

DOI: 10.12731/2218-7405-2015-11-12

УДК 321

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КАЗАХСТАНЕ

Беспалов С.В.

Проведение административных реформ, и, в частности, реформирования государственной службы в Казахстане, как и иных странах постсоветского пространства в последние 25 лет, было обусловлено не просто необходимостью осуществления государственного строительства в бывших советских республиках, но и влиянием общемировых тенденций.

*Целью работы является комплексная характеристика основных этапов реформирования системы государственной службы в постсоветском Казахстане. В статье использованы **методы** институционального и диахронного анализа (изучения последовательно сменяющих друг друга в реальном историческом времени этапов). Начиная с 1995 г. руководство Казахстана провозглашало создание современной, эффективной системы государственной службы стратегическим приоритетом своей политики. Анализируя мировой опыт и извлекая уроки из собственных просчётов, власти добились значительных результатов в данной сфере. В то же время неготовность сделать окончательный выбор в пользу позиционной модели государственной службы, основанной на конкурсном отборе кадров государственных служащих, их щедром материальном вознаграждении и позволяющей привлекать на госслужбу выходцев из бизнеса, либо карьерной модели, предполагающей, напротив, «закрытость» карьеры в сочетании с нематериальными льготами и гарантиями для государственных служащих, существенно снижала эффективность проводимых реформ. В 2015 г. Президент Н. Назарбаев провозгласил новую масштабную программу модернизации государственной службы Казахстана. Вместе с тем объявленные руководством Казахстана планы преобразований демонстрируют фактическое признание им серьезных упущений и недостатков в реализации реформ государственной службы на предыдущих этапах.*

Ключевые слова: *Казахстан; государственное управление; государственная служба; административная реформа; кадровая политика.*

REFORMING CIVIL SERVICE IN KAZAKHSTAN

Bespalov S.V.

Administrative reform and, in particular, the civil service reform in Kazakhstan, like other countries of the former Soviet Union in the past 25 years, was due not only need to implement state-building in the former Soviet republics, but also influenced by global trends.

*The **aim** of this paper is a comprehensive description of the main stages of the reform of the civil service in the post-Soviet Kazakhstan. The article used the **methods** of institutional and diachronic analysis (the study of the successive in real historical time steps). Since 1995, Kazakhstan's leadership proclaimed the establishment of a modern, efficient public service system a strategic priority of its policy. Analyzing the world experience and learning from their own miscalculations, the authorities have made significant progress in this area. At the same time, the unwillingness to make the final choice in favor of the positional model of public service, based on the competitive selection of cadres of public servants, their generous financial reward to bring you to the civil service people from the business, or career model, involving, on the contrary, «closed» career combined intangible benefits and guarantees for public servants, considerably reduces the effectiveness of the reforms. In 2015, President Nursultan Nazarbayev announced a new ambitious program of modernization of the civil service in Kazakhstan. However, the government of Kazakhstan announced plans to reform demonstrate actual recognition of the serious flaws and shortcomings in the implementation of civil service reforms in the early stages.*

Keywords: *Kazakhstan; public administration; public service; administrative reform; personnel policy.*

Введение

Проведение административных реформ, и, в частности, реформирования государственной службы, в странах постсоветского пространства в последние 25 лет было обусловлено не просто необходимостью осуществления государственного строительства в бывших советских республиках, но и влиянием общемировых тенденций, связанных с кризисом государства всеобщего благосостояния, тектоническими общественными сдвигами в современном мире, где появление наднациональных институтов и развитие гражданского общества обусловили необходимость серьезной трансформации традиционной («веберийской») модели государ-

ственного управления. Действительно, на рубеже XX-XXI веков достаточно сложные реформы госуправления и государственной службы более или менее успешно провели страны с развитыми конкурентными демократическими и политическими системами – Новая Зеландия, Швеция, отчасти США, Великобритания, Австралия и Канада. С другой стороны, не менее успешно современные административные технологии внедрялись и в неконкурентных политических системах, в частности, в Сингапуре, создавшем одну из самых эффективных в мире систем госуправления.

На постсоветском пространстве (не считая государств Прибалтики, где реформы проводились при мощной поддержке Евросоюза), пожалуй, наиболее значительных успехов в реформировании системы государственной службы достиг Казахстан. Несмотря на то, что такую оценку разделяют многие исследователи, процесс системного изучения основных этапов реформирования госслужбы Казахстана только начинается. Большинство имеющихся исследований акцентируют внимание лишь на отдельных аспектах [2; 22] или периодах [3; 10] преобразований; кроме того, следует отметить, работам большинства казахстанских учёных недостаёт критичности в оценке проводившихся преобразований, а это, в свою очередь, препятствует пониманию внутренней логики развития реформ госслужбы в этой стране.

В предлагаемой работе с использованием институционального метода и диахронного анализа (изучения последовательно сменяющих друг друга в реальном историческом времени этапов) предпринята попытка дать комплексную характеристику основным этапам реформирования системы государственной службы в постсоветском Казахстане.

Создание национальной системы государственной службы: 1992-1997 гг.

Необходимость в реформировании системы государственной службы возникла с обретением Казахстаном государственной независимости. Первый этап преобразований пришелся на 1992-1997 гг. и ознаменовался формированием новой системы государственной власти и управления. При этом данный процесс проходил в очень сложных условиях, связанных с кризисными явлениями практически во всех сферах жизни казахстанского общества. В политическом отношении это проявилось в двукратной смене Конституции РК и модели правления. Одновременно с этим происходило постепенное изживание прежних подходов и механизмов управления делами общества и государства, которые имели место в советской системе.

В 1992-1994 гг. государственная служба практически не рассматривалась в качестве самостоятельного объекта официальной политики и правового регулирования. В контексте государственного строительства только формировались ее институциональные основы. С другой

стороны, государственная служба нашла свое признание в качестве политико-административного института в первой Конституции Республики Казахстан 1993 года. Был провозглашён принцип равного права граждан на доступ к государственной службе. Основным законом РК также устанавливал обусловленность требований, предъявляемых к кандидатам на должности государственных служащих, исключительно характером соответствующих должностных обязанностей (ст. 17). Принцип соблюдения равноправия распространялся также на прохождение госслужбы (ст. 61) [6].

Исключительно важную роль сыграл принятый 26 декабря 1995 года Указ Президента РК, имеющий силу закона, «О государственной службе». Данный документ, в частности, определил правовой статус государственных служащих, социальные гарантии для них, основные принципы кадровой политики и иерархию должностей в государственном аппарате.

Прежде всего, государственными служащими были признаны граждане Республики Казахстан, занимающие оплачиваемые государственные должности и в соответствии с действующим законодательством осуществляющие должностные полномочия от имени соответствующих государственных органов в целях реализации задач и функций государства [11]. При этом рассматриваемый указ четко отличал их от другой категории работников государственных органов, осуществляющих техническое обслуживание последних и не являющихся в связи с этим государственными служащими (секретари, делопроизводители, курьеры, охранники и т.д.).

В соответствие с организационно-правовым уровнем государственных органов, должностными положением и компетенцией государственных служащих они были разделены на 8 должностных категорий. При этом их перечень открывала высшая категория, включающая премьер-министра, его заместителей, госсекретаря и руководителя Администрации Президента РК. Позднее президент включил в эту категорию председателей Национального банка и Конституционного совета РК. Последнюю, седьмую, категорию государственных должностей занимали специалисты аппаратов районных и городских маслихатов и местных исполнительных органов в районах, городах областного и районного подчинения и сельских населенных пунктах.

Помимо должностных категорий госслужащие также разделялись между собой по присвоенным им квалификационным классам, которые были призваны демонстрировать соответствие уровня профессиональной подготовки данных лиц квалификационным требованиям, предъявляемым к занимаемым им государственным должностям. Численность квалификационных классов составляла 17, включая высший и 16 обычных классов. При этом присвоение высшего и 1-4 классов входило в компетенцию президента РК [17].

Гражданам, принятым на государственную службу, автоматически присваивались квалификационные классы согласно занимаемым им должностям. Для присвоения очередного класса в пределах соответствующей категории должностей государственный служащий должен был безупречно отработать на занимаемой им должности не менее 2–3-х лет. При этом государственным служащим высшей, первой и второй категорий квалификационные классы присваивались в зависимости от их должности, уровня профессиональной квалификации и результатов работы. Остальные категории госслужащих могли рассчитывать на получение очередных классов только после прохождения специальной аттестации, проведенной по инициативе как самих претендентов, так и их руководства. Исключение делалось для госслужащих, успешно выполнившим порученные им особо ответственные задачи и в связи с этим претендующих на присвоение очередного квалификационного класса досрочно.

Рассматриваемый президентский указ также создавал предпосылки для формирования в будущем позиционной модели государственной службы, основанной на конкурсном отборе кадров государственных служащих. Это выразилось во введении процедуры конкурса на замещение вакантных должностей с 3-й по 7-ю категории. В конкурсе могли принять участие как граждане, желающие поступить на госслужбу и отвечающие установленным требованиям законодательства, включая наличие необходимого образования и уровня профессиональной подготовки, так и уже действующие госслужащие, независимо от занимаемых ими на момент проведения конкурса должностей.

В целях определения соответствия госслужащих занимаемой должности, служебной перспективы, оценки уровня их профессиональной подготовки, правовой культуры и способности работать с гражданами вводилась процедура аттестации госслужащих. В то же время аттестация действовала только в отношении госслужащих третьей-седьмой категорий. При этом в обязательном порядке она проводилась не реже одного раза в три года. Кроме того, аттестация могла быть проведена по инициативе любого госслужащего для присвоения ему по ее результатам очередного квалификационного класса без последующего перевода на другую должность. Содержательная (тематическая) часть рассматриваемой процедуры законодательно не была установлена, что делало вопросы к аттестуемым и оценку их ответов полностью зависимыми от мнений членов аттестационной комиссии. В случае признания аттестационной комиссией госслужащего не соответствующим занимаемой государственной должности он мог быть направлен на профессиональную переподготовку либо понижен в должности, а также понижен в классе руководителем соответствующего государственного органа.

Таким образом, на первом этапе проведения в Казахстане административных реформ были заложены организационно-правовые основы новой системы государственной службы.

Система государственной службы Казахстана в 1998-2002 гг.

Второй этап проведения административных реформ в Казахстане приходится на 1998-2002 годы, при этом государственная служба энергично реформировалась. Прежде всего, это выразилось в создании Указом Президента Казахстана от 18 сентября 1998 года Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы (АДГС). Данный орган, подчиненный и подотчетный непосредственно Президенту, был призван осуществлять единую государственную политику в вверенной ему сфере. Следующим важным шагом стало принятие 23 июля 1999 г. Закона РК «О государственной службе», который положил начало созданию и функционированию в республике т.н. позиционной модели государственной службы. Ключевым компонентом данной модели стал обязательный конкурсный отбор при поступлении и продвижении по административной государственной службе, который реально открыл доступ гражданам для поступления на государственную службу. Введение конкурсов в определенной степени снизило влияние фактора патронажно-клиентальных отношений в кадровой политике государства. В целом, в систему государственной власти и управления начали внедрять принципы меритократии, предполагающие отбор и карьерное продвижение управленческих кадров с учетом их личных заслуг и деловых качеств [3, с. 73].

Существенное изменение претерпела система классификации государственных служащих. Их стали разделять, исходя из статуса субъекта назначения на соответствующие должности, на две группы:

- 1) политические государственные служащие, назначаемые Президентом РК, назначаемые и избираемые палатами Парламента РК и их председателями, возглавляющие центральные исполнительные органы и ведомства, заместители всех этих должностных лиц, а также представители Президента и Правительства в соответствии с Конституцией РК;
- 2) административные государственные служащие, которые, в свою очередь, разделены на 5 категорий: А, В, С, D и E [10, с. 7].

Следует отметить, что категории административных должностей и порядок их отнесения по категориям утверждался президентом республики по представлению АДГС. При этом в новой системе не было предусмотрено присвоение государственным служащим квалификационных классов.

Еще одним существенным новшеством стало введение принципа, в соответствии с которым смена политических государственных служащих не является основанием для прекращения службы находящихся у них в подчинении административными госслужащими по инициативе вновь назначенных политических госслужащих. Данная мера была призвана гарантировать права государственных служащих, не допустить ухода со службы квалифицированных кадров и формирования у чиновников психологии временщиков, которая является одним из факторов, стимулирующих коррупционное поведение. Что касается конкурсного отбора на государственную службу, то, в соответствии с провозглашёнными принципами, он осуществлялся открыто и гласно. При проведении конкурса центральными государственными органами, их территориальными подразделениями, местными государственными органами в официальных периодических изданиях публикуются соответствующие объявления. Это дало возможности заинтересованным гражданам свободно принимать участие в соответствующих конкурсах. Вместе с тем закон предусмотрел и проведение закрытых конкурсов, в которых могли принять участие только административные государственные служащие в целях своего продвижения по службе.

Процедура аттестации сохранилась только в отношении административных госслужащих. Последние должны были проходить ее по истечении каждых трех лет своего пребывания на государственной службе, но не ранее шести месяцев со дня занятия соответствующей должности. Аттестационная комиссия, изучив представленные материалы и проведя собеседование с госслужащим, должна была принять одно из следующих решений:

- 1) соответствует занимаемой должности;
- 2) подлежит повторной аттестации;
- 3) не соответствует занимаемой должности.

При этом впервые была введена практика привлечения к аттестации госслужащих по решению руководителей соответствующих государственных органов представителей негосударственных экспертных и консалтинговых организаций и отдельных экспертов, в том числе иностранных. Такой подход способствовал повышению качества и объективности рассматриваемой процедуры. В то же время, отсутствие открытой официальной информации о результатах применения этого подхода в процессе аттестации госслужащих не позволяет оценить его влияние в рамках процедуры аттестации [13].

Закон «О государственной службе» носил также ярко выраженный антикоррупционный характер. Прежде всего, в нем впервые были закреплены обязанности по принесению присяги госслужащими, а также предусмотрено информирование руководителей о случаях конфликта интересов. При поступлении на государственную службу гражданин должен дать согласие

в письменной форме на принятие ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе. Закон также установил обязательное соблюдение норм служебной этики, запреты на занятие другой оплачиваемой деятельностью, особенно предпринимательской, и ряд иных норм.

Преобразования 2003-2009 гг.

Третий этап проведения административных реформ охватывает 2003-2009 гг. Новый этап реформирования госслужбы начался с принятия 11 марта 2003 г. закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственной службе». В результате был осуществлен переход к смешанной модели государственной службы посредством внедрения в нее элементов карьерной модели. Последняя предполагает «закрытость» карьеры и нематериальные льготы и гарантии для государственных служащих (социальная защита, пенсионные гарантии, стабильность статуса) [15].

В первую очередь был введен порядок, при котором занятие административных должностей административными государственными служащими может осуществляться без конкурсного отбора в порядке перевода в случае их соответствия предъявляемым квалификационным требованиям к данной вакантной должности с согласия самих чиновников и АДГС или его территориального подразделения [9]. Что касается конкурсного отбора кадров государственных служащих, то он сохранился. Вместе с тем было исключено проведение закрытых конкурсов. Помимо этого были расширены возможности заинтересованных граждан узнавать о проведении данных конкурсов посредством допущения публикаций соответствующих объявлений не только в официальных, но и в негосударственных периодических печатных изданиях.

По словам занимавшего в 2000-2003 гг. пост председателя Агентства по делам государственной службы (АДГС) З.Турисбекова, прежняя конкурсная система отбора кадров выполнила возложенные на нее задачи, способствуя формированию нового поколения высокообразованных управленцев, и в то же время выявила серьезные недостатки, включая необъективность конкурсных процедур и проведение руководителями тех или иных государственных органов на определенные должности интересующих их лиц посредством их назначения в порядке временного исполнения должностных обязанностей [4]. В отличие от этого конкурсно-карьерная система рассматривалась как отвечающая самым высоким международным стандартам, не ущемляющая прав граждан, желающих поступить на государственную службу, и направлена на повышение профессионализма госслужащих через постоянное повышение квалификации.

Еще одной важной мерой, принятой в рассматриваемый период, стало создание в 2003 году института кадрового резерва государственной службы. Его составляют граждане республики, данные о которых включены в систематизированные списки. Отбором кандидатов на политические должности занимается Комиссия по отбору кандидатов в кадровый резерв политической государственной службы и работе с ним, а на административные – АДГС [12].

В своем послании народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации», озвученном 18 февраля 2005 года, Президент РК Нурсултан Назарбаев поручил создать «...эффективный и, главное, оптимальный по составу государственный аппарат, состоящий из современных менеджеров – «лучше меньше, да лучше!»» [5]. На законодательном уровне указанные установки главы государства нашли свое выражение, в частности, во введении процедуры ротации политических государственных служащих, представляющей собой их должностные перемещения между различными государственными органами, а также между структурными подразделениями государственного органа. В то же время соответствующие меры не привели к сокращению государственного аппарата. Более того, если на 1 апреля 2005 года количество госслужащих составляло 86 710 человек, то к 1 января 2008 года они увеличились до 94 949, а к 1 января 2010 года до 102 747 человек [1].

Реформы 2010-2015 гг.

Четвертый этап проведения административных реформ пришелся на 2010-2015 гг. Основным его ориентиром следует считать утвержденный Президентом 1 февраля 2010 года Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года. Среди прочего, в качестве одной из важнейших задач в нем было названо ускорение реформы госслужбы, причём особое внимание было уделено совершенствованию обучения сотрудников государственного аппарата [20]. В развитие этого плана 19 марта 2010 г. Указом Президента РК была утверждена Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов. Соответствующая оценка осуществляется по таким направлениям, как 1) достижение и реализация стратегических целей и задач в соответствующих регионах; 2) исполнение актов и поручений Президента РК и иных органов власти; 3) управление бюджетными средствами; 4) оказание государственных услуг; 5) управление персоналом; 6) применение информационных технологий [21, с. 85].

В течение 2010 года президентом также было озвучено решение о ротации более 100 политических и административных госслужащих центральных органов в регионы и из регионов в центр (март 2010 г.), а затем принят указ «О мерах по оптимизации штатной численности

органов, содержащихся за счет государственного бюджета и сметы (бюджета) Национального Банка Республики Казахстан», предусматривающий сокращение количества государственных служащих на 15%, или на 26 тыс. человек (сентябрь 2010 г.).

Серьезной системной мерой стало утверждение Указом Президента РК от 21 июля 2011 года Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан. С одной стороны, данная модель по-прежнему оставалась смешанной, включая в себя элементы карьерной и позиционной моделей государственной службы. С другой стороны, указанный документ был призван существенно изменить ряд базовых принципов организации государственной службы. Прежде всего, предполагалось идентифицировать государственную службу с понятием «служение нации (обществу)», с ориентацией на граждан республики как потребителей государственных услуг и признание тем самым важности человеческого фактора. Концепция также вводит на официальном уровне такое понятие, как «социальный лифт». В данном случае речь идет о механизме привлечения на государственную службу посредством включения в кадровый резерв граждан, занимающих руководящие должности в организациях государственного и частного сектора.

Предложенная модель также вводила новую классификацию государственных служащих:

- 1) политические государственные служащие, которые формируют государственную политику, осуществляют руководство определенными отраслями (сферами) государственного управления и определяют стратегические направления развития в данной сфере, а также чье назначение носит политико-определяющий характер;
- 2) управленческий корпус «А» административной государственной службы, обеспечивающий реализацию политики, формируемой политическими государственными служащими, и взаимосвязь между принятием стратегических решений и их исполнением;
- 3) исполнительный корпус «Б» административной государственной службы [7].

Особо следует отметить меры по совершенствованию порядка конкурсного отбора на государственную службу и повышение уровня его транспарентности. Данный отбор предполагает двухэтапность и расширение содержательной части конкурсных процедур. На первом этапе АДГС и его территориальными управлениями на основе тестирования кандидатов стал проводиться отбор в кадровый резерв административной государственной службы. На втором этапе назначения на вакантные должности осуществлялись на конкурсной основе исключительно из числа претендентов, зачисленных в кадровый резерв по итогам ранее проведенного тестирования.

К кандидатам на занятие административных государственных должностей корпуса «А» предъявляются специальные квалификационные требования: наличие высшего образования; стаж пребывания на государственной службе и/или в государственных и негосударственных организациях (в зависимости от категорий госслужащих корпуса «А» кандидаты на соответствующие должности должны иметь стаж предыдущей работы от 4 до 7 лет); наконец, требования по профессиональным знаниям, знанию законодательства РК, стратегических и программных документов. Наличие и уровень данных знаний определяется Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК при проведении собеседования с кандидатами [14]. Усовершенствованная процедура проведения аттестации была установлена только в отношении госслужащих корпуса «Б» и связана с результатами ежегодной оценки их деятельности. Эта оценка проводится для определения эффективности и качества работы госслужащих, и по ее результатам для принимаются решения по карьерному продвижению, обучению, премированию, поощрению, ротации или даже увольнению.

В ходе реализации рассматриваемой концепции 7 марта 2013 г. был принят Указ Президента РК «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих». В связи с этим количество политических должностей в Казахстане сократилось почти в 8 раз. К 25 июня того же года был сформирован кадровый резерв госслужащих корпуса «А» в количестве 940 человек. В результате, по данным АДГС, на 1 января 2014 г. штатная численность государственных должностей по республике составила 97805 единиц. Из них политические госслужащие составили 439 единиц (0,4% от общей численности госслужащих), административные – 97366 единиц (99,6%), включая корпус «А» 513 единиц и корпус «Б» – 96853 единиц. Также наблюдается увеличение доли госслужащих с высшим образованием, которая выросла с 79% в 2006 году до 89,2% в январе 2013 года [19].

В контексте внедрения в систему госуправления Казахстана элементов проектно-целевой модели (New Public Management), в частности, было заявлено о совершенствовании системы мотивации качественного и эффективного труда государственных служащих, призванного обеспечить конкурентоспособность с частным сектором. В свою очередь, это предполагает:

- а) формирование корпоративного духа, направленного на внутреннюю мотивацию и ощущение личного вклада чиновников в деятельность соответствующих государственных органов;
- б) совершенствование системы оплаты труда госслужащих на основе анализа текущего состояния рынка труда;
- в) зависимость оплаты труда и премирования госслужащих от оценки качества их работы.

В связи с этим предполагается учитывать профессиональную подготовку, навыки, трудовую нагрузку (интенсивность работы) госслужащих, а также уровень их ответственности за выполняемую работу и принимаемые решения [8].

В ходе кампании по проведению 26 апреля 2015 г. внеочередных президентских выборов Нурсултан Назарбаев в своей предвыборной программе «Современное государство для всех: пять институциональных реформ» в очередной раз отметил важность обеспечения эффективности системы госслужбы. Оценивая подчиненную ему систему госуправления, президент отметил следующие ее отрицательные стороны:

- а) зависимость административной государственной службы от политического уровня управления и необоснованную политизацию принятия ряда решений в ущерб профессиональному управлению;
- б) сохранение в госаппарате отношений патроната и покровительства, способствующих, в свою очередь, проявлениям коррупции и снижению кадрового потенциала;
- в) отсутствие у ряда госслужащих четких карьерных перспектив и низкую оплату их труда, что делает государственную службу малопривлекательной;
- г) некомпетентность отдельных чиновников разного уровня, наносящую ущерб реализации важных государственных программ и проектам [18].

В связи с этим он выступил за формирование современного государства для всех, предполагающее формирование современного и профессионального государственного аппарата, обеспечивающего качественную реализацию экономических программ и предоставление государственных услуг; освобождение госслужащих от влияния текущих политических процессов и протекционизма отдельных персон; ужесточение квалификационных требований для приема на государственную службу; проведение полной аттестации госслужащих всех уровней; последовательное внедрение принципа меритократии во всем государственном секторе, включая национальные компании и холдинги. Назарбаев также выступил за переход госслужбы от смешанной к карьерной модели, в рамках которой «каждый руководитель должен начинать с низов и пройти все управленческие ступени» [18]. Относительно развернутое содержание соответствующих мероприятий нашло свое отражение в опубликованном 20 мая в официальных масс-медиа документе «План нации: 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева». Судя по всему, этот документ был разработан под эгидой созданной президентом РК 30 апреля Национальной комиссии по модернизации, возглавляемой премьер-министром К.Масимовым и призванной обеспе-

чить реализацию рассматриваемых институциональных реформ. Фактически речь здесь идет о ключевых направлениях данных реформ, в рамках которых в обозримом будущем предполагается принять комплекс законодательных и организационных мер.

В первое направление «Плана нации» – «Формирование профессионального государственного аппарата» вошли 15 мер, из которых особенно выделяются следующие. Во-первых, модернизация процедуры поступления на государственную службу, призванная обеспечить начало этого процесса с низовых должностей. При этом планируется внедрение трехступенчатой системы отбора кандидатов на соответствующие должности. Во-вторых, введение для лиц, впервые поступивших на государственную службу, обязательного испытательного срока с проведением рубежного контроля соответствия по формуле «3 + 3», то есть через 3 и 6 месяцев. В-третьих, укрепление принципа меритократии за счет выдвижения на вышестоящие должности корпуса «Б» только по конкурсу из числа госслужащих, занимающих нижестоящие должности. Тем самым карьерное продвижение госслужащих корпуса «Б» будет осуществляться на конкурсной основе. В-четвертых, обеспечение доступа на госслужбу специалистов из числа представителей частного сектора, сотрудников международных организаций, имеющих гражданство Казахстана, и зарубежных менеджеров на основе введения особых требований и отдельного перечня должностей. Предполагается, что данная мера позволит сделать государственную службу Казахстана открытой и конкурентоспособной системой. В-пятых, принятие нового закона «О государственной службе», в том числе распространяющегося на сотрудников правоохранительных органов, и проведение на его основе комплексной аттестации действующих госслужащих [16].

Заключение

По своему характеру предложенные в 2015 г. Н. Назарбаевым меры призваны не только улучшить работу центральных и местных исполнительных органов, но и усилить контроль руководства страны за госслужащими всех уровней. При этом соответствующий контроль, традиционно осуществляемый через административные механизмы (Администрация Президента РК, Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции), предполагается дополнить механизмами общественного контроля.

Вместе с тем объявленные руководством Казахстана институциональные преобразования демонстрируют фактическое признание им серьезных упущений и недостатков в реализации различных мер на предыдущих этапах административных реформ. Данную ситуацию усугубляют, во-первых, высокий уровень несоответствия между заявленными президентом РК зада-

чами преобразований, с одной стороны, и имеющимися в распоряжении центральных и местных исполнительных органов инструментами их реализации, с другой стороны. Во-вторых, отсутствие действенной системы координации и мониторинга текущего состояния административной реформы в связи с раздробленностью функций и дублированием полномочий государственных органов, ответственных за реализацию тех или иных ее направлений.

В связи с этим в качестве первоочередной меры, способной придать процессу проведения административных реформ последовательный и более эффективный характер, всё чаще высказываются вполне обоснованные предложения по разработке и принятию Государственной программы административной реформы в Республике Казахстан на 2016-2020 годы. Этот документ должен отражать ключевые концептуальные и практические аспекты проведения административной реформы, включая такую важнейшую её составляющую, как дальнейшее совершенствование системы государственной службы. Это позволит проводить реформы более системно и согласованно.

Список литературы

1. Агентство РК по делам госслужбы подвело итоги мониторинга состояния кадров государственной службы 2009 года // Номад. 2010. 8 февраля. URL: <http://www.nomad.su/?a=19-201002080031> (дата обращения: 10.10.2015).
2. Ашимбаев Д., Хлюпин В. Казахстан: история власти. Опыт реконструкции. Алматы: Ctedos, 2008. 580 с.
3. Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. Астана: Фолиант, 2000. 236 с.
4. Галкина И. Заутбек Турисбеков: «Дайте нам хорошую зарплату, и мы... перевернём весь мир» // Известия-Казахстан. 2003. 29 мая.
5. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. 2005. 9 февраля. URL: <http://economy.gov.kz/message/467/45673/> (дата обращения: 10.10.2015).
6. Конституция Республики Казахстан (принята Верховным Советом Республики Казахстан 28 января 1993 г.). URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_ . (дата обращения: 17.10.2015).
7. Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан (Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 119). URL: <http://ru.government>.

- kz/docs/u110000011920110721.htm (дата обращения: 16.11.2015).
8. Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан: Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 119. URL: <http://ru.government.kz/docs/u110000011920110721.htm> (дата обращения: 15.11.2015).
 9. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственной службе». Закон Республики Казахстан от 11 марта 2003 года. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000393_#z0 (дата обращения: 19.11.2015).
 10. О государственной службе. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. Алматы: Интерлигал, 1999. 28 с.
 11. О государственной службе: Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 26 декабря 1995 г. № 2730. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002730_ (дата обращения: 11.11.2015).
 12. О кадровом резерве государственной службы: Указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2003 года № 1243. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001243_ (дата обращения: 12.11.2015).
 13. Об утверждении Правил проведения аттестации административных государственных служащих: Указ Президента Республики Казахстан от 21 января 2000 года N 327. URL: http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U000000327_/11.05.2001 (дата обращения: 12.10.2015).
 14. Об утверждении Специальных квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса «А»: Указ Президента Республики Казахстан от 10 декабря 2013 года № 708. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000708#z6> (дата обращения: 12.10.2015).
 15. Орсариев А. Мировые модели государственной службы и опыт Казахстана. URL: <http://iasentr.ru/expert/10135/> (дата обращения: 13.10.2015).
 16. План нации 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Н. Назарбаева. URL: <http://www.inform.kz/rus/article/2777943> (дата обращения: 17.10.2015).
 17. Положение о квалификационных классах государственных служащих: Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 12 июля 1996 г. № 3055. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U960003055_ (дата обращения: 14.11.2015).
 18. Современное государство для всех: пять институциональных реформ. Предвыборная программа кандидата в Президенты Республики Казахстан Н.А. Назарбаева // Казахстанская правда. 2015. 31 мая. URL: <http://www.kazpravda.kz/fresh/view/sovremennoe-gosudarstvov-dlya-vseh-pyat-institutsionalnih-reform2/> (дата обращения: 10.10.2015).

19. Стратегический план Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции на 2014-2018 гг. URL: http://anticorruption.gov.kz/rus/about/programmnye_dokumenty/strategicheskii_plan/ (дата обращения: 10.09.2015).
20. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года (Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 г. № 922). URL: http://government.kz/docs/u100000922_20100201.htm (дата обращения: 18.11.2015).
21. Чеботарев А.Е. Государственное строительство в Казахстане: процессы и итоги 20-летия // Казахстан в глобальных процессах. 2011. № 4. С. 73-94.

References

1. Agentstvo RK po delam gossluzhby podvelo itogi monitoringa sostojanija kadrov gosudarstvennoj sluzhby 2009 goda [Agency for Civil Service summed outcome monitoring состояния status personnel State. 2009]. Nomad. 2010. February 8. <http://www.nomad.su/?a=19-201002080031> (accessed October 10, 2015).
2. Ashimbaev D., Hljupin V. Kazakhstan: istorija vlasti. Opyt rekonstrukcii. [Kazakhstan: history of power. Experience of reconstruction]. Almaty: Credos, 2008. 580 p.
3. Bajmenov A.M. Gosudarstvennaja sluzhba. Mezhdunarodnyj opyt. Kazahstanskaja model' [State service. International experience. Kazakhstan model]. Astana: Foliant, 2000. 236 p.
4. Galkina I. Zautbek Turisbekov: «Dajte nam horoshuju zarplatu, i my... perevernjom ves' mir» [Zautbek Turisbekov: «Give us a good salary, and we will overturn the whole world ...»]. Izvestija-Kazahstan, 2003. May 29.
5. Kazakhstan na puti uskorennoj jekonomicheskoj, social'noj i politicheskoj modernizacii: Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan N.A. Nazarbaeva narodu Kazahstana [Kazakhstan on the way of accelerated economic, social and political modernization: Message from the President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev to people of Kazakhstan]. Kazahstanskaja pravda. 2005. February 9. <http://economy.gov.kz/message/467/45673/> (accessed October 10, 2015).
6. Konstitucija Respubliki Kazahstan [The Constitution of the Republic of Kazakhstan (adopted by the Supreme Council of the Republic of Kazakhstan January 28, 1993)]. http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_ (accessed October 17, 2015).
7. Konceptcija novoj modeli gosudarstvennoj sluzhby Respubliki Kazahstan [The concept of a new model of public service of the Republic of Kazakhstan (approved by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated July 21, 2011 № 119)]. <http://ru.government.kz/docs/u110000011920110721.htm> (accessed November 16, 2015).

8. Koncepcija novoj modeli gosudarstvennoj sluzhby Respubliki Kazahstan [The concept of a new model of public service of the Republic of Kazakh-stan: Approved by Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated July 21, 2011 № 119.]. <http://ru.government.kz/docs/u110000011920110721.htm> (accessed November 15, 2015).
9. O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Zakon Respubliki Kazahstan «O gosudarstvennoj sluzhbe» [On amendments and additions to the Law of the Republic of Kazakhstan «On first-civil service». Law of the Republic of Kazakhstan dated March 11, 2003]. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000393_#z0 (accessed November 19, 2015).
10. O gosudarstvennoj sluzhbe. [On public service. Law of the Republic of Kazakhstan dated July 23, 1999]. Almaty: Interligal, 1999. 28 p.
11. O gosudarstvennoj sluzhbe. [On public service: Decree of the President of the Republic of Kazakhstan having the force of law, as of December 26, 1995 № 2730]. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002730_ (accessed November 11, 2015).
12. O kadrovom rezerve gosudarstvennoj sluzhby. [On the personnel reserve of the civil service: Decree of the President of the Republic of Kazakhstan, on December 4, 2003 № 1243]. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001243_ (accessed November 12, 2015).
13. Ob utverzhdenii Pravil provedenija attestacii administrativnyh gosudarstvennyh sluzhashhih [On approval of Rules of certification of administrative gosudarstvennyh sluzhashhih [On approval of Rules of certification of administrative gosudarstvennyh sluzhashhih: Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated January 21, 2000 N 327]. http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U000000327_/11.05.2001 (accessed October 12, 2015).
14. Ob utverzhdenii Special'nyh kvalifikacionnyh trebovanij k administrativnym gosudarstvennym dolzhnostjam korpusa «A». [Approval of special qualification requirements for administrative positions Corps «A»: Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated December 10, 2013 № 708]. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000708#z6> (accessed October 12, 2015).
15. Orsariev A. Mirovye modeli gosudarstvennoj sluzhby i opyt Kazahstana [World models of public service and Kazakhstan's experience]. <http://iacentr.ru/expert/10135/> (accessed October 13, 2015).
16. Plan nacii 100 shagov po realizacii pjati institucional'nyh reform N.Nazarbaeva [Plan of the nation 100 steps for the implementation of the five institutional reforms N.Nazarbayev]. <http://www.inform.kz/rus/article/2777943> (accessed October 17, 2015).
17. Polozhenie o kvalifikacionnyh klassah gosudarstvennyh sluzhashhih. [Regulations on the qualification classes of public servants: Approved by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated July 12, 1996]. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U960003055_ (accessed November 14, 2015).

18. Sovremennoe gosudarstvo dlja vseh: pjat' institucional'nyh reform. Predvybornaja programma kandidata v Prezidenty Respubliki Kazahstan N.A.Nazarbaeva [The current state of all five institutional reforms. The election program of the candidate for President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev]. Kazahstanskaja pravda. 2015. May 31. <http://www.kazpravda.kz/fresh/view/sovremennoe-gosudarstvo-dlja-vseh-pyat-institutsionalnih-reform2/> (accessed October 10, 2015).
19. Strategicheskij plan Agentstva Respubliki Kazahstan po delam gosudarstvennoj sluzhby i protivodejstviju korrupcii na 2014-2018 gg. [The Strategic Plan Agency of the Republic of Kazakhstan for Civil Service Affairs and Anti-Corruption in the 2014-2018]. http://anticorruption.gov.kz/rus/about/programmnye_dokumenty/strategicheskii_plan/ (accessed September 10, 2015).
20. Strategicheskij plan razvitija Respubliki Kazahstan do 2020 goda [Strategic Plan of Development of Kazakhstan till 2020 (approved by Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated February 1, 2010 № 922)]. http://government.kz/docs/u100000922_20100201.htm (accessed November 18, 2015).
21. Chebotarev A.E. Gosudarstvennoe stroitel'stvo v Kazahstane: processy i itogi 20-letija [State building in Kazakhstan: the processes and results of the 20th anniversary]. Kazakhstan in global processes. 2011. № 4. P. 73-94.

ДАНИЕ ОБ АВТОРЕ

Беспалов Сергей Валериевич, ведущий научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления, кандидат исторических наук

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
пр. Вернадского, 82, корп. 2, г. Москва, 119571, Россия
sbsp@mail.ru*

DATA ABOUT THE AUTHOR

Bespalov Sergey Valerievich, Leading research fellow in Center for Public Policy and Public Administration, Candidate of Historical Sciences

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Prospect Vernadskogo, 84, bld. 2, Moscow, 119571, Russian Federation
sbsp@mail.ru*