

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ



А. М. БАЙМЕНОВ,  
Председатель Агентства Республики Казахстан  
по делам государственной службы

В статье рассматриваются глобальные, региональные и страновые вызовы, на которые необходимо искать ответы правительствам разных стран в целях повышения эффективности государственного управления и качества оказания государственных услуг. В статье также рассматриваются реформы государственной службы в Казахстане, направленные на преодоление данных вызовов, меры по совершенствованию законодательства и практические механизмы его реализации.

*Ключевые слова:* государственная служба, вызовы, глобализация, региональные проблемы, конкурентоспособность, эффективность, государственный аппарат, реформы, Казахстан, ожидания населения.

**Р**азвитие государственной службы, приведение ее характеристик в соответствие с возрастающими ожиданиями граждан являются важными приоритетами деятельности любого правительства. Повестка реформ государственной службы в каждой стране определяется исходя из анализа собственных актуальных проблем. Несомненно, некоторые вызовы носят универсальный характер и обусловлены глобальными факторами, а некоторые имеют региональные особенности, связанные с общностью



Заседание управляющего комитета Регионального хаба

© А. М. Байменов, 2013

истории и схожестью культуры и традиций. Есть и сугубо специфические для каждой страны проблемы.

При глобальной конкуренции качество работы государственного аппарата выступает ключевым фактором конкурентоспособности стран, в том числе в создании благоприятного инвестиционного климата, условий для бизнеса и обеспечения траектории устойчивого развития.

Недавние кризисы еще более актуализировали проблему повышения качества государственного регулирования, напомнив, что наряду с «невидимой рукой» рынка важное значение имеет «видимая рука» правительства, ответственная за своевременное реагирование на возникшие вызовы. В условиях глобализации и широкого распространения интернета и социальных сетей возрастает также роль общественных ожиданий.

В странах нашего региона реформирование государственной службы обусловлено процессами, проходящими в системах более высокого порядка, когда за последние 20 лет кардинально изменена роль государства.

Региональной спецификой стало также отсутствие на старте достаточного объема накопленных знаний и научных исследований в сфере управления человеческими ресурсами, менеджмента в госорганах. Общими для региона были также проблемы преодоления патронажных традиций, так как в советской системе ключевым критерием назначения была политическая лояльность и все государственные служащие были политическими назначенцами.

Общим наследием прошлого также стала размытость морально-этических основ общества. Тоталитарная система воспитала понимание, что государственная собственность является «ничейной» и «урывать куски» не является аморальным. В результате мелкое «несуство» стало массовым и не осуждалось обществом, а даже поощрялось на бытовом уровне. Преодолевать такое восприятие в обществе приходилось в период, когда появилась частная собственность, проходил процесс приватизации, что конечно не могло не сказаться на высоком уровне коррупции.

В каждой стране есть также и специфические вызовы, обусловленные стратегическими приоритетами, конкурентными преимуществами, социально-экономической моделью, уровнем демократизации и ожиданиями общества.

Качество ответов на эти вызовы в значительной степени зависит от системы отбора и продвижения кадров, которая должна обеспечить отбор и продвижение на государственной службе наи-



Учредительная конференция Регионального хаба в сфере государственной службы, 15 марта 2013 г.

более достойных граждан того или иного государства. В реформе государственной службы, как ни в какой другой сфере, ключевым фактором является воля политических элит и лидеров, так как сопротивление реформам идет изнутри государственного аппарата, со стороны тех, кто не хочет терять индивидуальные «дивиденды» от патронажных отношений.

Еще на заре Независимости Казахстана Президент Н. Назарбаев поручил своей Администрации и Правительству изучить передовой международный опыт в сфере государственной службы, отметив при этом, что нельзя слепо копировать, нужно брать лучшее и адаптировать к собственным реалиям с учетом проблем и приоритетов реформирования. С этого и началась системная работа по формированию профессионального государственного аппарата.

Впервые долгосрочные приоритеты комплексно были обозначены Главой государства в Стратегии «Казахстан – 2030»<sup>1</sup> в разделе «Профессиональное государство, ограниченное до основных функций».

В условиях реализации данной Стратегии в Казахстане осуществлено несколько этапов реформ.

В середине и конце 1990-х гг. на базе изучения передовых мировых тенденций и опыта сформирована современная законодательная и институциональная база, получившая признание международных экспертов.

В 1999 г. был принят действующий Закон Республики Казахстан «О государственной службе», которым впервые на постсоветском пространстве было осуществлено разделение государственных служащих на политических и административных, введен обязательный конкурсный отбор на административные государственные должности, предусмотрена защита административных государственных служащих при смене политических государственных служащих.

Хочу отметить, что только открытый конкурсный отбор позволил реализовать конституционное право на равный доступ к го-

<sup>1</sup> Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», октябрь 1997 г. // Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. Официальный Интернет-ресурс – <http://kyzmet.gov.kz/kzm/index.html>. – 10.06.2013 г.

сударственной службе. С начала 2000-х гг. более 550 тыс. граждан приняли участие в конкурсах для занятия вакансий в госорганах, при этом около 130 тыс. из них назначены на должности.

Благодаря принятию Закона произошло значительное снижение влияния политических процессов на кадровый состав государственного аппарата, сформирована система управления персоналом, что позволило повысить профессиональный уровень государственных служащих.

Если в середине 1990-х гг. сменяемость кадров в государственном аппарате при смене министра и акима составляла до 60%, то сейчас сменяемость составляет около 5 % от штатной численности (самые «пиковые» значения составляли около 15%).

В 1998 г. в Казахстане создано первое в регионе Агентство по делам государственной службы с территориальными подразделениями. Во всех областях созданы дисциплинарные советы, а также функционируют залы тестирования.

Образована Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан. Во всех областях действуют региональные центры обучения государственных служащих.

Таким образом, создана институциональная база накопления практического опыта реформ, реализации образовательных программ для государственных служащих и проведения научных исследований в сфере государственной службы.

Данные меры стали возможны благодаря ключевому фактору, определяющему успех реформ в сфере государственной службы – политической воле Главы государства.

Несмотря на то, что в начале 2000-х гг. Казахстан признан лидером реформ в сфере государственной службы в регионе, мы продолжили изучение международного опыта и анализ собственных проблем.

В 2012 г. в Стратегии «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства»<sup>2</sup> данное направление включено в долгосрочный приоритет «Дальнейшее укрепление государственно-

<sup>2</sup> Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», декабрь 2012 г. // Там же.



Встреча с Директором Офиса по управлению персоналом США г-ном Джоном Берри. Апрель 2012 г. США. Вашингтон

сти и развитие казахстанской демократии». Президент Н. Назарбаев однозначно определил, что развитие демократии является важнейшим фактором укрепления государственности и повышения эффективности государственного аппарата. Как отметил Президент, необходимо «отойти от односторонне-властных подходов во взаимоотношениях госаппарата с населением к эффективному и оперативному оказанию государственных услуг».

На основе положений Концепции новой модели государственной службы<sup>3</sup>, анализа проблем в системе государственной службы определены приоритеты нового этапа реформ.

При этом ключевыми индикаторами реформ обозначены:

- 1) повышение уровня доверия населения к системе отбора и продвижения кадров;
- 2) повышение уровня доверия самих государственных служащих к соблюдению принципа меритократии;
- 3) повышение уровня удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг.

С 26 марта 2013 г. введены принципиальные изменения и дополнения в Закон «О государственной службе»<sup>4</sup>, принят ряд подзаконных актов, создана Национальная комиссия по кадровой политике при Главе государства.

<sup>3</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119 «О Концепции новой модели государственной службы» // Там же.

<sup>4</sup> Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по делам государственной службы» от 14 декабря 2012 года // Там же.

Новое законодательство обеспечивает усиление принципа меритократии при отборе и продвижении кадров, создание управленческого корпуса «А», совершенствование институтов и механизмов управления персоналом, усиление дисциплинарного и этического контроля.

В этих целях:

- усовершенствованы механизмы проведения конкурсного отбора и формирования кадрового резерва;
- предусмотрены меры по повышению прозрачности деятельности конкурсных комиссий;
- минимизированы возможности для внеконкурсного назначения на государственные должности;
- законодательно введены понятия оценки качества работы государственных служащих, стажировки, наставничества, карьерного планирования, ротации;
- предусмотрено формирование в госорганах служб управления персоналом и единых кадровых служб на региональном уровне.

Хочу отметить, что впервые в Закон включена отдельная глава по соблюдению служебной этики и антикоррупционному поведению государственных служащих.

С 2012 г. начато бюджетное финансирование научных исследований в сфере государственного управления и государственной службы.

Начата работа по созданию информационной системы «е-кызмет», которая позволит реализовать механизмы управления персоналом государственной службы в режиме онлайн.

Важнейшей мерой по профессионализации кадрового состава государственных служащих стало решение Главы государства о сокращении численности политических государственных служащих в 8 раз и создании управленческого корпуса «А».

Проведен первый открытый транспарентный конкурсный отбор в кадровый резерв управленческого корпуса «А», который в ряде стран называется senior executive service.

Для участия в отборе для занятия 550 должностей корпуса «А» подали документы более 2000 человек, среди которых, как действующие государственные служащие, так и кандидаты, не состоящие на государственной службе. За первые дни тестирования в нем приняли участие около 1000 кандидатов, при этом 2/3 прошло его успешно. Среди тех, кто не преодолел пороговые значения, более 50 действующих акимов районов и городов.

Важной мерой по повышению эффективности государственного аппарата стало принятие Закона «О государственных услугах».

В результате реформ в Казахстане сформирована модель государственной службы, которая, по мнению международных экспертов, соответствует современным международным стандартам.



Визит в Венский объединенный институт, г. Вена

Резюмируя, можно отметить, что модернизация государственной службы должна проводиться с учетом глобальных трендов, опыта реформирования в странах региона и национальных приоритетов.

При этом, как показывает практика Казахстана, определяющим фактором для успешного проведения реформ является политическая воля руководства страны, ее Лидера. Успех реформ обеспечивает также наличие системного законодательства в сфере государственной службы и поэтапный характер их проведения.

#### **А. М. Байменов : Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі: талаптар және шешімдер.**

Мақалада мемлекеттік басқарудың тиімділігін және мемлекеттік қызмет көрсету сапасын арттыру мақсатында әртүрлі елдердің үкіметтері жауап іздеуі тиіс жаһандық, өңірлік және елдік талаптар қарастырылады. Сондай-ақ, мақалада Қазақстанда аталған талаптарды игеруге, заңнаманы жетілдіру шаралары мен оны іске асырудың практикалық тетіктеріне бағытталған мемлекеттік қызмет реформасы қарастырылады.

*Түйінді сөздер: мемлекеттік қызмет, талаптар, жаһандану, аймақтық мәселелер, бәсекеге қабілеттілік, тиімділік, мемлекеттік аппарат, реформалар, Қазақстан, халықтың үміті.*

#### **A. Baimenov : Public service of the Republic of Kazakhstan: challenges and solutions.**

The article runs about global, regional and state challenges which have to be solved by the different states' governments for increasing the efficiency of the public administration and a quality of public services. Public service reforms in Kazakhstan are aimed to overcome these challenges, measures to improve the legislation and practical mechanisms of its realization.

*Keywords: public service, challenges, globalization, regional problems, competitiveness, effectiveness, state body, reforms, Kazakhstan, society expectations.*



#### **НОВЫЕ КНИГИ**

**Тулубаева А. Ш. Государственные услуги в контексте административной реформы в Республике Казахстан: опыт, проблемы, решения** (монография) / А. Ш. Тулубаева. Под общ. науч. ред. д.ю.н., проф. М. Ш. Когамова / Рецензенты: Председатель Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы А. М. Байменов; д.ю.н., Э. А. Нугманова; к.э.н., доц. М. В. Сандрачук. Алматы: Жеті жарғы, 2012. С. 176.