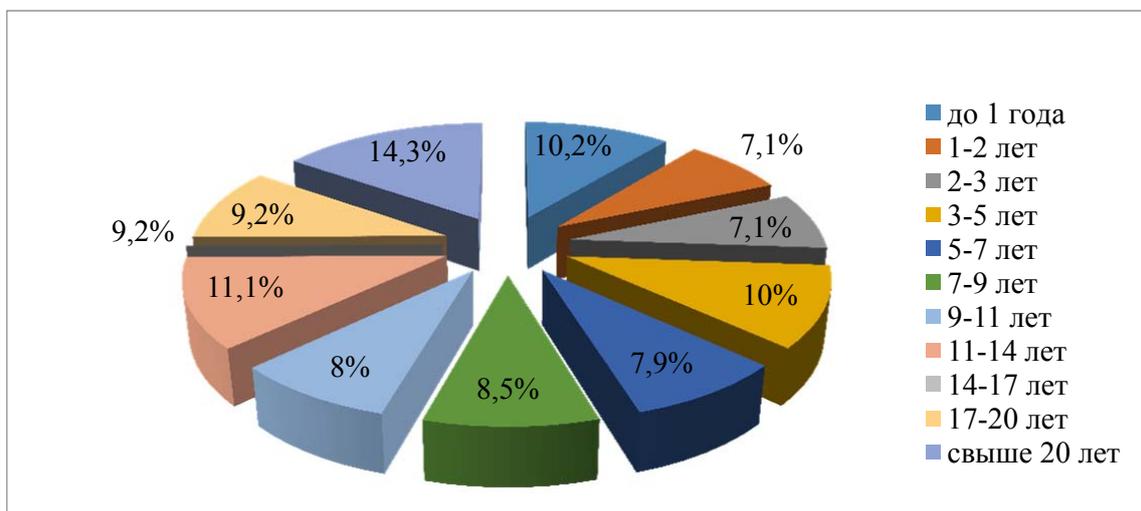


Рисунок 1 – Численность служащих в разрезе стажа государственной службы, 2018 год

Примечание – составлен авторами на основе [1]

Проведенный анализ с 2013 по 2017 годы продемонстрировал, что до сегодняшнего дня сменяемость государственных служащих была намного выше средних показателей, что свидетельствовало об оттоке кадров из государственного сектора. На сегодняшний день мы имеем позитивную динамику, то есть удалось несколько уменьшить уровень текучести кадров госслужащих и достигнуть показателя 6,2% (рисунок 2).

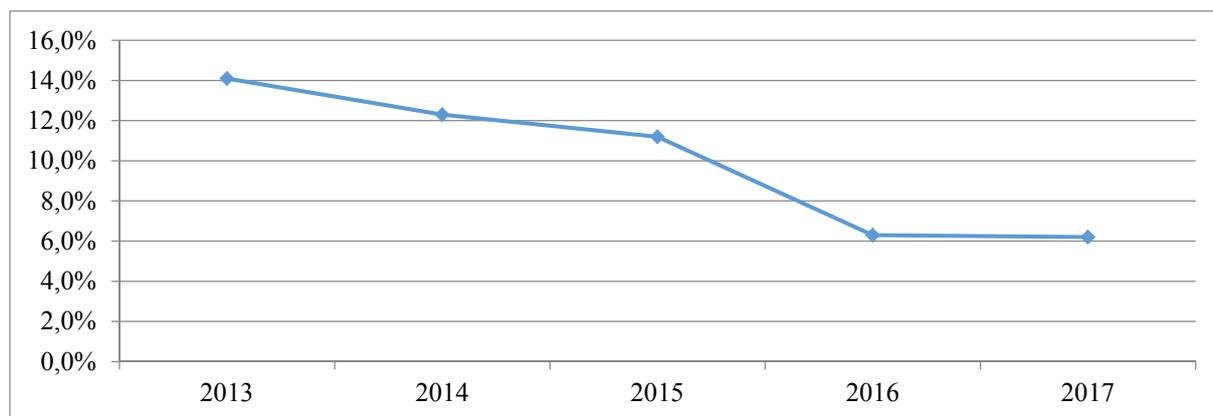


Рисунок 2 – Чистая сменяемость государственных служащих за 5 лет, 2013-2017гг.(%)

Примечание – составлен авторами на основе [1]

В международном индексе восприятия коррупции за 2018 год – Казахстан занимает 124-ое место, среди 180 государств. Удержание своих позиций в рейтинге на фоне всемирного кризиса демократии, развития локальной и транснациональной коррупции свидетельствует о положительном опыте страны в противодействии коррупции. Страна является участником рейтинга с 1999 года, в 2017 году Казахстан впервые набрал 31 балл и вышел из категории наиболее коррумпированных стран [19]. Отметим что индекс восприятия коррупции оценивается по 100-балльной шкале, где 100 – самый низкий уровень восприятия коррупции, 0 – самый высокий.

Наша страна постепенно увеличивала балл по индексу восприятия коррупции. Балл увеличился за 6 лет в 1,2 раза. Со 140-го места среди стран мы улучшили свои позиции за последние 6 лет до 124 места (таблица 2).

Все это связано с комплексом мер государственной власти по борьбе с коррупцией. Например, усилилась роль и значение электронных государственных услуг. Стоит отметить, что удовлетворенность качеством предоставления государственных услуг на основе итогов проведенного мониторинга в 2018г. равна в среднем 4,66 балл или 72,4% от всех местных услугополучателей. Рост по сравнению с 2017г. составил на 6,5 процентов.

Таблица 2– Рейтинг РК по индексу восприятия коррупции за 6 лет (2013-2018)

Показатели	годы					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Количество стран участников	175	174	167	176	180	180
Место РК в данном рейтинге	140	126	123	131	122	124
Баллы	26	29	28	29	31	31

Примечание – составлена авторами на основе [19]

Отметим, что зарубежные страны, которые достигли положительных результатов в борьбе с коррупцией, на протяжении долгих лет для этого формировали надлежащие правовые основы. В частности, успех в деле борьбы с коррупцией достигается при всеохватывающем использовании всевозможных правовых основ, а именно международных, конституционных, уголовно-правовых, информационных, этических и др. Другими словами, антикоррупционные предписания вносят значительный вклад в дело противодействия коррупции в системе государственной службы. Зарубежный опыт показывает, что при создании комплекса правовых средств по противодействию коррупции можно достигнуть положительного эффекта.

По нашему мнению, в Казахстане создается целая система по предотвращению и искоренению коррупции. Принципиально важен факт, что комплексный подход к вопросам противодействия коррупции обеспечен благодаря одновременному принятию ряда таких законодательных актов, как – «О противодействии коррупции», «О государственной службе», «О доступе к информации», «Об общественных советах», «О всеобщем декларировании», «О государственных закупках», «О государственном аудите и финансовом контроле», «Об информатизации», Предпринимательского и Этического кодексов, а также созданию Совета по этике и Уполномоченного по этике.

Предполагается, что принимаемые меры усилят профессионализацию госслужащих и будут способствовать мотивации их к саморазвитию и конкуренции между собой. Особенную роль в данных мероприятиях по улучшению государственной службы занимает модернизация Этического кодекса, которая преследует цель - строгого соблюдения требований к поведению чиновников. Различие старого Кодекса чести и нового Этического кодекса в том, что новый кодекс устанавливает конкретные точные стандарты в работе государственных служащих. При этом, считаем, в том числе антикоррупционные ограничения систематизируют и конкретизируют нравственно-моральную сторону чиновников в определенных ситуациях. Чтобы обеспечить контроль в соблюдении Этического кодекса, был разработан институт уполномоченного по этике и создан Совет по этике. Также возложена на руководителей государственных органов ответственность за несоблюдение и необеспечение антикоррупционного климата. Уделено внимание вопросам конфликту интересов. Уточнен перечень ситуаций и обстоятельств, при которых возможно проявление конфликта интересов.

Кроме этого, комплексные механизмы по искоренению и недопущению коррупции на госслужбе учтены в рамках действующих четырех кодексов: уголовного, уголовно-исполнительного, уголовно-процессуального и об административных правонарушениях. Из числа новшеств необходимо выделить внедрение альтернативной меры наказания по всем типам взяточничества – штрафов в объеме, кратном сумме полученной взятки, что вполне отвечает международным стандартам.

В то же время, придавая огромное значение принципу неотвратимости наказания, в стране за осуществление коррупционных деяний к ответственности привлекаются должностные служащие, несмотря на ранги и должности. Кроме того, совершение коррупционных правонарушений влечет пожизненное лишение права работать на госслужбе или заниматься определенной деятельностью.

Новая стадия реформирования госслужбы подразумевает трансформацию карьерной модели и совокупные перемены механизмов отбора и продвижения госслужащих на государственной службе. Вместе с тем, новые процессы нацелены на повышение роли меритократии и подотчетности, развитие управленческой власти, снижение уровня коррупции в РК. В данной ситуации отметим, обновление состава и продвижение госслужащих по службе должно реализовываться строго в соответствии с законодательством, на базе беспристрастного учета компетентности, опыта, профессионализма, достоинств, заслуг, нравственных и морально-этических качеств кандидата.

Отбор на базе передовых способов и методов оценки качеств сотрудников, внедрение таких предусмотренных законодательством процедур, как – конкурс, испытательный срок, квалификационный экзамен, тестирование, оценка личностных качеств позволяет заинтересовать и удержать на государственной службе наиболее квалифицированные и компетентные кадры.

В таблице 3 мы видим анализ сильных, слабых сторон, возможностей и угроз реформы государственной службы. Однозначно реформа обновила, усовершенствовала и улучшила государственную службу.

Набор персонала – ключ к процессу обновления, хотя достижение меритократий непросто поддерживать на правильном и должном уровне. Например, правительство Сингапура ввело существенное повышение заработной платы для высокопоставленных лиц на государственной службе. Чтобы не превращать принцип меритократии в дискриминационный акт, ее следует воспринимать как «до» и «после». Это означает, что в самом начале всем должны быть предоставлены равные возможности, но после начала соревнований люди должны рассчитывать только на свои профессиональные возможности и творческую деятельность.

Таблица 3. SWOT – анализ реформы государственной службы в Казахстане

<p>Сильные стороны (S):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Внедрение принципа меритократии. - Повышение заработной платы. - Внедрение системы бонусов. - Рост ответственности госслужащих всех уровней за принимаемые решения. - Проведение открытого справедливого конкурса с участием экспертов и наблюдателей. - Обязательное прохождение повышения квалификации и переподготовки госслужащих. - Наставничество для только поступивших госслужащих. - Открытие школ государственной службы. 	<p>Слабые стороны (W):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Оптимизация может дать чрезмерную нагрузку госслужащим, что впоследствии приведет к увольнению госслужащих, повышается текучесть кадров. - При наложении дисциплинарного взыскания на госслужащих нет последовательности. Если первое взыскание наложено и не снято, и лицо привлекается повторно к ответственности, независимо от вида первого взыскания, сразу налагается «неполное служебное соответствие». Наложение дисциплинарного взыскания должно иметь последовательность: замечание, затем выговор, строгий выговор.
<p>Возможности (O):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Создание сильного профессионального государственного аппарата. - Карьерный рост государственных служащих. - Минимизация коррупционных правонарушений. - Войти в 30 конкурентоспособных стран мира. - Быть примером, иметь собственную модель государственной службы. 	<p>Угрозы (T):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Оптимизация госслужащих может привести к потере работы госслужащими, к увеличению числа безработных. - Квалификационные требования для административных госслужащих корпуса «Б» госоргана согласовываются с Уполномоченным органом, что дает излишнюю волокиту и бюрократизм, возможности коррупционных рисков.
<p>Примечание – составлено авторами на основе самостоятельно проведенного анализа</p>	

Значит, доступ к самому соревнованию должен быть значительно открытым и прозрачным. Те, кто не обладает достаточными ресурсами для развития своих талантов, должны получать их через повышение качества образования, переподготовки и самомотивации.

ПОЛУЧЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ (ВЫВОДЫ)

Рассматривая опыт передовых стран по модернизации и улучшению деятельности госслужбы, мы можем проследить, каких итогов добились специалисты и ученые Запада в данном направлении. Термины «эффективность», «государственные услуги», «качество», «профессионализм», «оценка» настолько укоренились в зарубежной литературе, что теперь являются неотъемлемой частью теории государственной службы.

На сегодняшний день в государствах Европейского союза можно отметить пять моделей организации корпуса госслужбы. В первой модели руководство проходит через центральный аппарат, функционирующий для поддержки и администрирования корпуса госслужбы. Данный аппарат стимулируется управлением, наймом, оценкой, вознаграждением и поощрением корпуса госслужбы. Вторая модель корпуса госслужбы в качестве особенной категории закреплена в специальных законодательных актах о госслужбе. Руководство осуществляется через ведомственную организацию, которая контролирует все другие категории государственных служащих. Третья модель в национальных законодательствах обозначена в качестве отдельной группы госслужащих, однако здесь нет центрального аппарата. Аппарат госслужбы функционирует формально и в реальности не содержит каких-либо специальных критериев, сопоставимых с общей гражданской службой. Четвертая модель предполагает, что высокопоставленные госслужащие нигде в законе не упомянуты. В данной модели для этой группы чиновников применяются особые условия назначения, найма, поддержки и другие меры. В пятой модели практически нет никаких особенных критериев. Эта группа не зафиксирована в законах о госслужбе. Должности чиновников числятся равноправной частью общей государственной службы, и в данной связи условия и льготы одинаково схожи для всех участников.

Внедрение принципа меритократии предполагает, что на государственную службу придут, действительно, компетентные, достойные, грамотные, квалифицированные специалисты, чьи профессиональные качества считаются ключевыми при поступлении на государственную службу.

Меритократия отвергает такие негативные проблемы, как кумовство, коррупция, покровительство на государственной службе, поощрение равенства. Меритократия включает прозрачный отбор и процесс найма, тщательную оценку способностей и здоровую конкуренцию среди кандидатов.

Несмотря на достижения, которые Казахстан делает в экономической, политической сферах и на международном уровне, он по-прежнему является страной развивающегося мира. Отсюда, можно сделать вывод, что представляется нецелесообразным сравнивать Казахстан с развитыми странами, которые на протяжении многих лет использовали меритократические принципы. Например, как это было в Сингапуре, Японии или Франции. В этой связи было бы разумнее сравнивать Казахстан либо со странами бывшего СССР, либо с государствами СНГ, которые прошли процесс внедрения меритократических принципов на государственной службе.

По нашему мнению, меритократия в чистом виде еще не укоренилась ни в одной стране мира. Наша страна ставит целью возвести принцип меритократии не только на госслужбе, но и в бизнесе, и образовании и т.д.

В целом совокупный подход к борьбе с коррупцией в РК включает такие элементы, как кадровая политика, улучшение качества государственных услуг, этичность и повышение мотивации госслужащих, а также формирование антикоррупционной культуры в обществе и совершенствование бизнес-процессов при взаимодействии с гражданами. Осуществляются мероприятия, нацеленные на сокращение коррупции в областях взаимодействия государственного аппарата, населения и бизнеса.

С данной целью разрабатываются и ратифицируются новые стандарты и регламенты государственных услуг, характеризующие общепризнанные нормы поведения государственных служащих при их оказании.

Все принятые новые законы и акты подготовлены с учетом международных мировых тенденций, направлены на содействие новой стадии борьбы с коррупцией.

Приоритетным является усиление международного партнерства по вопросам борьбы с коррупцией. В этом свете РК является полноправным участником Конвенции ООН против коррупции, Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР и ОБСЕ. Казахстан осуществляет деятельность по вступлению в группу стран по противодействию коррупции ГРЕКО и подписанию европейских конвенций об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения.

Мы считаем, что сегодня Казахстан проработал законодательную базу, направленную на профилактику и искоренение коррупции.

Основная проблема заключается в том, что конкурентоспособная зарплата за достойную оплату на всех должностях в государственной службе является одним из наиболее эффективных способов ликвидации коррупции. Эта практика также может быть введена в Казахстане. Изменения в заработной плате государственных служащих должны производиться путем внесения поправок в Закон. Очевидно, что процесс займет время и должен быть сделан постепенно, чтобы не повредить другим сферам экономики.

В целом, наши выводы говорят о том, что необходимо совершенствовать отечественную систему государственной службы путем увеличения эффективности, именно, работы государственных служащих. Лишь после этого станет возможно говорить о нашей собственной модели государственной службы, которая будет интересна и другим странам.

Чиновникам, чтобы сделать государственную службу привлекательным местом для работы, необходимо предоставлять альтернативные варианты карьеры. К тому же, считаем, им должна быть предоставлена конкурентоспособная «рыночная» компенсация.

Таким образом, для достижения эффективности в области развития государственного управления страна должна уделять приоритетное внимание инвестициям в профессиональную, основанную на заслугах государственную службу и укреплять местные органы власти, отвечающие за надзор или предоставление основных социальных услуг, особенно для бедных и других уязвимых групп. Этот основополагающий потенциал основан на наличии опытного и хорошо подготовленного персонала в ключевых государственных учреждениях и центральных экономических агентствах, таких как Министерства национальной экономики, финансов, Национальный банк и др.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Национальный доклад о противодействии коррупции в Республике Казахстан. – Астана, 2018. – 70 с.
2. Закон РК от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗРК / О государственной службе Республики Казахстан [Электрон. ресурс]. – 2015. - URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 22.01.2019).
3. Назарбаев Н.А. Рост благосостояния казахстанцев: повышение доходов и качества жизни // Послание Президента народу Казахстана. – Астана: Акорда, 2018. – 24с.
4. Закон РК от 18 ноября 2015 года № 410-V / О противодействии коррупции [Электрон. ресурс]. – 2015. - URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=2;-246 (дата обращения: 25.01.2019).
5. Указ Президента РК об антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы [Электрон. ресурс]. – 2014. - URL http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31645304 (дата обращения: 26.01.2019).
6. Daniel, A. The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy Paperback – September 6, 2016. - 336p.
7. Krauze, T. and Slomczynski, K. How Far to Meritocracy: Empirical Tests of a Controversial Thesis. - Oxford University Press, 2015. - P. 623 – 642.
8. Темирбекова Э.Т., Абдишова Г.Б. Меритократия на государственной службе как основа укрепления государственности и развития казахстанской демократии // *Молодой ученый*. – 2017. – №8. — С. 49-51. — URL <https://moluch.ru/archive/142/39982/> (дата обращения: 28.12.2018).
9. Tanku, G., Durrës, Msc. Shkelzen I. Meritocracy - the only criterion to have a professional public administration in the civil service // *Mediterranean Journal of Social Sciences*. – 2014. - Vol.5 No.6, pp. 165-166. [Электрон.ресурс]. – 2014. - URL: www.mcses.org/journal/index.php/mjss/article/download/2403/2377.
10. Mauricio, Olavarría-Gambi & Andrés, Dockendorff. Implementing Meritocracy in Senior Public Administration: the Dilemma for Chilean Politicians // *Public Organization Review*, Springer. – 2016. - Vol. 16(4), pp.561-582.
11. Tan, K. Meritocracy and elitism in a Global City: Ideological Shifts in Singapore // *International Political Science Review*. - 2016; Vol. 29 (7), pp. 13-21. [Электрон. ресурс]. – 2016. - URL: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512107083445>.
12. Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States. – [Электрон.ресурс]. – 2018. - URL: http://www.eupan.eu/files/repository/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf (дата обращения: 15.02.2019).
13. Group Facilitation Methods Available at: [Электрон.ресурс]. – URL:<https://www.cscollege.gov.sg/programmes/pages/display%20programme.aspx?pid=2611> (дата обращения: 22.01.2019).
14. Kelly Services. 2015 salary guide. Available at: [Электрон.ресурс]. – 2015. - URL: www.kellyservices.com.sg/uploadedFiles/Singapore_-_Kelly_Services/New_Smart_Content/Business_Resource_Center/Workforce_Trends/2015%20Singapore%20Salary%20Guide.pdf (дата обращения: 25.01.2019).
15. Lopez, A.L. New European Economic Governance Versus European Economic Government: From Market Constitutionalism toward a More Redistributive Constitutionalism. In: Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance Building a Euro-pean Demos // *Springer International Publishing*, (2017). - pp. 221–237.
16. Kotetishvili, I. Georgia – The Role of Leadership in The Process of Civil Service Reform. Seminar on "Strengthening the civil service legal system. The role of leadership“, Warsaw. [Электрон.ресурс]. – 2013. - URL: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/civil_service_reform_in_georgia.pdf (дата обращения: 28.01.2019).
17. Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан [Электрон. ресурс]. – 2018. – URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-sostoyanii-gosudarstvennoy-sluzhby-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 31.12.2018).

18. Официальный сайт Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции [Электрон.ресурс]. – 2018. – URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/monitoring-sostoyaniya-kadrov-gosudarstvennoy-sluzhby-po-sostoyaniyu-na-1-yanvarya-2018-goda> (дата обращения: 02.01.2019).

19. Transparency international [Электрон.ресурс]. – 2018. -URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018 (дата обращения: 15.02.2019).

REFERENCES

1. Natsional'nyi doklad o protivodeistvii korruptsii v Respublike Kazakhstan. - Astana, 2018. – 70s.
2. Zakon RK ot 23 noyabrya 2015 goda № 416-V ZRK / O gosudarstvennoi sluzhbe Respubliki Kazakhstan [Elektron. resurs]. – 2015. - URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (data obrashcheniya: 22.01.2019).
3. Nazarbaev N.A. Rost blagosostoyaniya kazakhstantsev: povyshenie dokhodov i kachestva zhizni // Poslanie Prezidenta narodu Kazakhstana. - Astana: Akorda, 2018. – 24s.
4. Zakon RK ot 18 noyabrya 2015 goda № 410-V / O protivodeistvii korruptsii [Elektron. resurs]. – 2015. - URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=2;-246 (data obrashcheniya: 25.01.2019).
5. Ukaz Prezidenta RK Ob Antikorruptsionnoi strategii Respubliki Kazakhstan na 2015-2025 gody [Elektron. resurs]. – 2014. - URL http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31645304 (data obrashcheniya: 26.01.2019).
6. Daniel, A. The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy Paperback – September 6, 2016. - 336p.
7. Krauze, T. and Slomczynski, K. How Far to Meritocracy: Empirical Tests of a Controversial Thesis. - Oxford University Press, 2015. - R. 623 – 642.
8. Temirbekova E.T., Abdishova G.B. Meritokratiya na gosudarstvennoi sluzhbe kak osnova ukrepleniya gosudarstvennosti i razvitiya kazakhstanskoi demokratii // Molodoi uchenyi. — 2017. — №8. — S. 49-51. — URL <https://moluch.ru/archive/142/39982/> (data obrashcheniya: 28.12.2018).
9. Tanku, G., Durrës, Msc. Shkelzen I. Meritocracy - the only criterion to have a professional public administration in the civil service // Mediterranean Journal of Social Sciences. – 2014. - Vol.5 No.6, rr. 165-166. [Elektron.resurs]. – 2014. - URL: www.mcses.org/journal/index.php/mjss/article/download/2403/2377.
10. Mauricio, Olavarría-Gambi & Andrés, Dockendorff. Implementing Meritocracy in Senior Public Administration: the Dilemma for Chilean Politicians // Public Organization Review, Springer. – 2016. - Vol. 16(4), pr.561-582.
11. Tan, K. Meritocracy and elitism in a Global City: Ideological Shifts in Singapore // International Political Science Review. - 2016; Vol. 29 (7), rr. 13-21. [Elektron. resurs]. – 2016. - URL: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512107083445>.
12. Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States. – [Elektron.resurs]. – 2018. - URL: http://www.eupan.eu/files/repository/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf (data obrashcheniya: 15.02.2019).
13. Group Facilitation Methods. Available at: [Elektron.resurs]. – URL:<https://www.cscollege.gov.sg/programmes/pages/display%20programme.aspx?pid=2611> (data obrashcheniya: 22.01.2019).
14. Kelly Services. 2015 salary guide. Available at: [Elektron.resurs]. – 2015. - URL: www.kellyservices.com.sg/uploadedFiles/Singapore_-_Kelly_Services/New_Smart_Content/Business_Resource_Center/Workforce_Trends/2015%20Singapore%20Salary%20Guide.pdf (data obrashcheniya: 25.01.2019).
15. Lopez, A.L. New European Economic Governance Versus European Economic Government: From Market Constitutionalism toward a More Redistributive Constitutionalism. In: Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance Building a European Demos // Springer International Publishing, (2017). - pp. 221–237.
16. Kotetishvili, I. Georgia – The Role of Leadership in The Process of Civil Service Reform. Seminar on "Strengthening the civil service legal system. The role of leadership“, Warsaw. [Elektron.resurs]. – 2013. - URL: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/civil_service_reform_in_georgia.pdf (data obrashcheniya: 28.01.2019).

17. Natsional'nyi doklad o sostoyanii gosudarstvennoi sluzhby v Respublike Kazakhstan [Elektron.resurs]. – 2018. – URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy-doklad-o-sostoyanii-gosudarstvennoy-sluzhby-v-respublike-kazakhstan> (data obrashcheniya: 31.12.2018).

18. Ofitsial'nyi sait Agentstva po delam gosudarstvennoi sluzhby i protivodeistviyu korruptsii [Elektron.resurs]. – 2018. – URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/monitoring-sostoyaniya-kadrov-gosudarstvennoy-sluzhby-po-sostoyaniyu-na-1-yanvarya-2018-goda> (data obrashcheniya: 02.01.2019).

19. Transparency international [Elektron.resurs]. – 2018. -URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018 (data obrashcheniya: 15.02.2019).

ТҮЙІН

Баяндамада Қазақстандағы мемлекеттік қызметтің дамуының тиімділігін бағалайды. Сыбайлас жемқорлықты басқарудың шарты жемқорлық болып табылады. Сыбайлас жемқорлықты алдын алу және алдын алу мемлекеттік басқарудың тиімді дамуына әсер ететін маңызды мәселелердің бірі болып табылады. Бұл тұрғыда меритократия қағидаты мемлекеттік қызметтегі жемқорлық проблемасын шешудің маңызды жолдарының бірі болып табылады. Мемлекеттік қызметте меритократияның негіздерін пайдалану туралы әдеби көздерді зерттеуге үлкен көңіл бөлінеді. Мемлекеттік қызметте жалдау және ынталандыру жүйесі туралы халықаралық тәжірибе қаралды. Ұйымдастыру базасын жаңғырту және мемлекеттік басқару тұжырымдамасының жұмыс істеуі мемлекеттік қызметті ұйымдастыру мен Қазақстандағы мемлекеттік қызметшілердің құқықтық мәртебесіне тікелей әсер етеді. Сапалы құрамды, білім деңгейін, мемлекеттік қызметкерлердің тәжірибесін бағалау жүргізілді. Қазақстан Республикасында мемлекеттік қызметті құру жүйесінде меритократиялық қорларды реформалау және енгізу қажеттілігі туралы тұжырымдар мен тұжырымдар жасалды.

SUMMARY

The paper assesses the effectiveness of the development of civil service in Kazakhstan. It is noted that the condition for inefficient government is corruption. The fight and prevention of corruption is one of the significant problems that affect the effective development of public administration. In this context, the principle of meritocracy is one of the important ways to solve the problem of corruption in the public service. Important attention is paid to the study of literary sources on the use of the fundamentals of meritocracy in the public service. Considered the international experience of the system of hiring and promotion in the public service. The implementation of the modernization of the organizational base and the functioning of the concept of public administration have a direct impact on the organization of the civil service and the legal status of civil servants in Kazakhstan. The assessment of the qualitative composition, level of education, experience of state personnel was implemented. The ways and conclusions are drawn on the need for reforming and introducing the meritocratic foundations in the system of creating public service in the Republic of Kazakhstan.