

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Беспалов С.В.

Административная реформа в Казахстане

Москва 2016

Аннотация. В работе анализируются основные направления и этапы осуществления административной реформы в Республике Казахстан с момента распада СССР по 2015 г. Рассмотрены проблемы, касающиеся реорганизации центрального и регионального аппарата управления, государственной службы и системы управления ею, а также вопросы взаимодействия государственных структур с бизнесом и обществом.

Беспалов С.В., ведущий научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 1991 – 1996 гг.	6
2 1997-2002 гг.	14
3 2003 – 2009 гг.	24
4 2010 – 2014 гг.	36
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	50
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	55

ВВЕДЕНИЕ

Под административными реформами обычно понимается реформирование системы органов госуправления и государственных учреждений, реорганизация системы управления государственной службой, а также изменение характера отношений органов госуправления с бизнесом и обществом (включая предоставление государственных услуг).

Мировой опыт свидетельствует, что комплексное реформирование государственного аппарата должно происходить в следующих сферах:

- система взаимоотношений исполнительных органов власти с другими государственными институтами власти и управления как по горизонтали, так и по вертикали (конституционно-политическая сфера);
- организационные структуры, механизмы координации и контроля, включая центральную администрацию, региональное и местное управление (организационная сфера);
- системы и методы управления, административные процедуры и процессы (функциональная сфера);
- кадровая политика и государственная служба (кадровая сфера);
- управление государственными финансами и исполнением бюджета ведомствами (финансово-экономическая сфера).

В последние десятилетия достаточно сложные реформы госуправления более или менее успешно провели страны с развитыми конкурентными демократическими и политическими системами – Новая Зеландия, Швеция, отчасти США, Великобритания, Австралия и Канада. Благодаря им удалось отчасти повысить мотивацию и профессионализм, привнести в систему госуправления современные методы управления, заимствованные из бизнеса, добиться роста эффективности и результативности работы, улучшить качество и повысить доступность услуг для населения. В то же время многие ставившиеся реформаторами цели не были достигнуты; в частности, почти нигде не удалось сделать госаппарат существенно более компактным и сократить уровень бюджетных расходов на обеспечение его деятельности.

С другой стороны, не менее успешно современные административные технологии внедрялись и в неконкурентных политических системах. Авторитарный Сингапур, где существует политическая цензура и который до сих пор не имеет

рейтинга полной демократии, создал одну из самых эффективных в мире систем госуправления. Долгое время по этому показателю он занимал второе место после Финляндии – страны с развитой демократией.

На постсоветском пространстве определенных достижений в реформировании административной системы достиг Казахстан, который трудно отнести к числу демократических государств.

1 1991 – 1996 гг.

Необходимость в реформировании системы государственного управления естественно возникла с обретением Казахстаном своей государственной независимости и в разной степени проявлялась позднее по мере совершенствования основных принципов и механизмов функционирования данной системы в контексте политического и социально-экономического развития республики. Тем самым рассматриваемый процесс был и остается одной из составляющих государственного строительства Казахстана.

Анализ проведения административных реформ в суверенном Казахстане позволяет выделить следующие этапы данного процесса. Первый из них пришелся на 1991-1996 гг. и ознаменовался формированием качественно новой системы государственной власти и управления и ее основных институтов. При этом данный процесс проходил в очень сложных условиях, связанных с кризисными явлениями практически во всех сферах жизнедеятельности 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 1992-1993 гг. становление государственно-административной системы Казахстана шло параллельно с проведением кардинальных политических и экономических реформ. Официальным политическим курсом было провозглашено реформирование отношений в обществе и государстве, направленных на построение демократии, правового государства и рыночной экономики. Президент РК Нурсултан Назарбаев обозначил основные моменты данного курса в своем произведении «Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства», опубликованном 16 мая 1992 года в республиканской печати.

Среди основных целей выделялись развитие молодого суверенного государства в направлении формирования сильной президентской республики и обеспечение стабильности как необходимого условия успешного осуществления экономических реформ в переходный период. Особый акцент был сделан на обеспечение президентского правления с наличием у главы государства всех необходимых рычагов для осуществления эффективного руководства. Назарбаев

также обратил внимание на необходимость совершенствования системы разделения властей, организации более эффективного их взаимодействия на принципах четкого разграничения полномочий и совершенствование системы местных представительных и исполнительных органов [1].

Одним из первых шагов в рамках государственного строительства стало внесение 13 января 1992 года поправок в Закон «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Республики Казахстан». На их основании вместо исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов был учрежден новый институт исполнительной власти – главы местных администраций. Тем самым была создана вертикальная система органов исполнительной власти с непосредственным подчинением президенту РК. Были также определены принципы взаимоотношений Советов с главами администраций, что соответствовало принципу разделения властей.

Главы местных администраций признавались исполнительными и распорядительными органами на территории областей, районов, городов и районов в городах. Глава администраций областей, городов Алматы и Ленинска (с декабря 1995 года – Байконур – прим.) назначались президентом республики, остальные – вышестоящими главами по согласованию с президентом. Были введены принципы единоначалия в руководстве главами органами местной администрации, в состав которой входили отделы, управления, другие подразделения и службы. Вместе с тем главы администраций и руководимые ими органы, с одной стороны, были подотчетны президенту и вышестоящим главам, и одновременно подконтрольны соответствующим Советам народных депутатов по вопросам их ведения. При этом Советы, в частности, утверждали схему управления, в соответствии с которой строилась структура местных администраций [2].

На центральном уровне выстраивалась система правительства и иных исполнительных органов. В связи с этим 7 февраля 1992 года был принят Указ Президента РК «О совершенствовании организации деятельности органов государственного управления Республики Казахстан в условиях экономической реформы». В соответствии с ним в структуру/прямое подчинение Кабинета министров РК вошли 22 министерства, 8 государственных комитетов и 10 других ведомств с разными статусами (Таможенный комитет, Государственная комиссия по чрезвычайным ситуациям, Главное архивное управление и т.д.). При этом были созданы министерства науки и новых технологий, экологии и биоресурсов и

энергетики и топливных ресурсов. А министерства сельского хозяйства и продовольствия и социального обеспечения были переименованы в министерства сельского хозяйства и социальной защиты населения соответственно. Указ также ввел возможность создания в составе министерств и госкомитетов или при них комитетов и агентств. Кроме того, на Кабинет министров были возложены обязанности по оперативному руководству деятельностью глав местной администрации [3].

Наиболее важным событием стало принятие 28 января 1993 года Верховным советом РК первой Конституции Республики Казахстан. Она установила систему высших органов государственной власти и порядок их взаимодействия друг с другом. Вместе с тем доминирующее место в иерархии высших государственных органов занял Верховный совет, являющийся единственным законодательным и высшим представительным органом республики. Президент как глава государства также возглавил единую систему исполнительной власти. Конституцией также устанавливалась должность вице-президента республики, который избирался вместе с президентом. В его задачи входило выполнение отдельных функций главы государства по полномочию последнего, а также замещение президента в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей. Правительством республики признавался Кабинет министров, который был правомочен решать вопросы государственного управления [4].

В развитие соответствующих конституционных норм 9 июня 1993 был принят Указ Президента РК «Об упорядочении центральных органов исполнительной власти». Согласно ему организационно-правовыми формами центральных органов исполнительной власти были признаны: министерство, государственный комитет, комитет, главное управление, национальное агентство, инспекция при Кабинете министров, департамент, агентство, комитет при министерстве[5]. При этом на министерства были возложены функции руководства порученных им сфер деятельности, включая межотраслевую координацию и регулирование, или отраслей. Госкомитеты были призваны осуществлять межотраслевое государственное управление. Министры и председатели госкомитетов входили по должности в состав Кабинета министров.

Следует отметить, что сложные и неоднозначные процессы развития политической ситуации в Казахстане в переходный период привели к постепенному нарастанию конфликта между двумя ветвями государственной власти —

законодательной и исполнительной. Каждая из них пыталась закрепить главенствующее положение в государстве. К тому же выявились серьезные расхождения относительно методов и темпов проведения политических и социально-экономических реформ. В результате все это привело к двукратному, в декабре 1993 и марте 1995 гг., роспуску Верховного совета, а также упразднению Советов народных депутатов всех уровней и их замене на областные, районные и городские маслихаты.

Ключевым фактором преодоления соответствующих кризисных процессов стало принятие 30 августа 1995 года новой Конституции РК, кардинально изменившей институциональную систему государства. В частности, были введены новые институты – двухпалатный парламент, Конституционный совет, Высший судебный совет. Кабинет министров стал именоваться правительством, главы администраций – акимами. Упразднился институт вице-президента и был введен пост государственного секретаря. Самым существенным стало изменение статуса и полномочий президента республики. Он не только стал доминирующей фигурой в государстве, но и был признан находящимся над всеми ветвями власти. Конституция также обеспечила главу государства сильными механизмами гарантий своего положения и воздействия на правительство, парламент, суды и местные органы власти. При этом Казахстан стал официально обозначаться как государство с президентской формой правления[6].

В целом, на данном этапе еще только выстраивалась оптимальная система государственных органов. В связи с этим, в частности, неоднократно менялась структура правительства. Так, 13 июня 1994 года президентскими указами были созданы министерства нефтяной и газовой промышленности, энергетики и угольной промышленности, промышленности и торговли, транспорта и коммуникаций. 14 октября 1995 года Министерство печати и массовой информации преобразовано в Национальное агентство по делам печати и массовой информации, подотчетное президенту.

19 октября 1995 года президент принял указы «О структуре Правительства Республики Казахстан» и «О совершенствовании структуры центральных исполнительных органов Республики Казахстан». Согласно первому из них в структуру правительства вошли 21 министерство и 10 государственных комитетов [7]. Вторым указом были упразднены 6 и реорганизованы 16 различных государственных органов, организаций и их структурных подразделений. В

частности, Госкомиссия по чрезвычайным ситуациям была преобразована в государственный комитет [8].

Очередная реорганизация была проведена 29 октября 1996 года на основании Указа Президента РК «О совершенствовании структуры центральных исполнительных органов и сокращении численности государственных органов». Им упразднялись 8 государственных органов с разным статусом, включая Госкомитет по сотрудничеству со странами Содружества Независимых Государств, а госкомитет по статистике и анализу был преобразован в Национальное статистическое агентство. Кроме того, было установлено сократить до 1 января 1997 года штатную численность центральных органов государственной власти, включая Администрацию Президента, аппараты Палат Парламента, правительство, Конституционный совет, Верховный суд, Комитета национальной безопасности и т.д., в среднем на 20%, а аппаратов местных представительных органов (маслихатов), судов, местных исполнительных органов и органов прокуратуры - на 10% [9].

Судя по всему, проведенные в течение рассматриваемого этапа реорганизации в правительстве и иных центральных государственных органах были призваны, с одной стороны, обеспечить эффективное управление государственными делами в целом и конкретными сферами/отраслями в соответствии с особенностями развития казахстанского общества и государства в тот или иной период. А, с другой стороны, способствовать поддержанию и укреплению контроля со стороны президента РК за деятельностью подчиненных ему государственных органов. Особенно показательными в связи с этим стали меры, принятые в отношении президентского аппарата. Прежде всего, 13 апреля 1994 года единый Аппарат Президента и Кабинета министров был разделен на Аппарат Президента и Управление делами Кабинета министров. А 20 октября 1995 года первый из них был преобразован в Администрацию Президента [5].

На фоне всего этого свои особенности в рассматриваемый период имела государственная служба. В 1992-1994 гг. она 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. При этом ее конституционализация была выражена в следующих двух аспектах:

1) с точки зрения соблюдения политических прав и свобод граждан. В данном случае речь идет о предоставлении гражданам равного права на доступ к государственной службе. Основным закон РК также устанавливал обусловленность требований, предъявляемых к кандидатам на должности государственных служащих, исключительно характером соответствующих должностных обязанностей (ст. 17);

2) с точки зрения основных принципов функционирования государства и его органов. В этом случае принцип соблюдения равноправия при поступлении на государственную службу распространялся также на ее прохождение. Кроме того, соответствующее положение Конституции РК устанавливало для государственных служащих такие важные требования, как ответственность перед народом республики в целом и каждым ее гражданином, в частности, обеспечение соблюдения прав и свобод граждан, поддержка авторитета государства и его органов (ст. 61) [10].

Начало политико-правовой институционализации рассматриваемой системы положил 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, государственного секретаря и руководителя Администрации Президента РК.

Позднее президент включил в эту категорию председателей Национального банка и Конституционного совета РК [12]. 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 [13].

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 занимаемой должности, уровня профессиональной квалификации и результатам 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 госслужащим, успешно выполнившим порученные им особо ответственные задачи и могущим в связи с этим рассчитывать 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 третьей по седьмой категории. В конкурсе могли принять участие как граждане, желающие поступить на государственную службу 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 с 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 и материально-технические основы системы государственной власти и управления. При этом в данной системе максимально сохранилась прежняя партийно-государственная бюрократия, что сочетало достаточно высокий уровень профессионализма в рамках осуществления управленческих функций с некоторым консерватизмом при реформировании системы государственной власти и управления в целом.

2 1997-2002 гг.

Второй этап проведения административных реформ приходится на **1997-2002** гг. Прежде всего, в этот период были осуществлены первые шаги в рамках концептуального определения долгосрочных и краткосрочных приоритетов политического и социально-экономического развития Казахстана в сочетании с мерами по укреплению государственности. Долгосрочные приоритеты были изложены в озвученном 10 октября 1997 года Послании президента Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» (Стратегия «Казахстан-2030»). Среди них выделяются обеспечение развития Казахстана как независимого суверенного государства при сохранении полной территориальной целостности, сохранение и укрепление внутривнутриполитической стабильности и национального единства, создание и укрепление профессионального государства. Краткосрочные же приоритеты на конкретный период представлены в последующих ежегодных посланиях главы государства, озвучиваемых с 1998 года.

В Стратегии «Казахстан-2030» последним, седьмым, долгосрочным приоритетом государственной политики, во многом обуславливающим успешность реализации предыдущих приоритетных целей и задач, президент определил создание профессионального государства, ограниченного до своих основных функций. По словам Назарбаева: «Наша задача - создать для Казахстана эффективную, современную государственную службу и структуру управления, которая была бы оптимальной для рыночной экономики; сформировать Правительство, способное реализовать приоритетные цели; построить государство, стоящее на страже национальных интересов» [14].

При этом речь здесь идет не просто о завершении уже проводимых в рамках системы государственной власти страны преобразований, а о создании эффективной и современной государственной службы и структуры управления на основе нижеследующих ключевых характеристик:

1. Компактное и профессиональное Правительство, сконцентрированное на выполнении лишь нескольких наиболее важных функций.
2. Работа по программам действий на основе стратегий.
3. Четко налаженная межведомственная координация.

4. Повышение полномочий и ответственности министров, их подотчетность и стратегический контроль за их деятельностью.

5. Децентрализация внутри министерств, от центра к регионам и от государства в частный сектор.

6. Решительная и беспощадная борьба с коррупцией.

7. Улучшение системы найма, подготовки и продвижения кадров [14].

Среди ключевых инструментов достижения всего этого следует отметить, во-первых, создание на всех уровнях государственного управления небольшого и гибкого аппарата. Во-вторых, внедрение сюда стратегического планирования, финансового программирования и проектного менеджмента. В-третьих, обеспечение межведомственной и межрегиональной координации в процессе реализации стратегических задач. В-четвертых, освобождение министерств и ведомств от несвойственных им функций с максимальной их передачей передавая от центра к регионам и от государства в частный сектор. В-пятых, усиление борьбы с коррупцией, способствующей очищению и обновлению управленческого корпуса. Результатом всей этой деятельности должно было стать формирование чиновника новой генерации, являющегося «службой нации» [14], патристичным, справедливым, преданным своему делу и профессиональным.

В соответствии с указанными выше целями и задачами в рассматриваемый период была проведена оптимизация структуры центральных органов управления (министерств, агентств, комитетов). Уже в 1997 году было сокращено таковых с 42, действующих в 1996 году, до 22. Например, если в марте 1997 года в структуре правительства были определены 15 министерств и 3 государственных комитета, то уже в октябре того же года они были сокращены до 13 и 1 соответственно.

Следует отметить, что в 1997 году наблюдалась тенденция нарастания конфликта между президентом РК Нурсултаном Назарбаевым и его ближайшим окружением, с одной стороны, и занимавшим с октября 1994 года пост премьер-министра Акежаном Кажегельдиным. Последний проявлял заметную самостоятельность в своей деятельности, в том числе в отношениях с Администрацией Президента. В конечном итоге он был в октябре 1997 года отправлен в отставку и позже перешел в оппозицию к руководству страны с претензией баллотироваться на пост главы государства. Но из-за уголовного преследования и заочного осуждения по обвинению в совершении коррупционных и

иных уголовных преступлений Кажегельдин с 1999 года постоянно пребывает за рубежом.

В период же пребывания Акежана Кажегельдина во главе правительства были предприняты меры, призванные ограничить его позиции и действия в политико-властной системе страны. В частности, 4 марта 1997 года Указом Президента РК «Об очередных мерах по реформированию системы государственных органов Республики Казахстан» были образованы Агентство по контролю за стратегическими ресурсами и Агентство по стратегическому планированию [5]. Оба агентства были подчинены непосредственно главе государства и обладали механизмами воздействия в отношении правительства. Этим же указом Аппарат Правительства был преобразован в Канцелярию премьер-министра, что несколько снижало влияние премьера на руководимое им правительство. Примечательно, что после отставки Кажегельдина с данного поста Указом Президента РК «О мерах по дальнейшему повышению эффективности государственного управления в Республике Казахстан» от 10 октября 1997 года Агентство по контролю за стратегическими ресурсами было упразднено, поскольку какой-либо необходимости в его дальнейшей деятельности уже не было.

Обращает также на себя внимание создание на основе указа «О мерах по дальнейшему повышению эффективности государственного управления в Республике Казахстан» Министерства образования, культуры и здравоохранения РК, объединившего в себе управление тремя ключевыми, но вместе с тем разными по своему назначению и другим факторам сферами жизнедеятельности общества. Позднее на основе Указа Президента РК «О структуре Правительства Республики Казахстан» от 22 января 1999 года оно было преобразовано в Министерство здравоохранения, образования и спорта. Тогда как вопросы культуры передали во вновь созданное Министерство культуры, информации и общественного согласия. А 13 октября 1999 года президент принял указ «О мерах по совершенствованию структуры государственных органов Республики Казахстан и уточнению их компетенции». Согласно ему Министерство здравоохранения, образования и спорта было реорганизовано с передачей его функций во вновь созданные Министерство образования и науки, Агентство по делам здравоохранения и Агентство по туризму и спорту [15].

Частота подобных реорганизаций в правительстве и других центральных государственных органах свидетельствует, во-первых, об отсутствии у руководства

страны представлений относительно оптимальной структуры и организации деятельности правительства с учетом его количественных (число министерств и других ведомств) и качественных (закрепление за каждым из министерств и ведомств сферы их ответственности и соответствующих ей функций и полномочий) аспектов. Во-вторых, о зависимости данных реорганизаций от определенной политической конъюнктуры. Хотя их проведение часто приводило к определенным сбоям в работе правительства и конкретных его органов. Причем все эти критические моменты неоднократно проявились и в последующие периоды проведения административной реформы.

При всем этом совершенствование системы государственной власти и управления в рассматриваемый период продолжалось. Так, президентским указом «О структуре Правительства Республики Казахстан» от 22 января 1999 года в структуру правительства наряду с министерствами были введены агентства [5]. В результате правительство, возглавляемое тогда премьер-министром Нурланом Балгимбаевым, первоначально состояло из 14 министерств и 7 агентств. К концу 2002 года, когда премьером был уже Имангали Тасмагамбетов, количество тех и других увеличилось на одно (15 и 8 соответственно). Среди заметных реорганизаций на данном этапе административной реформы следует также отметить создание (12 октября 1998 года) и упразднение (28 августа 2002 года) Министерства государственных доходов.

Важным моментом данного этапа стало интенсивное развитие системы государственной службы. Прежде всего, это выразилось в создании Указом Президента РК «О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан» от 18 сентября 1998 года Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы (АДГС). Данный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный главе государства, был призван осуществлять единую государственную политику в вверенной ему сфере. Первым председателем АДГС был назначен Алихан Байменов.

Следующим важным шагом стало принятие 23 июля 1999 года Закона Республики Казахстан «О государственной службе», который положил начало созданию и функционированию в республике 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 патронально-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 [16].

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 Е [17].

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

Еще одним существенным моментом стало введение принципа, что 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 призвана гарантировать права государственных служащих, не допустить ухода со службы квалифицированных кадров и формирования у чиновников психологии временщиков, которая является одним из факторов, стимулирующих проявление коррупции в государственном аппарате. Хотя на практике функционирования тех или иных государственных органов эта мера работает очень редко.

Что касается конкурсного отбора на государственную службу, то он осуществляется 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 последующих 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. Хотя, с другой стороны, отсутствие открытой официальной информации о применении этой практики в процессе аттестации госслужащих с приведением конкретных данных не позволяет оценить ее влияние в рамках данной процедуры [18].

Закон «О государственной службе» носит также ярко выраженный антикоррупционный характер. Прежде всего, в нем впервые были закреплены обязанности по принесению присяги госслужащими, а также предусмотрено информирование руководителей в случаях пресечения или противоречия частных интересов госслужащих с их полномочиями. 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 (за исключением педагогической, научной и иной творческой работы), на использование в связи с исполнением должностных полномочий услугами граждан и юридических лиц в личных целях, на представление интересов третьих лиц в соответствующем государственном органе и т.д.

Особое внимание в рассматриваемый период уделялось вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Так, в

сентябре 1998 года была образована Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан путем слияния ранее действующих Национальной высшей школы государственного управления при Президенте РК и Института переподготовки и повышения квалификации государственных служащих при Правительстве РК. Впоследствии она была преобразована в Академию государственного управления при Президенте РК. Слушателями академии могут стать только действующие госслужащие, изъявившие желание повысить свой профессиональный уровень. Срок обучения по разным специальностям (программам) в рамках дневной (очной) формы обучения составляет 1-2 года. При этом время обучения в академии засчитывается слушателям в их служебный стаж, а сами они входят в кадровый резерв государственной службы [19]. Вместе с тем это обучение не предполагает ни возвращение госслужащих на должности, занимаемые ими до поступления в академию, ни их гарантированный прием на работу в какие-либо другие государственные органы.

На завершающей стадии рассматриваемого периода руководство страны впервые обозначило ключевые контуры собственно административной реформы и ее основных направлений, ориентированных на долгосрочную перспективу. Это нашло свое отражение в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2010 года, утвержденном Указом Президента РК от 4 декабря 2001 года.

Прежде всего, важным моментом в этом документе стало обращение внимания на следующие слабые стороны функционирования государственного аппарата:

- 1) недостаточная гибкость и эффективность госаппарата, его медленная адаптация к быстро меняющейся внешней среде и потребностям общества, неэффективный механизм принятия решений;
- 2) неупорядоченность в вопросах ответственности и подотчетности государственных органов вследствие их многоуровневой структуры, дублирования функций и размытости стоящих перед ними задач;
- 3) ослабление межведомственного взаимодействия, низкий уровень интеграции, контроля и координации как внутри госаппарата, так и в отношении внешних институтов, вследствие постоянного пересмотра структуры государственных органов и уточнения их задач и функций;
- 4) невысокая репутация деятельности госаппарата и госслужащих в общественном сознании;

5) недостаточная деятельность по выявлению, ограничению и нейтрализации социальных предпосылок коррупции;

6) отсутствие адекватного уровня оплаты труда госслужащих и неспособность данной системы оплаты поощрять повышение их квалификации;

7) неопределенность статуса работников бюджетных структур (учителей, врачей и т.д.), а также структур квазигосударственного сектора (республиканские государственные предприятия, национальные компании и т.д.);

8) отсутствие четкой стратегии действий и системного подхода к организации деятельности госаппарата [20].

Исходя из всего этого, основной целью административной реформы было провозглашено создание эффективного государственного аппарата, способного действовать в новой экономической и политической среде, выполнять в полной мере свои функции. Признана необходимость повысить эффективность работы госслужащих и государственных органов в целом, а также более рационально использовать государственные ресурсы.

Стратегия проведения административной реформы включала решение следующих задач:

1. Создание оптимальной структуры правительства, предполагающее разделение государственных органов по функциям на планирующие, исполнительные, регулирующие и контрольные, разработку положений о каждом государственном органе, четко формулирующем его функции, разработка стандартов предоставления государственных услуг, организация для перспективных госслужащих интенсивной стажировки в странах с высокоэффективным государственным менеджментом, исключение практики создания разными ведомствами структурных подразделений, дублирующих функции других ведомств.

2. Совершенствование системы и методов управления и внедрение эффективных механизмов координации и контроля посредством формирования целостной многоуровневой системы стратегического планирования во всех государственных органах, национальных компаниях и республиканских госпредприятиях, постоянно действующих межведомственных комиссий для согласованной координации деятельности разных органов, установления единой процедуры согласования и взаимодействия центральных исполнительных органов, включая их территориальные подразделения, с местными органами власти, создание национальной геоинформационную системы (ГИС) органов государственной власти,

предназначенной для сбора, хранения, структурирования, управления, анализа и вывода территориально ориентированных данных, и т.д.

3. Совершенствование системы кадрового обеспечения в государственном секторе, включая определение статуса, прав и правил оплаты труда всех служащих (врачей, учителей и т.д.), получающих заработную плату из государственного бюджета, усовершенствование системы оплаты труда госслужащих для последовательного приближения ее размера к оплате в частном секторе, введение механизмов непрерывной подготовки и повышения квалификации госслужащих, создание устойчивого механизма финансирования программ обучения госслужащих, внедрение информационной системы управления кадрами государственной службы.

4. Создание системных основ взаимоотношения общества и государства, направленных на предупреждение всех форм проявления коррупции. В свою очередь, это предполагает создание института омбудсмана, предназначенного для рассмотрения жалоб граждан на государственные органы в качестве эффективного механизма общественного контроля за их деятельностью, введение практики опубликования информации об активах и доходах высокопоставленных чиновников и обеспечение периодической ротации определенной категории кадров с целью смены подконтрольной тем или иным чиновникам юрисдикции [20].

Таким образом, на данном этапе проведения административных реформ преимущественно были обозначены ключевые концептуальные контуры таковых, отражающие, в свою очередь, актуальные направления и конкретные задачи в рамках их проведения. Вместе с тем проведенные в рассматриваемый период реорганизации в правительстве и иных центральных государственных органах не носили системного и продуманного характера, в связи с чем в большинстве случаев они не стали эффективными. Те же позитивные результаты, достигнутые, в частности, в рамках развития институциональных основ государственной службы, фактически оказались дезавуированы критическими моментами в системе государственной власти и управления, которые отмечены в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2010 года.

При всем этом основной акцент в рассматриваемый период был сделан на выстраивание системы государственного управления Казахстана с явным преобладанием процедурной модели (модели «рациональной бюрократии»). Особенно это выразилось в принятии комплекса мер по совершенствованию государственной службы и фактическому формированию чиновничества нового

образца. Вместе с тем на данном этапе руководством страны осознается важность постепенного внедрения в систему государственного управления элементов проектно-целевой модели (New Public Management), предполагающей внедрение в государственный сектор методов управления из сферы бизнеса, де бюрократизацию госаппарата и дерегулирование экономики страны. В частности, в Стратегии "Казахстан-2030" и Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2010 года присутствуют установки относительно: а) освобождения государства от несвойственных ему функций с передачей таковых в частный сектор; б) усиления конкуренции (соревновательности) регионов республики на рыночной основе и с акцентом на обеспечение высокого уровня жизни; в) улучшение управления государственными активами, включая их вовлечение в капиталоборот страны, с целью превращения государства в эффективного собственника и развития государственного предпринимательства.

3 2003 – 2009 гг.

Третий этап проведения административных реформ охватывает **2003-2009 гг.** В это период была осуществлена серия мер, направленных на модернизацию системы государственного управления. Одним из важных направлений было признано разграничение полномочий между центральными и местными государственными органами. Правительством республики 10 февраля 2003 года была одобрена Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений. Своей основной целью данный документ предусматривал повышение эффективности реализации государственных функций и оказание общественных услуг населению за счет оптимального распределения функций, полномочий и ответственности между всеми уровнями государственного управления, а также формирование рациональной системы межбюджетных отношений. Исходя из этой цели, были также обозначены следующие основные задачи по реализации данной концепции:

- 1) определение оптимального перечня государственных функций, их систематизация и классификация;
- 2) четкое разграничение функций, полномочий и ответственности между всеми уровнями государственного управления;
- 3) формирование оптимальной модели межбюджетных отношений, обеспечивающей все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами для осуществления возложенных на них функций. В том числе упорядочение закрепления расходных полномочий за уровнями государственного управления, законодательное закрепление за уровнями местного государственного управления доходных источников, определение эффективной модели межбюджетных трансфертов;
- 4) институциональное и функциональное укрепление сельского, поселкового и городского (районного значения) уровней государственного управления [21].

В результате реализации основных положений этой концепции были определены принципы разграничения функций и полномочий центральных государственных органов, входящих в структуру правительства. Так, за министерствами были закреплены стратегические функции, обеспечивающие

формирование государственной политики в соответствующей сфере управления. А за комитетами, входящими в состав министерств, - функции по реализации государственной политики, контрольные и надзорные функции.

24 апреля 2004 года был принят Бюджетный кодекс Республики Казахстан, регулирующий бюджетные и межбюджетные отношения и вопросы финансовой обеспеченности государственных функций, в том числе переданных на нижние уровни управления. На его основе 4 октября того же года правительством была утверждена Типовая структура местных исполнительных органов, которая позволила унифицировать и упорядочить систему данных органов. Затем 15 декабря 2004 года правительство утвердило лимиты штатной численности местных исполнительных органов и предельное число заместителей акимов областей, городов Алматы и Астаны, районов и городов областного значения, а также аппаратов акимов поселков, сел и сельских округов [22].

Кроме того, в течение 2004-2009 гг. были внесены изменения и дополнения в закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», которые привели к следующим результатам:

- 1) вопросы компетенции акиматов областей, города республиканского значения и столицы республики увеличены с 24 до 48;
- 2) вопросы компетенции акиматов районов и городов областного значения увеличены с 17 до 35;
- 3) вопросы компетенции акимов районов в городах, городов районного значения, поселков, сел и сельских округов увеличены с 15 до 23;
- 4) введены аппараты акимов районов в городах, городов районного значения, поселков, сел и сельских округов.

В целом, в результате принятых только в 2003-2006 гг. мер заметно возросла доля функций местных исполнительных органов (с 28% до 35%) [23].

1 сентября 2006 года президент Нурсултан Назарбаев выступил на открытии третьей сессии Парламента РК 3-го созыва (2004-2007 гг.), обозначив новые векторы модернизации системы государственного управления. Согласно его заявлению: «Мы будем выстраивать качественно новую модель государственного управления, где во главу угла будут поставлены интересы потребителей государственных услуг. Государственный аппарат должен функционировать на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта» [24].

В связи с этим глава государства обозначил следующие основные направления этой модернизации:

1. Совершенствование структуры государственных органов, включая сокращение иерархии должностей на всех уровнях власти и количества политических госслужащих, обеспечение комплексности в работе госорганов при принятии управленческих решений, постоянное проведение правительством функционального анализа с целью исключения дублирования функций между центральными органами, подведомственными территориальными подразделениями и местными исполнительными органами, определение статуса и полномочий агентств, не входящих в состав правительства.

2. Увеличение зарплаты госслужащих до уровня, сопоставимого с крупными казахстанскими частными компаниями и с привязкой ее к конкретным результатам труда. При этом зарплата должна зависеть только от профессионализма и эффективности выполняемой госслужащими работы, включая премирование за высокие результаты работы.

3. Достижение высокого качества государственных услуг на основе разработки и внедрения во всех госорганах отраслевых стандартов предоставления государственных услуг, создания системы внутреннего и внешнего аудита, включая систематическое проведение социологических опросов населения и предпринимателей, и повсеместное внедрение «электронного правительства», позволяющего обеспечить физическим и юридическим лицам быстрый доступ к государственным услугам.

4. Внедрение рейтинга деятельности государственных органов и новых подходов в бюджетном процессе. В связи с этим в 2007 году будет внедрена система рейтинговой оценки деятельности центральных госорганов и акиматов областей на регулярной основе. Кроме того, в рамках бюджетного планирования предполагалось сместить акцент от жестких бюджетных ограничений к системе финансирования, ориентированной на конечный результат, а государственным, отраслевым, региональным и бюджетным программам придать конкретные цели и индикаторы.

5. Повышение стабильности, устойчивости и управляемости госаппарата. В связи с этим в центральных госорганах должна быть введена высшая административная должность статс-секретаря, назначаемого президентом и курирующего все внутренние дела соответствующего госоргана. Кроме того, будут

внедрены механизмы оценки работы административных госслужащих, а также разработан механизм их ротации между центром и регионами.

6. Снижение коррупции, включая сокращение административных барьеров, бюрократической «волокиты» и чрезмерного количества проверок в сфере регулирования частного предпринимательства.

7. Формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы [24].

В соответствии с данными установками 13 января 2007 года был принят Указ Президента РК «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан». Он, прежде всего, в качестве основных принципов реформирования рассматриваемой системы определил постепенность и последовательность этапов, комплексность поставленных задач реформирования и системность предлагаемых решений, транспарентность, постоянный мониторинг реализации принятых решений и эффективность взаимодействия всех вовлеченных государственных органов [25]. Также был утвержден План первоочередных мероприятий по модернизации системы государственного управления. Для координации деятельности государственных органов была создана межведомственная комиссия по проведению административной реформы под руководством премьер-министра.

27 июля 2007 года был принят Указ Президента РК «О статусе и полномочиях ответственного секретаря центрального исполнительного органа Республики Казахстан». На данное должностное лицо возложены обязанности руководства аппарата того или иного центрального госоргана, включая осуществление общего руководства в сфере государственных закупок, деятельностью дисциплинарной, аттестационной и конкурсной комиссий соответствующего органа, контроль за соблюдением исполнительской и трудовой дисциплины и т.д. [26]. При этом ответственные секретари назначаются президентом по представлению АП и согласованию с премьер-министром.

26 декабря того же года постановлением правительства была утверждена Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты. Она, в частности, определила создание следующей логической вертикали государственного планирования: стратегические цели развития страны - стратегические цели развития государственных органов - конкретные задачи - индикаторы - бюджетные ресурсы [27]. Помимо этого

концепция ориентирована на выработку новых подходов к разработке и содержанию программных документов, направленных на повышение самостоятельности госорганов в принятии решений, а также усиление их ответственности за предоставляемые услуги и достижение конечных результатов посредством установления целевых показателей (индикаторов).

В развитие целей и задач данной концепции 18 июня 2009 года был принят Указ Президента РК «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан». Он, в частности, обязал центральные исполнительные органы разработать и принять собственные стратегические планы на 5 лет, региональные власти (акимы областей, городов Астана и Алматы) - программы развития территорий на 5 лет, квазигосударственные структуры национальные холдинги и компании) - стратегии развития на 10 лет. При этом для обеспечения выполнения соответствующих планов, программ и стратегий были определены составляющие процесса государственного планирования в лице мониторинга, оценки, корректировки и контроля, а также порядок и механизмы их проведения [28].

Еще одной важной мерой, принятой в рассматриваемый период, стало создание «электронного правительства» в лице информационно-справочного и интерактивного веб-портала – www.egov.kz, предоставляющего государственные услуги и сервисы в электронном виде и обеспечивающий единую точку доступа для получения самой необходимой информации о соответствующих услугах. В 2006-2009 гг. был создан сам веб-портал (запущен 12 апреля 2006) и его базовые компоненты (электронный межведомственный документооборот, платежный шлюз, инфраструктура открытых ключей, государственные базы данных национальные реестры идентификационных номеров и т.д.) [29]. В последующие годы было обеспечено предоставление на портале различных электронных услуг, включая получение справок из разных учреждений, оплату государственных пошлин, сборов, штрафов, коммунальных услуг, участие в электронных государственных закупках и т.д.

Следует отметить, что с явной подачи занявшего в январе 2007 года пост премьер-министра РК Карима Масимова, располагавшего большими связями среди зарубежных политических и деловых кругов, в процесс выработки различных шагов в рамках проведения административных реформ стали активно привлекаться иностранные консультанты. В частности, 22 июля 2007 года в Астане был проведен «мозговой штурм», в котором приняли участие сам премьер, председатель

Национального банка Анвар Сайденов, вице-премьеры, министры и/или их заместители, другие должностные лица, а также вице-президент Всемирного банка Шигео Катцу, региональный директор Всемирного банка по Центральной Азии Аннет Диксон, бывший секретарь Казначейства Новой Зеландии, международный консультант Грэм Скотт, бывший министр образования Правительства Новой Зеландии Ховард Фэнси, директор Центра международного развития (Гарвардский университет, США) Риккардо Хаусман, научный сотрудник Центра развития Вульфенсона (Брукингский институт, США) и т.д.

По итогам данного «мозгового штурма» были представлены следующие рекомендации по административной реформе:

- 1) перераспределение функций между правительством и частным сектором, что предполагает ограничение роли первого из них в экономике;
- 2) недопущение возрождения тенденций к централизации, а также стимулирование госслужащих и работников бюджетных организаций к достижению результатов по своей собственной инициативе;
- 3) создание и мониторинг соответствующего набора показателей (индикаторов) эффективности для государственных органов и учреждений;
- 4) ориентация на стратегические цели и результаты;
- 5) вовлечение граждан и других заинтересованных субъектов через процесс консультаций, а также получение отзывов со стороны потребителей государственных услуг [30].

Очевидно, что ряд этих рекомендаций, как уже отмечалось выше, в последующем получили свою практическую реализацию. В целом, на данном этапе система государственного управления была постепенно ориентирована, во-первых, на достижение конкретных практических результатов посредством главным образом внедрения новой системы государственного планирования и бюджетирования. Во-вторых, на удовлетворение различных потребностей граждан республики как потребителей государственных услуг посредством упорядочения процедур предоставления государственных услуг.

В рамках второго из указанных выше направлений, в частности, с 2005 года в систему оказания государственных услуг стал постепенно внедряться принцип "одного окна". Свое наибольшее проявление он обрел с созданием в январе 2007 года в структуре Министерства юстиции Республики Казахстан центров обслуживания населения (ЦОН), призванных обеспечить гражданам получение в

одном месте услуг по изготовлению и выдачи документов различных государственных органов. В 2008 году в республике действовало 30 ЦОНов. Впоследствии же их число увеличилось до 266. Постепенно увеличивались также перечень и количество оказываемых ими услуг. Так, по данным Минюста РК, если в 2008 году Центрами обслуживания населения было оказано 5 898 002 государственных услуг, то в 2009 году их количество увеличилось до 6 565 479 [31].

30 июня 2007 года правительством был утвержден Реестр государственных услуг, оказываемых юридическим и физическим лицам. Он включал 132 государственные услуги, включая 37 оказываемых местными исполнительными органами. На их основе соответствующие центральные и местные государственные органы позднее разработали и утвердили регламенты и стандарты оказания государственных услуг [32].

Рассматриваемый период также стал важным для реформирования системы государственной службы Казахстана. Этот процесс начался с принятия 11 марта 2003 года закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственной службе». В результате этого 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) [33].

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 [34]. 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) Зауытбека Турисбекова, прежняя конкурсная система отбора кадров выполнила возложенные на нее задачи,

способствуя формированию нового поколения талантливых, высокообразованных управленцев. К тому же она 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 [35]. В отличие от этого конкурсно-карьерная система отвечает самым высоким международным стандартам, не ущемляет 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 Комиссии по отбору кандидатов в кадровый резерв политической государственной службы и работе с ним, а на административные – АДГС [36].

В последующие годы осуществлялся процесс дальнейшего совершенствования системы государственной власти и управления в целом, включая оптимизацию основ и механизмов государственной службы. Так, 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!» [37]. Выполнение этой задачи предполагало совершенствование административных услуг государства, снижение бюрократизации управления, оптимизации профессионального уровня государственного аппарата, разработку единой системы оценки эффективности и качества деятельности государственных органов и их должностных лиц, подъема заработной платы государственных служащих с ее приближением к уровню зарплаты в бизнесе.

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 юрисдикцию АДГС в 2005 году были

переданы дисциплинарные советы, действующие ранее при акимах областей, городов Астана и Алматы. Это повысило уровень как объективности в работе дисциплинарных советов, так и влияния АГДС в системе государственной власти и управления Казахстана.

С 3 мая 2005 года действует Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан, призванный повысить уровень нравственности и морально-этической ответственности чиновников. Данный документ, в частности, обязывает их работать на благо общества и государства, не допускать совершения действий, способных дискредитировать институты государства, проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений граждан и юридических лиц, не давать повода для обоснованной критики со стороны общества, неукоснительно соблюдать государственную и трудовую дисциплину, быть честными, справедливыми, скромными и вежливыми, не допускать коррупционных правонарушений и т.д. [38].

Одновременно со всем этим наблюдается достаточно активное внедрение элементов проектно-целевой модели (New Public Management) и модели участия (New Governance), предполагающей привлечение к участию в процесс государственного управления негосударственных субъектов.

Одной из первых официальных установок относительно NPM стало повышение эффективности экономических взаимоотношений между государством и частным сектором на основе рыночных принципов, озвученное президентом РК Нурсултаном Назарбаевым 1 марта 2006 года в рамках его Послания народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии». В частности, он отметил: "Мы должны оптимизировать государственное участие в экономике за счет административной реформы. Новая экономика требует новых управленческих решений, которые способны принимать только современно мыслящие и ориентированные на конечный результат государственные менеджеры" [39].

Глава государства также выступил за необходимость устранения административных барьеров в сфере частного предпринимательства. В связи с этим еще в мае 2005 года правительством была утверждена Программа ускоренных мер по развитию малого и среднего предпринимательства в Республике Казахстан на 2005-2007 годы, предусматривающая выработку эффективных механизмов

дебюрократизации экономики и устранение административных барьеров. Среди соответствующих мер были реализованы:

а) принятие 31 января 2006 года закона "О частном предпринимательстве", в котором четко обозначены основные цели и принципы государственного регулирования и виды государственного администрирования предпринимательской деятельности, компетенции соответствующих государственных органов, механизмы регистрации и ликвидации субъектов предпринимательства, формы и механизмы государственной поддержки частного предпринимательства и т.д.;

б) принятие 11 января 2007 года закона "О лицензии", который, в частности, установил исчерпывающий реестр лицензируемых видов деятельности и запретил их расширение на подзаконном уровне.

Правительство также выразило намерение улучшать инструменты по проведению анализа и ведению мониторинга административных барьеров с целью их уменьшения, сократить диапазоны размеров административных штрафов, установленных в зависимости от масштаба бизнеса, ввести в законодательные акты, регламентирующие вопросы проведения проверок субъектов предпринимательства, исчерпывающий перечень оснований для их назначения [40].

Помимо этого рассматриваемая программа предусматривала передачу непрофильных функций государственных предприятий и акционерных обществ с участием государства в рыночную среду, прежде всего, малому и среднему бизнесу. В частности, из находящихся в мае 2005 года в республиканской и коммунальной собственности 4892 предприятий предполагалось передать в конкурентную среду 1186 предприятий (24 %). В рамках реализации данного решения постановлением правительства РК от 6 июня 2005 года № 563 "О некоторых вопросах республиканских государственных предприятий" 19 РГП были реорганизованы в акционерные общества или товарищества с ограниченной ответственностью. Кроме того, в сентябре того же года из 913 предприятий, находящихся в коммунальной собственности, соответствующими акиматами были переданы в конкурентную среду непрофильные виды деятельности (активы) 842 государственных предприятий [41].

Что касается модели участия (New Governance), то ее практически первые контуры нашли свое отражение в утвержденной президентом РК 25 июля 2006 года Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы. Одним из ключевых направлений реализации данного документа было

установлено укрепление инструментов сотрудничества государственных органов и институтов гражданского общества, в частности, предполагающее:

а) развитие на центральном и региональном уровнях постоянно действующих механизмов сотрудничества в виде общественных советов, консультативно-совещательных органов, комиссий, рабочих групп по законотворческой работе, участию в формировании государственных, отраслевых (секторальных) и региональных программ развития;

б) внедрение в практику проведения общественных слушаний по социально значимым проблемам;

в) проработка и внедрение в практику продуктивных механизмов гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением прав и интересов граждан, открытостью и прозрачностью бюджетного процесса, а также создание соответствующей методической базы в рамках этого направления работы [42].

Еще до принятия данной концепции отмеченный выше формат взаимодействия между государственными органами и институтами гражданского общества появился в декабре 2005 года в лице Координационного совета по взаимодействию с неправительственными организациями при Правительстве Республики Казахстан. Основными задачами данного органа стали выработка предложений по совершенствованию системы взаимодействия и сотрудничества государственных органов и неправительственных организаций (НПО), привлечению НПО к формированию и осуществлению социальной политики государства, созданию условий для роста гражданской инициативы и совершенствованию нормативной правовой базы по вопросам деятельности НПО [43]. В состав совета вошли отдельные члены правительства, представители других центральных государственных органов и республиканских общественных организаций

В ходе реализации Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы общественные и/или экспертные советы с участием представителей различных общественных организаций стали создаваться и действовать практически при всех центральных и региональных (акиматы областей, городов Астана и Алматы) органах власти. В частности, были созданы Общественный совет по контролю за деятельностью полиции при МВД РК (май 2007 г.), Координационный совет по вопросам предпринимательства при Министерстве индустрии и торговли РК (июнь 2007 г.), Совет по взаимодействию с

неправительственными организациями при Министерстве здравоохранения РК (март 2008 г.) и т.д. [44].

Отдельным направлением New Governance в Казахстане стало сотрудничество государственных органов с общественными объединениями, представляющими интересы субъектов частного бизнеса (бизнес-ассоциациями), по вопросам развития экономики и частного предпринимательства. Для этого при уполномоченных центральных и всех региональных органах власти в качестве консультативно-совещательных органов были созданы экспертные советы по вопросам предпринимательства, включая Экспертный совет по вопросам частного предпринимательства при Министерстве индустрии и торговли РК (июнь 2008 г.). Основными задачами данных советов являются представление экспертных заключений на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих интересы частного предпринимательства, и выработка предложений о совершенствовании деятельности государственных органов с целью поддержки и защиты частного предпринимательства, в том числе по устранению административных барьеров [45].

Таким образом, на данном этапе Казахстану удалось заметно продвинуться, во-первых, в рамках проведения административных реформ посредством внедрения новой модели государственного планирования и бюджетирования, упорядочения процедур предоставления государственных услуг в целях повышения их качества, модернизации государственной службы, создания и развития «электронного правительства» и т.д. Во-вторых, во внедрении в систему государственного управления определенных элементов проектно-целевой модели (New Public Management) и модели участия (New Governance).

В то же время соответствующие меры не привели к серьезному снижению бюрократической составляющей в системе госуправления. Об этом, в частности, свидетельствует периодическое увеличение численности государственных служащих. Так, например, 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 [46]. К тому же с учетом специфики развития казахстанского общества и государства внедрение принципов и методов управления, ориентированного на потребителя и результат, представляется относительно успешным в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

4 2010 – 2014 гг.

Четвертый этап проведения административных реформ пришелся на **2010-2014 гг.** Основным его ориентиром следует считать утвержденный президентом 1 февраля 2010 года Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года. Среди его соответствующих задач следует отметить:

- 1) определение четкого круга полномочий и ответственности государственных органов, в том числе на различных уровнях госуправления;
- 2) повышение качества государственных услуг через разработку стандартов и совершенствование процессов, способствующих эффективному оказанию этих услуг;
- 3) ускорение реформы государственной службы, включая совершенствование обучения госслужащих;
- 4) внедрение элементов, необходимых для полноценного функционирования системы государственного управления, ориентированного на результат;
- 5) улучшение управления административными реформами и усиление ответственности за процесс реформирования государственного сектора [47].

В развитие всего этого, в частности, 19 марта 2010 года Указом Президента РК была утверждена Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения и столицы республики. 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 центральных органов власти; 3) управление бюджетными средствами; 4) оказание государственных услуг; 5) управление персоналом; 6) применение информационных технологий [48]. При этом для каждого из этих направлений уполномоченным органом разрабатываются оценочные критерии и показатели.

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 остается смешанной, включая в себя элементы карьерной и позиционной моделей государственной службы. С другой стороны, указанный документ призван существенно изменить ключевые концептуальные и практические аспекты рассматриваемой системы.

Прежде всего, предполагается идентифицировать государственную службу с понятием «служение нации (обществу)» с ее 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 характеризуется следующей новой классификацией государственных служащих в соответствие с корпусной вертикалью:

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 [49].

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 будет проводиться отбор в кадровый резерв административной государственной службы. При этом данная процедура будет основываться на тестировании, определяющим уровень знания Конституции РК, законодательства о государственной службе, профессиональных и личностных компетенций претендентов. На втором этапе конкурсного отбора для назначения на вакантную должность отбор проводится только из числа лиц, зачисленных в кадровый резерв административной государственной службы по результатам тестирования первого этапа. При этом будут применяться конкурсные процедуры, определяемые отраслевой спецификой и направлениями деятельности соответствующего государственного органа.

При этом к кандидатам на занятие административных государственных должностей корпуса «А» предъявлены следующие специальные квалификационные требования. Во-первых, требования по образованию, предполагающие наличие у кандидатов высшего образования. Во-вторых, требования по стажу работы 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. В-третьих, требования по профессиональным знаниям, знанию законодательства Республики Казахстан, стратегических и программных документов. Наличие и уровень данных знаний определяется Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК при проведении собеседования с кандидатами [50].

Также усовершенствована процедура проведения аттестации госслужащих. Прежде всего, она 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, а ее результаты являются основанием для принятия решений по их премированию, поощрению, обучению, карьерному планированию и ротации. Кроме того, получение госслужащими корпуса «Б» двух оценок "неудовлетворительно" в течение трех лет их работы является основанием для проведения аттестации. Аттестация включает тестирование и собеседование. При этом не подлежат тестированию лица, имеющие стаж государственной службы не менее 15 лет. Чиновники, получившие отрицательные результаты аттестации, подлежат понижению в должности либо увольнению.

В процессе реализации рассматриваемой концепции, в частности, 7 марта 2013 года 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 года штатная численность государственных должностей по республике составила 97805 единиц. Из них политические госслужащие составили 439 единиц (0,4% от общей штатной 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 [51].

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 [52].

Заметные продвижения были осуществлены в сфере государственных услуг. Прежде всего, в целях их упорядочивания 15 апреля 2013 года был принят закон "О государственных услугах", который определяет основные принципы и формат взаимоотношений услугодателей в лице государства и его органов, с одной стороны, и услугополучателей в лице заинтересованных граждан и юридических лиц, с другой стороны. Основными принципами оказания государственных услуг признаны: а) равный доступ услугополучателям без какой-либо дискриминации по мотивам

происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, национальности, языка, места жительства или по любым иным обстоятельствам; б) недопустимость проявлений бюрократизма и волокиты при оказании госуслуг; в) подотчетность и прозрачность; г) качество и доступность госуслуг; д) постоянное совершенствование процесса оказания госуслуг; е) экономичность и эффективность при оказании госуслуг [53].

В рамках реализации данного закона правительством 13 сентября 2013 года был утвержден новый Реестр государственных услуг. Следует отметить, что на данном этапе проведения административных реформ шло последовательное увеличение количества различных услуг, оказываемых государством физическим и юридическим лицам: 206 - в 2010 году, 572 - в 2012 году, 709 - в 2013 году. Помимо этого проводилась работа по стандартизации и регламентации данных услуг. Так, за 2012-2013 гг. было принято порядка 480 стандартов и 3200 регламентов госуслуг [54].

По линии дебюрократизации управления и дерегулирования экономики принятый 15 июня 2011 года закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования разрешительной системы" упразднил 331 из 1015 действующих разрешительных документов [55]. Данная политика была продолжена с принятием 10 июля 2012 года закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам сокращения разрешительных документов и оптимизации контрольно-надзорных функций государственных органов". Из действующих до этого 1096 разрешений данный закон отменил 257 и перевел еще 40 на уведомительный порядок, сократив тем самым разрешительные документы почти на 30% [56].

В 2014 году президент РК дал серию поручений правительству по созданию максимально благоприятных условий ведения бизнеса в республике. Среди них следует отметить, во-первых, отмену с 1 января 2015 года практику плановых проверок субъектов частного предпринимательства, а также сокращение на 30% требований к ним, являющихся основанием для проведения соответствующих проверок. Во-вторых, упрощение процедуры ликвидации субъектов малого и среднего бизнеса. В-третьих, сокращение в течение 2015 года количества разрешений на 50%, а также обеспечение перевода выдачи разрешений и уведомлений в электронный формат. В-четвертых, упрощение оказания

государственных услуг населению и бизнесу, включая расширение функционала «Электронного правительства» с интеграцией в него до 2017 года всех соответствующих государственных систем и баз данных [57].

В августе 2010 года было принято решение передать в конкурентную среду функции и полномочия МВД РК по проведению государственного технического осмотра транспортных средств (с сохранением за МВД функции контроля за своевременностью прохождения данной процедуры), а также по охранной деятельности, за исключением функции по охране особо важных стратегических объектов [58]. 31 марта 2014 года правительство утвердило Комплексный план приватизации на 2014-2016 годы, предусматривающий передачу в частный сектор объектов государственной собственности. Речь идет о 782 организациях, включая 34 находящихся в республиканской собственности, 416 - в коммунальной собственности и 337 активов национальных холдингов и компаний. На 2014-2015 гг. запланирована приватизация 495 объектов [59].

В рамках развития модели участия (New Governance) закон "О государственных услугах" установил, во-первых, публичное обсуждение проектов стандартов государственных услуг с целью учета замечаний и предложений заинтересованных физических и юридических лиц. Для этого проект стандарта государственной услуги размещается соответствующим государственным органом на веб-портале «электронного правительства» и собственном интернет-ресурсе. Обсуждение по этому документу проводится в течение месяца со дня размещения, после чего он дорабатывается с учетом результатов обсуждения и направляется на согласование в заинтересованные центральные и местные государственные органы. Во-вторых, общественный мониторинг качества оказания государственных услуг, проводимый заинтересованными физическими лицами и некоммерческими организациями по собственной инициативе или по государственному социальному заказу Агентства по делам государственной службы [60].

На данном этапе также продолжилась практика создания и деятельность общественных и экспертных советов при разных центральных и местных органах исполнительной власти. В частности, были созданы Общественный совет по защите прав пациентов при Министерстве здравоохранения РК (февраль 2011 г.), Республиканский общественный совет по оптимизации высших учебных заведений при Министерстве образования и науки РК (апрель 2013 г.), Общественный совет по взаимодействию и сотрудничеству с физическими лицами, некоммерческими

организациями по вопросам оказания государственных услуг при Агентстве РК по делам государственной службы, Общественный совет по тарифной политике при Агентстве по регулированию естественных монополий (февраль 2014 г.) и т.д.

Вместе с тем деятельность большинства рассматриваемых советов характеризуется такими критическими моментами, как отсутствие четкой системности, включая нерегулярное проведение заседаний, низкий уровень публичной информации о работе этих органов, преобладание во многих из них представителей госорганов по отношению к представителям общественности, отсутствие механизмов продвижения выработанных данными советами рекомендаций до уровня принятия соответствующих решений. В своей совокупности указанные моменты препятствуют развитию общественных и экспертных советов при различных государственных органах в качестве механизмов обеспечения взаимодействия между государством и гражданским обществом и участия граждан в процессе государственного управления.

Следует отметить, что рассматриваемые административные реформы привлекли внимание некоторых зарубежных стран и международных организаций. Так, с 2012 года в Казахстане при поддержке Евросоюза осуществляется проект «Реформа и модернизация государственной службы Правительства Казахстана», основными бенефициарами которого являются Агентство РК по делам государственной службы и его подведомственные организации - АО «Национальный центр по управлению персоналом государственной службы» и Академия государственного управления при Президенте РК. Проект рассчитан до 2016 года с бюджетом 4,6 млн. евро.

Основной целью этого проекта является формирование профессионального государственного аппарата, ориентированного на результат и способного реализовывать долгосрочные приоритеты государственного развития. Проект состоит из следующих трех основных компонентов: 1) содействие реализации Концепции новой модели государственной службы РК, включая проведение анализа структуры АДГС, разработку стратегических документов и законодательных актов; 2) усиление институционального потенциала АДГС и кадровых служб государственных органов, разработку функциональной системы e-kyzmet и мониторинг оценки эффективности госорганов и служащих; 3) содействие процессу усиления институционального потенциала Академии государственного управления при Президенте РК [61].

В 2011-2013 гг. в Астане действовал офис экс-премьера Великобритании Тони Блэра, сотрудники которого осуществляли консультирование казахстанского правительства по вопросам проведения политических, административных и экономических реформ. Причем в этот период сам Блэр имел несколько встреч с президентом Назарбаевым. Вместе с тем работа его офиса фактически проводилась в закрытом формате, в связи с чем каких-либо конкретных данных по ее направлениям и результатам не имеется. Единственно, что в прессу попали данные о размере гонораров лично Блэру – 8 и 16 млн. фунтов стерлингов за первый и второй года работы в Казахстане соответственно [62]. Скорее всего, помимо проведения консультаций по реформам британский политик и его сотрудники оказывали Казахстану определенные услуги лоббистского характера за рубежом.

Таким образом, в рассматриваемый период административные реформы проводились достаточно интенсивно. Однако в это же время очень сильно проявилось критическое положение дел в системе государственной власти и управления Казахстана, что, в частности, выражается в:

1) довольно высокой степени дистанцированности различных государственных органов и их должностных лиц от общества и его проблем, что особенно заметно на местном уровне;

2) многочисленных проявлениях волокиты, несвоевременности, недоступности, безразличия и некорректного отношения при предоставлении различных государственных услуг населению;

3) низком уровне обеспечения исполнительской дисциплины и, как следствие, формальном подходе многих чиновников к выполнению своих непосредственных служебных обязанностей и распоряжений вышестоящего руководства, вплоть до поручений президента страны;

4) мотивации работы многих чиновников интересами личного благосостояния и, как следствие, высоком уровне коррупции среди данной категории граждан.

В своей совокупности все они способствуют дезорганизации и дисфункции данной системы, не позволяя ей полноценно работать в интересах страны и ее граждан, а также адекватно реагировать на всевозможные вызовы и угрозы стабильному развитию республики. В том числе такие выводы подтверждают негативные оценки президента РК в адрес подчиненных ему чиновников из правительства и среди акимов разных уровней, которые неоднократно высказывались им на различных совещаниях и иных мероприятиях.

Так, в ходе проведенного 27 января 2012 года расширенного совещания с членами правительства, акимами регионов, руководством других центральных государственных органов, Фонда национального благосостояния «Самрук-Казына» и Народно-демократической партии «Нур Отан» глава государства подверг правительство и другие госорганы жесткой критике из-за следующих недостатков и упущений в их работе: наличие в планах министерств и акиматов более 3-х тыс. многозатратных и бесполезных мероприятий; закупка госорганами без конкурсов и по многократно завышенным ценам товаров и услуг у своих подведомственных предприятий; рост численности работников госструктур при ежегодном сокращении кадров; отсутствие реестра государственных функций и механизма контроля за их исполнением; невыполнение поручений президента относительно проведения на системной основе аудита госорганов и усовершенствования типовой структуры акиматов; увеличение количества госпредприятий (до 6 тыс.) и их сотрудников (до 600 тыс. человек) при убыточности и взаимном дублировании многих из них; неоправданное увеличение уровня отчетности и отчетных документов (до 30 тыс.) в госорганах; превышение Канцелярией премьер-министра своих полномочий; рост разрешительных документов с 1015 до 1137 вместо их сокращения на 30% [63].

Наблюдаемые в данный период частота и жесткость критических высказываний президента в адрес подчиненных ему чиновников свидетельствуют о том, что большинство отмеченных выше проблем и недостатков в работе государственных органов разных уровней и их должностных лиц фактически не устраняются и, более того, периодически повторяются. В свою очередь, это обстоятельство означает низкий уровень результативности проводимой административной реформы.

В связи с этим потребовалось принятие новых мер, призванных постепенно исправить данную ситуацию в положительную сторону. Одной из самых заметных стало принятие президентом РК 6 августа 2014 года указа «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан», который кардинально изменил структуру правительства. Были упразднены и/или реорганизованы 10 министерств, а также полностью упразднены подотчетные правительству 9 агентств [64]. В результате в правительстве осталось 12 министерств, включая вновь образованные министерства национальной экономики, по инвестициям и развитию здравоохранения и социального развития, культуры и спорта. Также сократилось с четырех до двух количество вице-премьеров. Помимо этого Агентство по делам

государственной службы и Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, подчиненные непосредственно главе государства, были объединены в один орган – Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции.

Помимо этого 29 сентября 2014 года был принят закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления». Это позволило устранить более 95% дублирующих функций между центральными и местными исполнительными органами посредством передачи 261 функции с центрального уровня на областной и 14 – на районный уровни. В частности, местным органам власти были переданы функции по регистрации актов гражданского состояния, лицензированию, аттестации и контролю в сфере архитектуры, градостроительства и строительства, контролю в сфере управления земельными ресурсами, страхования и контроля в растениеводстве, реализации государственной политики в области развития хлопковой отрасли и семеноводства, производства биотоплива и т.д. Это также позволило на 10% сократить центральный аппарат госслужащих посредством направления данных людей на работу в местные исполнительные органы [65].

Можно говорить о том, что с 2015 года стартовал новый, пятый, этап административных реформ. В ходе кампании по проведению 26 апреля внеочередных президентских выборов Нурсултан Назарбаев в своей предвыборной программе «Современное государство для всех: пять институциональных реформ» отметил важность обеспечения устойчивости государства. Оценивая подчиненную ему систему госуправления, президент отметил следующие ее отрицательные стороны: а) зависимость административной государственной службы от политического уровня 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 малопривлекательным сектором; г) некомпетентность отдельных чиновников разного уровня, наносящую ущерб реализации важных государственных программ и проектам [66].

В связи с этим он выступил за формирование «современного государства для всех, предполагающее:

- 1) формирование современного, профессионального и автономного государственного аппарата, обеспечивающего качественную реализацию экономических программ и предоставление государственных услуг;
- 2) освобождение госслужащих от влияния текущих политических процессов и протекционизма отдельных персон;
- 3) ужесточение квалификационных требований для приема на государственную службу;
- 4) проведение полной аттестации госслужащих всех уровней;
- 5) внедрение меритократии во всем государственном секторе, включая национальные компании и холдинги.

Назарбаев также выступил за переход государственной службы от текущей позиционной к карьерной модели, в рамках которой «каждый руководитель должен начинать с низов и пройти все управленческие ступени» [66].

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 Каримом Масимовым и призванной обеспечить 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, обязательный испытательный срок 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 для работы на госслужбе специалистов из числа представителей частного сектора, сотрудников международных организаций, имеющих гражданство Казахстана, и зарубежных менеджеров на основе введения особых требований и отдельного перечня должностей. Представляется, 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 [67].

Одновременно с этим "План нации" содержит пятое направление - "Формирование подотчетного государства", которое максимально ориентировано на развитие модели участия (New Governance). Согласно установкам Нурсултана Назарбаева, речь здесь идет о необходимости обеспечения открытости государственной власти и реформирования принципов ее взаимодействия с населением для обеспечения более профессионального подхода к вопросам удовлетворения потребностей граждан [68].

В рамках данного направления реформ предусмотрено:

а) внедрение системы «Открытое правительство», включая разработку и принятие закона "О доступе к информации", который позволит сделать открытой для граждан любую информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов, за исключением содержащей государственные секреты;

б) введение практики ежегодных публичных выступлений руководителей государственных органов перед населением о достижении ключевых показателей стратегических планов и программ развития территорий;

в) расширение возможности граждан участвовать в процессе принятия решений через развитие саморегулирования и местного самоуправления;

г) передача несвойственных государству функций в конкурентную среду и саморегулируемым организациям, в том числе по оказанию социально значимых государственных услуг;

д) создание в областных центрах и городах республиканского значения механизмов участия граждан в обсуждении местных бюджетов;

е) усиление роли общественных советов при центральных государственных органах и акиматах в части обсуждения выполнения стратегических планов и программ развития территорий, бюджетов, отчетов, достижения целевых индикаторов, проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан, и проектов программных документов. Также предполагается разработать и принять закон, определяющий статус и полномочия данных советов [67].

Таким образом, заявленные меры основаны на сочетании определенных элементов процедурной модели и модели участия, которые будут включены в систему государственного управления Казахстана. Преимущественно это будет реализовано через принятие Парламентом РК на очередной сессии, которая начнет работу в сентябре 2015 года, проектов законов, разрабатываемых Национальной комиссией по модернизации.

Следует отметить, что по своему характеру рассматриваемые 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 направлениями и задачами рассматриваемого процесса, 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, способствующей придать процессу дальнейшего проведения административных реформ последовательный и сравнительно эффективный характер, целесообразно разработать и принять Государственную программу административной реформы в Республике Казахстан на 2015-2020 годы. Представляется, что этот документ должен отражать ключевые концептуальные и практические аспекты проведения административной реформы, включая ее направления, цели, задачи, механизмы их реализации и ожидаемые результаты с их расписанием по годам. Это позволит проводить административные реформы более системно и согласованно.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершение работы сформулируем основные мероприятия в рамках административной реформы в Казахстане и кратко охарактеризуем их результаты.

Таблица 1 - Осуществление административной реформы в Республике Казахстан

Меры	Результаты	Период(ы) осуществления
1. Фокус на процедурные решения: (процедурная модель)		
Инвентаризация функционала госорганов	Проведена серьезная работа по выявлению избыточных и дублирующих функций, включая: а) разграничение функций и полномочий центральных госорганов, входящих в структуру правительства; б) разграничение функций и полномочий центральных и местных исполнительных органов; в) передача отдельных функций (техосмотр автомашин, охранная деятельность) в частный сектор. Вместе с тем соответствующая деятельность полностью не завершена и определенная часть избыточных и дублирующих функций сохраняется.	а) сентябрь 2004 г. б) апрель, май, октябрь, декабрь 2004 г.; в) август 2010 г. г) сентябрь 2014 г.
Сокращение видового многообразия ведомств	Произведено упразднение: а) государственных комитетов; б) большинства агентств.	а) март и октябрь 1997 г. б) август 2014 г.
Сокращение количества ведомств	Осуществлялось неоднократно. Наиболее значительное сокращение центральных органов управления (министерств, агентств, комитетов) – в 1997 году: с 42 до 22. Последняя реорганизация в правительстве привела к сокращению министерств с 17 до 12	Октябрь 1997 г., август 2014 г.
Сокращение вице-премьерских должностей	Осуществлено. В результате последней реорганизации в правительстве вице-премьерские должности были сокращены с	Август 2014 г.

Меры	Результаты	Период(ы) осуществления
	5 (по состоянию на февраль 2013 г.) до4-х, а затем и до 2-х.	
Создание органа управления госслужбой	С 1998 г. - Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы С 2014 г. - Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции. Значительные достижения.	Сентябрь 1998, Август 2014
Реформа госслужбы (законы 1999, 2003 и 2012 гг.)	Неоднократная смена моделей и ключевых механизмов в сфере подбора кадров, разделения госслужащих на разные категории, их аттестации, оплаты труда и т.д. Вместе с тем меритократические принципы фактически были реализованы слабо.	Июль 1999 г.; Март 2003 г.; Декабрь 2012 г.
Повышение оплаты труда госслужащих	Осуществлено только в отношении госслужащих корпуса «А», чья зарплата повышена на 50%. Повышение на 15% зарплаты госслужащих корпуса «Б», первоначально запланированное на июль 2015 г., перенесено на 2016 г.	Январь 2014 г.
Электронная система госзакупок	Создана (интернет-портал www.goszakup.gov.kz) и периодически совершенствуется. Проектом нового закона «О государственных закупках», внесенного в феврале 2015 г. в Парламент, предусмотрено внедрение исключительно электронного формата заключения договоров по госзакупкам	Январь 2009 г.
Принятие административных регламентов	Повышен уровень прозрачности госаппарата. Вместе с тем существенного упрощения административных процедур не произошло	2012-2013 гг.
Стандарты предоставления госуслуг	Достигнут значительный прогресс в предоставлении услуг госорганами и повысилась удовлетворенность граждан, в	а) январь 2007 г.; б) апрель 2013 г.;

Меры	Результаты	Период(ы) осуществления
	частности, за счет: а) создания центров обслуживания населения (ЦОН), работающих по принципу «одного окна»; б) принятия закона "О государственных услугах"; в) увеличения перечня государственных услуг: со 137 (по состоянию на июнь 2007 г.) до 709.	в) сентябрь 2013 г.
ИТ-технологии	Достигнуты значительные результаты, в том числе посредством принятия: а) Программы по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010 - 2014 годы; б) Государственной программы «Информационный Казахстан – 2020». Данная сфера периодически совершенствуется.	а) сентябрь 2010 г.; б) январь 2013 г.
Электронное правительство	Создано (интернет-портал www.egov.kz) и периодически совершенствуется. Достигнуты значительные результаты	Апрель 2006 г.
2. Фокус на достижение результата; дерегулирование: (влияние New Public Management)		
Дерегулирование экономической деятельности	Достигнуты определенные успехи, в частности, в разрешительной системе. В то же время в ряде сфер регулирование остаётся избыточным	январь 2007 г.; июнь 2011 г.; июль 2012 г.
Снижение административного давления	Достигнуты определенные успехи, в частности, посредством: а) принятия Программы ускоренных мер по развитию малого и среднего предпринимательства в Республике Казахстан на 2005-2007 годы; б) принятия закона "О частном предпринимательстве"; в) отмены практики плановых проверок	а) май 2005 г.; б) январь 2006 г.; в) январь 2015 г.

Меры	Результаты	Период(ы) осуществления
	субъектов частного предпринимательства. Вместе с тем результаты этих и иных мер крайне неравномерны в ведомственном и, отчасти, региональном измерении	
Управление и бюджетирование по результатам	Приняты меры, главным образом законодательные, по созданию государственного планирования, ориентированного на результаты. Вместе с тем на практике оно внедряется медленно и непоследовательно, во многом из-за неадекватного целеполагания и частой смены стратегических документов (планов)	Июнь 2009 г.
Сокращение госаппарата	Коснулось только центрального аппарата госуправления за счет передачи штатных единиц на местный уровень. Кардинального сокращения избыточного функционала госорганов не произошло.	Сентябрь-октябрь 2014 г..
3. Фокус на обратные связи и участие негосударственных акторов: (влияние модели New Governance)		
Оценка регулирующего воздействия	Внедренные в систему государственных услуг процедуры регулирующего воздействия со стороны общества не оказали заметного влияния на повышение качества соответствующих услуг	Апрель 2013 г.
Досудебное обжалование действий (бездействия) чиновников	Возможность такого обжалования в вышестоящих госорганах или у вышестоящих должностных лиц предусмотрена законом «Об административных процедурах». Вместе с тем процедура подачи и рассмотрения соответствующих жалоб требует более четкой регламентации	Ноябрь 2000 г.
Передача части регулирующих функций СРО	Пока сделаны лишь первые шаги по обеспечению правовых условий для создания СРО (внесение в Парламент проекта закона «О саморегулировании»)	Февраль 2015 г.
Общественные советы при	Появилась дополнительная экспертиза. Однако в целом их деятельность носит	2007-2009 гг.

Меры	Результаты	Период(ы) осуществления
центральных и региональных органах исполнительной власти	скорее формальный характер.	
ГЧП	Пока только сделаны первые шаги по обеспечению правовых условий для развития ГЧП (внесение в Парламент проекта закона «О государственно-частном партнерстве»)	Февраль 2015 г.
«Открытое правительство»	Пока только заявлено о намерении создать систему «Открытое правительство», в том числе посредством разработки и принятия закона "О доступе к информации"	Май 2015 г.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства // Назарбаев Н.А. Пять лет независимости. Из докладов, выступлений, и статей Президента Республики Казахстан. – Алматы: Қазақстан, 1996. – С. 98-99.

2 Закон Республики Казахстан от 15 февраля 1991 года «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными Законом РК от 13.01.92 г. № 1117-XII) // Юрист – комплекс правовой информации (законодательство) Республики Казахстан (http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1000404).

3 Указ Президента Республики Казахстан от 7 февраля 1992 г. № 600 «О совершенствовании организации деятельности органов государственного управления Республики Казахстан в условиях экономической реформы» // Казахстан. Республиканский портал - Новости, законодательство, туризм (http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsp/dok_perpeb.htm).

4 Конституция Республики Казахстан (принята Верховным советом Республики Казахстан 28 января 1993 года) // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_).

5 Ашимбаев Д., Хлюпин В. Казахстан: история власти. Опыт реконструкции. – Алматы: Credos, 2008. – С. 777.

6 Чеботарев А.Е. Государственное строительство в Казахстане: процессы и итоги 20-летия // "Казахстан в глобальных процессах", № 4, 2011 г., с. 86.

7 Указ Президента Республики Казахстан от 19 октября 1995 г. № 2542 «О структуре Правительства Республики Казахстан» // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002542_).

8 Указ Президента Республики Казахстан от 19 октября 1995 г. № 2541 «О совершенствовании структуры центральных исполнительных органов Республики Казахстан» // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002541_).

9 Указ Президента Республики Казахстан от 29 октября 1996 г. № 3168 «О совершенствовании структуры центральных исполнительных органов и сокращении численности государственных органов» // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U960003168_).

10 Конституция Республики Казахстан (принята Верховным советом Республики Казахстан 28 января 1993 года) // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_).

11 Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 26 декабря 1995 г. № 2730 «О государственной службе» // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002730_).

12 Указ Президента Республики Казахстан от 14 сентября 1996 г. № 3117 «Об отнесении отдельных должностей государственных служащих к категориям должностей, установленным Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу Закона, «О государственной службе» // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U960003117_).

13 Положение о квалификационных классах государственных служащих (Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 12 июля 1996 г. № 3055) // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U960003055_).

14 Назарбаев Н.А. Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев // Назарбаев Н.А. Евразийский Союз: идеи, практика, перспективы. 1994-1997. – М.: Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1997. – С. 405.

15 Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 1999 года № 235 «О мерах по совершенствованию структуры государственных органов Республики Казахстан и уточнению их компетенции» // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U990000235_).

16 Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. – Астана: Фолиант, 2000. – С. 73.

17 Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 года. – Алматы: Издательский центр общественного фонда «Интерлигал» в Казахстане, 1999. – С. 7.

18 Указ Президента Республики Казахстан от 21 января 2000 года N 327 "Об утверждении Правил проведения аттестации административных государственных служащих" // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U000000327_/11.05.2001).

19 Распоряжение Президента Республики Казахстан от 12 ноября 1998 года № 142 "Вопросы Академии государственной службы при Президенте Республики Казахстан" // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/N980004142_).

20 Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года (Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2001 г. № 735) // Законы Казахстана - Tengrinews.kz (http://tengrinews.kz/zakon/docs?ngr=U010000735_).

21 Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений (Одобрена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 февраля 2003 г. № 147) // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000147_).

22 Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 2004 года № 1324 «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов» // Законы Казахстана - Tengrinews.kz (http://tengrinews.kz/zakon/docs?ngr=P040001324_).

23 Общая информация о модернизации системы государственного управления // Официальный сайт Министерства национальной экономики Республики Казахстан (<http://economy.gov.kz/economyabout/9330/62739/>).

24 Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу. Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан // «Номад», 4.09.2006 г. (<http://www.nomad.su/?a=3-200609040327>).

25 Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года № 273 «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» // Законы Казахстана - Tengrinews.kz (http://tengrinews.kz/zakon/docs?ngr=U070000273_).

26 Указом президента в центральных исполнительных органах власти введена должность ответственного секретаря // «Gazeta.kz», 2.08.2007 г.

(<http://news.gazeta.kz/news/ukazom-prezidenta-v-centralnykh-ispolnitelnykh-organakh-vlasti-vvedenadolzhnost-otvetstvennogo-sekretarya-newsID219024.html>).

27 Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты (одобрена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 г. № 1297) // Официальный сайт Правительства Республики Казахстан (http://ru.government.kz/docs/p071297_20071226~1.htm).

28 Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан» // Официальный сайт Министерства юстиции Республики Казахстан (<http://www.adilet.gov.kz/ru/node/10986>).

29 Ибрагимов А.Т. Электронное правительство в процессе становления электронной демократии // «Вестник КазНУ», № 3, 2008 г., с. 24.

30 Основные вопросы обсуждения и рекомендации по результатам «мозгового штурма» Правительства Республики Казахстан и Всемирного банка: 22 июля 2007 г. // Официальный сайт Министерства юстиции Республики Казахстан (<http://www.adilet.gov.kz/ru/node/148>).

31 Стратегический план Министерства юстиции Республики Казахстан на 2010-2014 годы (Утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2009 года № 2325) // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/P090002325_).

32 Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2007 года № 561 "Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам" // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070000561_).

33 Орсариев А. Мировые модели государственной службы и опыт Казахстана // Веб-сайт Информационно-аналитического Центра по изучению общественно-политических процессов на постсоветском пространстве, 30.03.2011 г. (<http://iacentr.ru/expert/10135/>).

34 Закон Республики Казахстан от 11 марта 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000393_#z0).

35 Галкина И. Заутбек Турисбеков: «Дайте нам хорошую зарплату, и мы... перевернём весь мир», «Известия-Казахстан», 29.05.2003 г.

36 Указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2003 года № 1243 «О кадровом резерве государственной службы» // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U030001243_).

37 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» // «Казахстанская правда», 9.02.2005 г.

38 Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих) (Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 г. № 1567) // Официальный сайт Министерства юстиции Республики Казахстан (<http://www.adilet.gov.kz/ru/node/17745>).

39 Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии». Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу

Казахстана. Март 2006 г. // Официальный сайт Президента Республики Казахстан (http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-mart-2006-g_1343986805).

40 Программа ускоренных мер по развитию малого и среднего предпринимательства в Республике Казахстан на 2005-2007 годы (Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 мая 2005 года № 450) // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/P050000450_#z8).

41 Что предпринимает Правительство для передачи непрофильных хозяйствующих субъектов в конкурентную среду, какие предусматриваются механизмы передачи и сроки проведения данной работы // Официальный сайт Депутатской группы "Аймак" (<http://www.aymak.kz/Lists/List2/DispForm.aspx?ID=1477>).

42 Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы (Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 25 июля 2006 года № 154) // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000154_#z12).

43 Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 декабря 2005 года № 1262 "О создании Координационного совета по взаимодействию с неправительственными организациями при Правительстве Республики Казахстан" // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/P050001262_).

44 Обзор состояния неправительственного сектора в Казахстане и перспективы развития. - Астана: Гражданский альянс Казахстана, 2009, с. 21.

45 Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 июня 2006 года № 496 "Об утверждении Типового положения об экспертных советах по вопросам предпринимательства" // Информационно-правовая система «Әділет» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000496_).

46 Мониторинг кадров государственной службы // Интернет-издание "Номад", 27.07.2005 г. (<http://www.nomad.su/?a=19-200507270013>); Мониторинг состояния кадров государственной службы Республики Казахстан (по состоянию на 1 января 2008 года) // Интернет-издание "Номад", 31.01.2008 г. (<http://www.nomad.su/?a=19-200801310133>); Агентство РК по делам госслужбы подвело итоги мониторинга состояния кадров государственной службы 2009 года // Интернет-издание "Номад", 08.02.2010 г. (<http://www.nomad.su/?a=19-201002080031>).

47 Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года (Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 г. № 922) // Официальный сайт Правительства Республики Казахстан (http://government.kz/docs/u100000922_20100201.htm).

48 Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы» // Законы Казахстана - Tengrinews.kz (http://tengrinews.kz/zakon/docs?ngr=U100000954_).

49 Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан (Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 119) // Официальный сайт Правительства Республики Казахстан (<http://ru.government.kz/docs/u110000011920110721.htm>).

50 Указ Президента Республики Казахстан от 10 декабря 2013 года № 708 «Об утверждении Специальных квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса "А"» // Информационно-правовая система «Әділет» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000708#z6>).

51 Стратегический план Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции на 2014-2018 годы // Официальный сайт Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (http://anticorruption.gov.kz/rus/about/programmnye_dokumenty/strategicheskii_plan/).

52 Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан (Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 119) // Официальный сайт Правительства Республики Казахстан (<http://ru.government.kz/docs/u110000011920110721.htm>).

53 Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V "О государственных услугах" // Информационно-правовая система «Әділет» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088>).

54 Стратегический план Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан на 2014-2018 годы (Утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 1587) // Информационно-правовая система «Әділет» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001587>).

55 В Казахстане отменили более трети разрешительных процедур в сфере лицензирования // "Nur.kz", 25.07.2011 г. (<http://www.nur.kz/190733.html>).

56 Мажилис одобрил во втором чтении законопроект по вопросам сокращения разрешительных документов // "Zakon.kz", 20.06.2012 г. (http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31210746).

57 Заявление Президента Казахстана Нурсултана Назарбаева в поддержку предпринимателей страны // "Казахстанская правда", 28.02.2014 г.; Выступление Президента Казахстана Н. Назарбаева на открытии четвертой сессии Парламента РК пятого созыва // Официальный сайт Президента Республики Казахстан, 2.09.2014 г. (http://www.akorda.kz/ru/page/page_217780_vystuplenie-prezidenta-kazakhstan-a-n-nazarbaeva-na-otkrytii-chetvertoi-sessii-parlamenta-rk-pyatogo-s)

58 Указ Президента РК «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» // "Казинформ", 17.08.2010 г. (<http://www.inform.kz/kaz/article/2295346>)

59 О реализации Комплексного плана приватизации на 2014-2016 годы // Интернет-издание "Номад", 25.06.2014 г. (<http://www.nomad.su/?a=3-201406250021>)

60 Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V "О государственных услугах" // Информационно-правовая система «Әділет» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088>).

61 Веб-сайт проекта «Реформа и модернизация государственной службы Правительства Казахстана» (<http://www.supportcsr.kz/ru/node/1288>).

62 Тони Блэр продлил контракт с правительством Казахстана // «Коммерческий телеканал», 1.11.2012 г. (<http://www.ktk.kz/ru/news/video/2012/11/01/19716>).

63 Сегодня под председательством Главы государства Нурсултана Назарбаева состоялось расширенное заседание с участием членов Правительства, акимов, руководства центральных государственных органов, НДП «Нур Отан» и ФНБ «Самрук- Казына» // Официальный сайт Президента Республики Казахстан

(http://www.akorda.kz/ru/page/page_segodnya-podpredsedatelstvom-glavy-gosudarstva-nursultana-nazarbaeva-sostoyalos_1348722802?print=1).

64 Назарбаев подписал указ о реформе системы государственного управления Казахстана // «Новости – Казахстан», 6.08.2014 (<http://newskaz.ru/politics/20140806/6805693.html>).

65 В Казахстане завершилось разграничение полномочий между госорганами // Интернет-издание "Номад", 10.10.2014 г. (<http://www.nomad.su/?a=3-201410100029>).

66 Современное государство для всех: пять институциональных реформ. Предвыборная программа кандидата в Президенты Республики Казахстан Н. А. Назарбаева // «Казахстанская правда», 31.05.2015 г.

67 План нации - 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Н.Назарбаева // "Казинформ", 20.05.2015 г. (<http://www.inform.kz/rus/article/2777943>).

68 Совещание, посвященное предварительным итогам деятельности Национальной комиссии по модернизации // Официальный сайт Президента Республики Казахстан (http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/soveshchanie-posvyashchennoe-predvaritelnym-itogam-deyatelnosti-nacionalnoi-komissii-po-modernizacii).

69 Роль Академии в совершенствовании государственного управления и государственной гражданской службы. - [http://ion.ranepa.ru/upload/images/NewFolder/Роль Академии в совершенствовании государственного управления и государственной гражданской службы.pdf](http://ion.ranepa.ru/upload/images/NewFolder/Роль%20Академии%20в%20совершенствовании%20государственного%20управления%20и%20государственной%20гражданской%20службы.pdf)