

НУРТАЙ АГУБАЕВ

**ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ В СТРАНАХ ОЭСР И КАЗАХСТАНЕ:
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Астана

2024

УДК 351/354
ББК 67.401
А 27

Рекомендовано
Ученым советом Центра исследований, анализа и оценки эффективности
(протокол № 1 от 11.06.2024 г.)

Рецензенты: **Есиркепова А. М.**, д.э.н, профессор,
Жаныбаева З. К., к.э.н.

Н. Агубаев.

Опыт реформирования государственной службы в странах ОЭСР и Казахстане: итоги и перспективы. – Астана: Центр исследований, анализа и оценки эффективности, 2024. – 210 с.

ISBN 978-601-326-797-5

Монография представляет собой всестороннее исследование передовых практик совершенствования государственной службы в контексте New Public Management и принципов Good Governance, применяемых ведущими странами ОЭСР. Вместе с тем, в книге проведен ретроспективный анализ эволюции государственной службы в Республике Казахстан, даны рекомендации по совершенствованию системы государственной службы на основе анализа международного опыта.

В первой части книги освещается международный опыт развития государственной службы, начиная от классической бюрократии Макса Вебера до концепции «открытого правительства». Рассматриваются ключевые тенденции, включая примеры успешных реформ из Новой Зеландии, Австралии, Канады, Великобритании, Италии и США.

Во второй части монографии представлен детальный ретроспективный анализ государственной службы Казахстана, начиная с первых лет независимости и до современности. Освещены ключевые этапы развития, такие как реализация Стратегии «Казахстан-2030», модернизация управления в 2007-2014 годах, а также современные тренды, включая концепцию «Слышащего государства».

Монография рассчитана на широкий круг читателей, интересующихся вопросами развития государственной службы и применения передовых международных практик в контексте национальной специфики. Выводы и рекомендации, сформулированные на основе анализа, представляют ценность для специалистов в области государственного управления, исследователей и практиков.

Исследование выполнено в рамках проекта Программно-целевого финансирования ИРН BR18574203 на тему: «Научно-методологическое обоснование процессов развития государственной службы и трансформации деятельности государственных органов в контексте строительства Нового Казахстана».

УДК 351/354
ББК 67.401

ISBN 978-601-326-797-5

© Центр исследований, анализа
и оценки эффективности, 2024
© Агубаев Н., 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

РАЗДЕЛ 1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.....	5
1.1. Эволюция современной государственной службы: от веберовской бюрократии к «открытому государству»	6
1.2. Международные организации и вопросы развития государственной службы	9
1.3. Мировые тенденции внедрения основных принципов «открытого правительства»	16
1.4. Успешные практики в сфере государственной службы: опыт отдельных стран.....	19
1.4.1. Новая Зеландия	20
1.4.2. Австралия	25
1.4.3. Канада	33
1.4.4. Великобритания	45
1.4.5. Италия.....	64
1.4.6. Соединенные Штаты Америки.....	77
1.5. Потенциал адаптации международного опыта развития государственной службы.....	92
РАЗДЕЛ 2. РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	103
2.1. Государственная служба Казахстана на начальном этапе независимого развития страны	105
2.2. Развитие государственной службы в русле реализации Стратегии «Казахстан-2030» (1997-2006)	107
2.3. Новый этап модернизации государственного управления и реформы в сфере государственной службы (2007-2014).....	122
2.4. В русле современных стремлений. Государственная служба Казахстана в период с 2015 по 2019 годы.....	131

2.5. «Слышащее государство» и другие новые тренды в развитии государственной службы (2019 – по настоящее время)	139
2.6. Основные уроки и перспективы реформирования отрасли	156
Список использованной литературы.....	182

РАЗДЕЛ 1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Анализ международного опыта развития государственной службы, подготовленный в рамках проекта Программно-целевого финансирования Комитета науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан ИРН BR18574203 на тему: «Научно-методологическое обоснование процессов развития государственной службы и трансформации деятельности государственных органов в контексте строительства Нового Казахстана», представляет собой системное исследование лучших практик совершенствования государственной службы в соответствии с принципами New Public Management и Good Governance.

В первом разделе работы дается краткий обзор основных моделей государственного управления, в рамках которых осуществлялись реформы конца XX и начала XXI века. Далее раскрывается роль международных организаций в определении политики и продвижении этих моделей. Основная часть анализа посвящена опыту стран-членов ОЭСР, на который чаще всего ссылаются авторы различных отчетов, обзоров и исследований, посвященных вопросам развития современной государственной службы. В заключительном разделе исследования предпринята попытка раскрыть потенциал Казахстана в части адаптации рассматриваемого международного опыта.

1.1. Эволюция современной государственной службы: от веберовской бюрократии к «открытому государству»

Вплоть до середины 80-х годов XX века доминирующей в теории государственной службы была **модель рациональной бюрократии**, описанная Максом Вебером.¹ Данная модель возникла вследствие процесса рационализации бюрократических конституционных государств. Рационализация бюрократии была обусловлена динамикой развития капитализма и возросшим культурным плюрализмом в целом.

Однако в условиях постиндустриального информационного общества становится все более очевидной регрессивная роль отдельных принципов рациональной бюрократии. К примеру, «бюрократический ритуализм»* привел к отсутствию гибкости и стимулов к совершенствованию, формализму. Он стал препятствовать проявлению индивидуальной ответственности и инициативы, сдерживал инновации в сфере государственного управления.

Рациональная бюрократия, озабоченная в большей степени вопросами функциональной эффективности управленческих механизмов, все больше отрывалась от новой реальности и оказывалась не в состоянии адекватно и оперативно реагировать на изменившиеся запросы граждан. Вследствие этого в последние десятилетия XX века формируется теория **Нового государственного управления (New Public Management, NPM)**. В ее основе лежит идея заимствования методов частного сектора.

Большое влияние на развитие NPM оказала Концепция перестраивающегося правительства (Reinventing Government) Дэвида Осборна и Тэда Гэблера.² Такие основные ее положения, как

¹ Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Т. I. Социология. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. I. 445 с.

² Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley: Reading, MA., 1992.

* Этот термин впервые ввел американский социолог Р. Мертон. Им же впервые была выдвинута идея дисфункциональности бюрократии. См.: Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. Москва : Издательство Московского университета, 2003. С. 133–142.

ориентация на миссию и конечный результат, опора на рыночные механизмы, представление граждан в качестве клиентов (сервисное государство), долгосрочное планирование, децентрализация и другие, стали определяющими векторами формирования моделей развития современной государственной службы.

Модель **Общественного служения (New Public Service, NPS)** предлагает новый ориентир в предоставлении государственных услуг. В отличие от предшествующей модели NPM, которая заимствует подходы управления из корпоративного и частного сектора, NPS базируется на закономерностях функционирования демократических систем управления.³

В 1997 году в документах Программы развития ООН впервые была предложена новая концепция государственного управления – «**Good Governance**» («**Надлежащее управление**»), обозначающая степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям современного государственного управления.⁴ К последним относятся верховенство права, прозрачность, подотчетность, справедливость, гражданское участие, результативность и другие.

Справочно: по индексу глобального рейтинга верховенства права Казахстан (65) находится между Болгарией (60) и Венгрией (73), существенно опережая соседние страны.⁵ Однако вызывает озабоченность то, что наблюдается лишь незначительное улучшение позиции страны (+2) по фактору «Ограничение полномочий институтов власти» и ухудшение (-1) по фактору «Открытое правительство».⁶

Решением Комитета министров Совета Европы в 2008 году

³ New Public Service (NPS): An innovative concept of public management 2020, December. URL: <https://analysisproject.blogspot.com/2020/12/new-public-service-nps-innovative.html> (дата обращения: 12.09.2023).

⁴ What is good governance? 2009. URL: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm> (дата обращения: 12.09.2023).

⁵ WJP Rule of Law Index 2022 Global Press Release. 2022. URL: [https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2022-global-press-release#:~:text=Top%20and%20bottom%20performers,%2C%20and%20Haiti%20\(136\)](https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2022-global-press-release#:~:text=Top%20and%20bottom%20performers,%2C%20and%20Haiti%20(136)) (дата обращения: 27.03.2024).

⁶ Ibidem.

утверждены следующие 12 принципов «Надлежащего управления»:

1. Справедливое проведение выборов, представительство и участие.
2. Ответная реакция, предполагающая, что цели, правила, структуры и процедуры будут адаптированы к законным ожиданиям и потребностям граждан.
3. Эффективность и результативность.
4. Открытость и прозрачность.
5. Верховенство закона.
6. Этическое поведение.
7. Компетентность и потенциал.
8. Инновации и открытость к изменениям.
9. Устойчивость и долгосрочная ориентация.
10. Надлежащее финансовое управление.
11. Права человека, культурное разнообразие и социальная сплоченность.
12. Подотчетность.⁷

Концепция «Good Governance» стала ключевой парадигмой развития современной государственной службы. На ее основе возникла и развивается идея «Открытого правительства» («**Open government**»)⁸.

Понятие «открытое правительство», пишет английский политолог Ричард Чапман, отражает способность демократического общества удерживать правительство полностью подотчетным за свои действия и оценивать обоснованность этих действий. Оно также относится к правам отдельных граждан на доступ к информации, хранящейся в государственных организациях.⁹

⁷ 12 Principles of Good Governance. 2008. URL: [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%225565951%22:\[10\]}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%225565951%22:[10]}) (дата обращения: 12.09.2023).

⁸ Hansson K., Belkacem K., Ekenberg L. Open Government and Democracy: A Research Review. 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/262636637_Open_Government_and_Democracy_A_Research_Review (дата обращения: 12.09.2023).

⁹ Chapman R. A., Hunt M. Open government: a study of the prospects of open government within the limitations of the British political system. Routledge. London & New York, 1987. P. 11.

1.2. Международные организации и вопросы развития государственной службы

ООН (United Nations)

ООН рассматривает сферу государственного управления как один из ключевых институциональных факторов, способствующих достижению целей устойчивого развития ООН до 2030 года.

Подход ООН к выработке рекомендаций по развитию институтов государственного управления заключается в ставке на создание и продвижение глобальной рабочей сети (the United Nations Public Administration Network – UNPAN), объединяющей международные, региональные, субрегиональные и национальные институты, а также отдельных экспертов, работающих над вопросами эффективного государственного управления.

Деятельность сети UNPAN координируется Подразделением по государственным институтам и цифровому правительству (DPIDG) Департамента экономики и социальных вопросов ООН в тесном партнерстве с 32 институтами, входящими в сеть (например, International Centre of Innovation and Exchange in Public Administration, International Institute of Administrative Sciences и другие). Тематика совместной работы распределяется по шести направлениям: государственное управление и институты, лидерство и способности государственных служащих, участие и отчетность, инновации и предоставление услуг, цифровое правительство, местное госуправление.¹⁰

Большую помощь странам в поиске решений и обмене опытом по проблемам совершенствования государственного управления оказывает Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

Страны, осуществляющие модернизацию государственной службы, включая Казахстан, используют в качестве руководящих документы, разработанные в рамках Глобальной программы ПРООН по развитию потенциала в области определения и оценки эффективности

¹⁰ Publications of the UN Public Administration Programme. 2023. URL: <https://unpan.un.org/home/thematic> (дата обращения: 12.09.2023).

демократического управления. К примеру, Руководство по оценке деятельности органов государственного управления послужило методологической основой для разработки новой стратегии реформирования государственной службы. В этом документе представлена подробная информация о каждом используемом инструменте, указаны сильные и слабые стороны существующих методов оценки.¹¹

ОЭСР (OECD)

Если модель ООН по выработке решений и рекомендаций для развития институтов государственного управления в рамках сети UNPAN носит децентрализованный характер на уровне горизонтальных связей, где ООН выполняет **координирующую роль**, то ОЭСР использует более централизованный подход.

Задачи по выработке стандартов государственного управления и их реализации основываются на единых принципах представительной демократии и рыночной экономики, разделяемых государствами-членами организации. Это включает в себя также определенные **обязательства для государств по имплементации рекомендаций**, которые определяются на основе периодических страновых отчетов, проводимых организацией в странах-членах, а также в отношении стран-кандидатов.

22 января 2015 года впервые был подписан Меморандум о взаимопонимании между Правительством РК и ОЭСР в отношении **Страновой программы**, направленной на содействие Казахстану в реализации национальных реформ. В рамках первого этапа реализации этой программы (2015-2017) Секретариат ОЭСР по международным отношениям опубликовал обзор «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы». В этом обзоре есть раздел «Содействие эффективному государственному управлению».

Авторы обзора пишут, что «чрезмерно централизованная бюрократическая система, отсутствие прозрачности и проблемы с коррупцией подрывают усилия, направленные на проведение реформ, и отрицательно сказываются на доверии инвесторов и граждан. Казахстан должен упростить процедуры централизованного

¹¹ Руководство по оценке деятельности органов государственного управления. 2014. URL: <https://www.undp.org/kazakhstan/publications> (дата обращения: 13.09.2023).

принятия решений, передать больше полномочий региональным и местным органам власти, повысить честность и неподкупность в государственном секторе и расширить участие общественности в процессе разработки политических мер». ¹²

В целях содействия эффективному государственному управлению ОЭСР рекомендует эффективно распределить полномочия государственных органов, внедрить новые инструменты для управления рисками и оценки проводимой политики, развивать диалог с общественностью и взаимодействие с неправительственными организациями, укрепить потенциал местного управления, в том числе путем введения прямых выборов в местные органы власти. ¹³

На наш взгляд, заслуживает особого внимания рекомендация ОЭСР о необходимости создания централизованных **консультационных служб** для оказания поддержки местным государственным учреждениям и о формировании **координационных механизмов** по регионам.

В 2017 году ОЭСР опубликовала сразу несколько обзоров, посвященных государственному управлению Казахстана: «На пути к открытому правительству в Казахстане» (октябрь); «На пути к более эффективному, стратегическому и подотчетному государству в Казахстане» (декабрь); «Децентрализация и многоуровневое управление в Казахстане» (декабрь). В июне 2018 года выпущен «Сравнительный анализ реформы государственной службы в Казахстане».

Министерство национальной экономики планирует подписать Соглашение «Содействие диалогу между Казахстаном и ОЭСР в отношении реформы государственного управления: предложение о комплексном участии». ¹⁴

¹² Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы. 2018. URL: <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf> (дата обращения: 13.09.2023).

¹³ Там же.

¹⁴ Казахстан планирует подготовить заявку на вступление в ОЭСР в 2025 году. 2022. URL: <https://kapital.kz/economic/110867/kazakhstan-planiruyet-podgotovit-zayavku-na-vstupleniye-v-oesr-v-2025-godu.html> (дата обращения: 13.09.2023).

Совет Европы

Выше мы уже упомянули о 12 принципах надлежащего демократического управления, утвержденных Советом Европы (далее – СЕ), ставших важным справочным документом для деятельности этой организации, связанной с продвижением лучших современных методов и моделей государственного управления. Содействие соблюдению указанных принципов оказывает Экспертный центр по вопросам надлежащего управления.

СЕ разработал ряд стандартов, включая Руководящие принципы в отношении гражданского участия в процессах принятия политических решений¹⁵, Рекомендации об участии граждан в общественной жизни на местном уровне¹⁶ и Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений¹⁷. Кроме того, можно упомянуть Рекомендации о демократической подотчетности избранных представителей и выборных органов на местном и региональном уровне, принятые Комитетом Министров СЕ 9 февраля 2022 года.¹⁸

Цель СЕ в исследуемой нами сфере состоит в обеспечении демократического управления на всех уровнях и повышение через это уровня прозрачности, честности, неподкупности и подотчетности государственных органов и государственных служащих. До конца 2023 года основным инструментом этой работы был Европейский комитет по демократии и управлению (CDDG), а с 2024 года его преемником стал новый Руководящий

¹⁵ Guidelines for civil participation in political decision making. 2017. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680782d3c> (дата обращения: 13.09.2023).

¹⁶ Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life. 2018. URL: <https://rm.coe.int/16807954c3> (дата обращения: 27.03.2024).

¹⁷ Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года. 2009. URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4> (дата обращения: 27.03.2024).

¹⁸ Recommendation CM/Rec(2022)2 of the Committee of Ministers to member States on democratic accountability of elected representatives and elected bodies at local and regional level. 2022. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?Objec-tId=0900001680a57739 (дата обращения: 27.03.2024).

комитет по демократии.¹⁹

Работу Комитета обеспечивают четыре рабочие группы: по принципам надлежащего демократического управления (GT-BG); по совещательной демократии и демократии участия (GT-DD); по управлению (GT-G); по «зеленому» государственному управлению (GT-A). К примеру, на одном из последних заседаний Рабочей группы по принципам надлежащего демократического управления (GT-BG) в сентябре 2022 года обсуждались предложения по обновлению Принципов государственного управления, утвержденных в 2014 году. По мнению авторов презентации эти принципы должны распространяться и на такие новые актуальные темы, как зеленое управление, информационные технологии и добросовестность.²⁰

Одним из институтов СЕ является Конгресс местных и региональных властей, отвечающий за укрепление местной и региональной демократии в государствах-членах и оценку применения Европейской хартии местного самоуправления (ECLSG).²¹ ECLSG признан эталонным международным договором. Документ отражает правила, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных органов власти, и вопросы совместимости различных структур местных сообществ.

При Совете Европы с 1990 года действует консультативный орган по конституционному праву – Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), членом которой является Казахстан. Одним из приоритетных направлений работы комиссии является толкование актов национального законодательства на предмет соответствия европейским стандартам демократии и правового государства. Исследователи отмечают значение работы этого органа в части внедрения наиболее важных

¹⁹ European Committee on Democracy and Governance (CDDG). 2024. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/cddg> (дата обращения: 27.03.2023).

²⁰ European Committee on Democracy and Governance (CDDG). Working group on principles of good democratic governance (GT-BG). Report of the 3 meeting. Strasbourg, 15-16 September 2022. URL: <https://rm.coe.int/gt-bg-2022-10e-meeting-report-2779-1651-3286-v-1/1680a85892> (дата обращения: 27.03.2023)

²¹ A European Assembly of local and regional elected representatives. 2024. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/overview> (дата обращения: 27.03.2024).

и фундаментальных элементов европейского конституционного наследия в правовые системы бывших республик СССР.²²

Известны ее заключения по Конституционному закону «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», по проекту Закона РК «Об административных процедурах», по проекту Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан и другим НПА. В 2017 году Венецианская комиссия оценила проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» как шаг вперед в процессе демократизации государства.²³

Всемирный банк (ВБ)

Хотя ВБ является технократической организацией, занимающейся поддержкой проектов экономической реконструкции, и его нельзя рассматривать как организацию, подверженную идеологическому влиянию, он выступил активным сторонником продвижения New Public Management. Вместе с тем его специалисты всегда предостерегали от соблазна простого обобщения опыта, аргументируя это тем, что различные страны находятся на разном уровне развития в силу исторических, экономических, культурных и институциональных особенностей.²⁴

Что касается политики в отношении концепции «Good Governance», также поддержанной ВБ, некоторые авторы считают ее более ориентированной на рынок, а не на государственный сектор.²⁵ Тем не менее, фундаментальные исследования, проведенные ВБ по вопросам управления, уровня институционального обеспечения

²² Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права. Вестник Нижегородской академии МВД России, 2016. № 4 (36). С. 12.

²³ Venice Commission. Draft opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan – CDL(2017)013. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL\(2017\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL(2017)013-e) (дата обращения: 27.03.2024).

²⁴ Governance and development. Washington, D.C. : World Bank Group. 1992. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/text/multi-page.txt> (дата обращения: 13.09.2023).

²⁵ Good Governance and the World Bank 2001. URL: https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf (дата обращения: 13.09.2023).

развития государственного сектора, противодействия коррупции, позволяют получить представление о стратегии организации по рассматриваемой проблеме. В нашем анализе, к примеру, использована книга экспертов ВБ Ника Мэннинга и Нила Парисона, в которой обобщается международный опыт реформирования сферы государственного управления.

Если в 1980-х годах количество условий надлежащего управления, связанных с кредитами ВБ в среднем выражалось в 21 позиции, то к 1990 году этот показатель возрос до 55.²⁶ Несмотря на это, только в период с 1996 года по 2001 год ВБ поддержал программы реформирования государственного управления в десятках стран, создал сотни программ и инициатив.

К Группе Всемирного банка (World Bank Group) Казахстан присоединился в 1992 году. Только за первые 10 лет наша страна получила 39 займов на общую сумму более 5,5 миллиардов долларов США.²⁷

Рамочная стратегия партнерства на 2020–2025 годы ВБ и Казахстана предусматривает поддержку реформ государственного сектора с опорой на **доказательную политику*** и повышение вовлеченности заинтересованных сторон. Эффективное государственное управление с укреплением рыночных и общественных институтов является сквозной темой всех направлений реализации данного документа.²⁸ В настоящее время Министерство национальной экономики при содействии ВБ разрабатывает проект Закона РК «О государственном управлении».

²⁶ World Bank Operations Policy and Country Services, Adjustment Lending Retrospective: Final Report, 15 June 2001. 2001. URL: http://web.worldbank.org/archive/website01352/WEB/IMAGES/ALR06_20.PDF (дата обращения: 13.09.2023).

²⁷ Краткий обзор программы партнерства Всемирного банка и Казахстана 2012. URL: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Experts/expertdocuments/Kazakhstan-Snapshot-rus.pdf> (дата обращения: 13.09.2023).

²⁸ Рамочная стратегия партнерства с Казахстаном на 2020-2025 гг. 2019. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/943101583219578704/pdf/Kazakhstan-Country-Partnership-Framework-for-the-Period-FY20-25.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

* Доказательной называется государственная политика, когда правительство опирается на результаты научных исследований, а принимаемые им решения основываются на выводах систематических обзоров прошлого опыта. Кроме того, для доказательной политики характерна регулярная оценка программ государственных органов.

1.3. Мировые тенденции внедрения основных принципов «открытого правительства»

Общие принципы

К настоящему времени различными международными организациями разработаны рекомендации, направленные на интеграцию основных принципов «открытого правительства». К ним отнесены прозрачность, подотчетность органов власти и участие в управлении заинтересованных сторон. Они являются базовыми и для «слышащего государства», с инициативой формирования которого выступил Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев.

Опираясь на достижения в рассматриваемой сфере, ООН призвала государства-участники создать к 2030 году «эффективные, подотчетные и основанные на широком участии учреждения» (Резолюция ГА ООН A/RES/70/1 от 25 сентября 2015 года).

В этой же резолюции партнерство в широком смысле этого слова признано одним из ключевых условий достижения целей ООН в области устойчивого развития (цель № 17).

Большую роль в достижении этой цели играет **Open Government Partnership (OGP)**, международная организация, официально учрежденная 20 сентября 2011 года для утверждения идеалов открытого государства: развития административного профессионализма, открытого гражданского контролю. Условием вступления в OGP является принятие Декларации «Открытое правительство» (к настоящему времени ее приняли 78 стран). Очередной Глобальный саммит организации прошел в сентябре 2023 года в Таллинне (Эстония). В его работе приняли участие более 2000 участников из 125 стран²⁹

OGP устанавливает четыре минимальных критерия приемлемости для присоединения государства к этой международной инициативе:

²⁹ 2023 OGP Global Summit: Tallinn, Estonia, 2023. URL: <https://www.opengovpartnership.org/events/2023-ogp-global-summit-tallinn-estonia/> (дата обращения: 13.09.2023).

- 1) обеспечение прозрачности бюджета;
- 2) доступ к информации;
- 3) декларирование активов чиновников;
- 4) гражданское участие.

После того, как страна продемонстрировала, что она соответствует всем четырем критериям приемлемости, и присоединилась к OGP, она должна соблюдать следующие требования:

- работать с гражданским обществом над разработкой национального плана действий OGP;
- выполнять обязательства OGP в соответствии с графиком плана действий;
- подготовить годовой отчет о самооценке;
- участвовать в процессе исследования механизма независимой отчетности;
- способствовать взаимному обучению через OGP.³⁰

В соответствии с Концепцией развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Президента 26 февраля 2021 года, будет проработан вопрос об участии нашей страны в OGP.

Гражданское участие

В Кодексе рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений, одобренном **Конференцией МНПО Совета Европы** на заседании 1 октября 2009 года, обращается внимание на то, что существуют четыре уровня участия – от наименьшей до наибольшей вовлеченности. Эти уровни следующие: информирование; консультирование; диалог; партнерство. Диалог рассматривается как ключевое условие сотрудничества.

Весомый вклад в изучение и продвижение лучшего опыта в области повышения бюджетной грамотности, достижение прозрачности бюджета и расширение общественного участия вносит **Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении**

³⁰ UK Action Plan 2013-2015. 2013. URL: <https://www.opengovernment.org.uk/resource/uk-action-plan-2013-15/> (дата обращения: 13.09.2023).

государственными финансами» (PEMPAL). Она тесно взаимодействует с Сетью «Глобальная инициатива по повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» (GIFT).

Доступ к информации

Стандарты ООН утверждают: «Государственные органы обязаны раскрывать информацию, а каждый гражданин, соответственно, имеет право на получение информации; понятие «информация» включает в себя все записи, которые находятся в ведении данного государственного органа, независимо от формы, в которой они хранятся».³¹

«Африканская платформа о доступе к информации», принятая 19 сентября 2011 Пан-Африканской конференцией по вопросам доступа к информации, признала одним из основополагающих принципов то, что «государственные органы хранят информацию не для себя, они являются хранителями общественного достояния».³²

ОГР считает, что право на доступ к правительственной информации является важнейшим компонентом демократии и фундаментом открытого правительства.

³¹ Mendel T. Freedom of information: a comparative legal survey. 2008. URL: <http://www.unesco.org/webworld/en/foi> (дата обращения: 13.09.2023).

³² African Platform on Access to Information. 2011. URL: <https://www.africanplatform.org/fileadmin/Content/PDF/APAI-Declaration-English.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

1.4. Успешные практики в сфере государственной службы: опыт отдельных стран

Существует пять основных подходов к формированию современной модели государственного управления и реформированию государственной службы, которые приобрели характер универсальных стремлений, признаны мировым сообществом и используются в качестве методологической основы политики международных организаций в этих сферах. К ним относятся:

1. Внедрение таких основных принципов «открытого правительства», как прозрачность, подотчетность органов власти и участие в управлении заинтересованных сторон.

2. Повышение эффективности деятельности государственных органов через деbüroкратизацию и информатизацию, а также путем заимствования принципов и методов управления, апробированных в частном секторе, таких как ориентация на результаты, клиентоориентированность, гибкость и другие.

3. Значительное сокращение государственных функций путем выделения и передачи многих публичных (универсальных) услуг в конкурентную среду и создание децентрализованной среды управления, основанной на наиболее оптимальном сочетании полномочий и ответственности.

4. Программно-целевое бюджетирование (переклассификация бюджета в соответствии со структурой программы) и бюджетирование на основе результатов (использование информации о результатах для увязывания средств с измеримыми результатами).

5. Использование новых технологий управления человеческими ресурсами, формирование человекоцентричного государственного аппарата, прием на работу путем заключения контрактов.³³

Эти подходы положены нами в основу методологии логиче-

³³ Агубаев Н., Бокаев Б., Медеуов Ж. Роль международных организаций в продвижении современных моделей государственного управления в Казахстане // Государственное управление и государственная служба. 2023. 2(85). С. 71-81. URL: <https://doi.org/10.52123/1994-2370-2023-1076>

ской структуры (logical framework, LFM) анализа международного опыта развития государственной службы. Для удобства материал исследования излагается в такой же последовательности.

1.4.1. Новая Зеландия

Опыт этой страны является наиболее показательным в последовательном использовании вышеописанных подходов.

Накануне реформы государственной службы Новая Зеландия была страной с чрезмерно регулируемой экономикой, субсидируемым сельским хозяйством, низким ростом производства, высоким уровнем государственного и внешнего долга. Государство само определяло уровень оплаты труда, усиливая патерналистские ожидания, контролировало цены. В начале 80-х годов XX века инфляция выросла до рекордных 18,4%.³⁴ Для сравнения: в марте 2023 года почти такой же уровень инфляции (18,1%) отмечен в Казахстане.³⁵ Если в 50-х годах по уровню жизни Новая Зеландия входила в первую пятерку стран-членов ОЭСР, то к 1984 году она опустилась на двадцать пятое место.³⁶

В результате парламентских выборов, состоявшихся в июле 1984 года, и последовавшим вслед за этим конституционным кризисом, к власти в стране пришло лейбористское правительство во главе с Дэвидом Ланге. Оно и стало инициатором масштабных реформ, начавшихся с отказа от прежних инструментов экономической политики. Их суть сводилась к поощрению конкуренции вместо прежнего государственного регулирования. Реформы способствовали кардинальному повышению качества государственного управления и государственной службы.

³⁴ Vergara M. J. A brief history of inflation in Aotearoa. 2022. URL: https://thespinoff-co-nz.translate.google.com/business/18-03-2022/a-brief-history-of-inflation-in-aotearoa?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=rq&_x_tr_hist=true (дата обращения: 12.10.2023).

³⁵ Инфляция в Республике Казахстан (март 2023 г.). 2023. URL: [https://new.stat.gov.kz/ru/industries/economy/prices/publications/6157/#:~:text="](https://new.stat.gov.kz/ru/industries/economy/prices/publications/6157/#:~:text=)

³⁶ Ричардсон Р. За экономическую свободу: чему мы научились. Опыт Новой Зеландии. 2004. URL: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/papers/russiaconference/richardson-rus.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

Следует отметить, что Национальная партия, проигравшая выборы 1984 года, в последующем сумела завершить начатые изменения. Более того, придя к власти в 1990 году, консервативное правительство провело одну из самых радикальных реформ, добившись гибкости и сбалансированности рынка труда за счет введения системы трудовых контрактов.

Интересными являются индикаторы поддержки реформ. Несмотря на наличие групповых интересов, противостоящих преобразованиям, и первоначальный скепсис населения, в последующем большинство граждан поддержали модернизационные инициативы. К примеру, если в 1991 году 85% опрошенных выступило против нового закона о трудовых договорах, то через полтора года 73% заявили, что они «крайне удовлетворены» или просто «удовлетворены» своими условиями труда и контрактами.³⁷ Немалую роль в изменении общественных настроений сыграла грамотная информационная работа правительства.

Еще до начала реформ в 1982 году был принят Закон об официальной информации (OIA), кодифицировавший презумпцию раскрытия правительственной информации. В последующем Комиссия государственной службы опубликовала Руководство по упреждающему раскрытию официальной информации.³⁸

В соответствии с Законом 1993 года о проводимых по инициативе граждан референдумах частные лица и организации получили право выступать с соответствующей инициативой по любому вопросу. Для этого они должны заручиться поддержкой не менее 10% зарегистрированных избирателей.³⁹

Таковыми были первые шаги Новой Зеландии на пути к

³⁷ Мактиг М. Альтернатива регулированию: реформы в Новой Зеландии. 2010. URL: <https://polit.ru/article/2010/11/11/newzealand/> (дата обращения: 12.10.2023).

³⁸ Proactive Release of Official Information. 2021. URL: <https://www.publicservice.govt.nz/assets/DirectoryFile/Te-Kawa-Mataaho-Internal-Policy-Proactive-release-of-official-information.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

³⁹ Отчет Новой Зеландии, предоставленный Комитету по экономическим, социальным и культурным правам ООН. 2001. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW5XqnJ6fDSrYLnAUOf0aANEIQ93tX-HSdJ2KcDPS30weMvRK0trJNfeJwxPR7kXmqSNSg1UOcD8pV5x003xo%2Fa2wqwN-m%2F7dIMY7PJM%2BUYgdYI> (дата обращения: 12.10.2023).

повышению уровня открытости государственных органов и расширению гражданского участия.

Более полное отражение принципы «открытого правительства» нашли в Законе «О государственной службе» 2020 года, основным лейтмотивом которого стало сохранение и раскрытие информации, а также обеспечение прозрачности, участия и подотчетности.⁴⁰

К примеру, в соответствии с этим законодательным актом государственные органы обязали регулярно проводить брифинги с долгосрочными аналитическими выводами. Их цель: информирование общественности о среднесрочных и долгосрочных тенденциях, рисках и возможностях, затрагивающих Новую Зеландию и ее сообщества.⁴¹

Новозеландская модель NPM является наиболее радикальной в части внедрения рыночных элементов в практику государственного управления. Ключевым направлением реформы государственной службы в этой стране стало **управление по результатам** (Management By Objectives, MBO), получившее распространение в бизнесе для достижения целей в постоянно меняющихся условиях. Основной принцип MBO – изменение приоритетов, ориентиров и форм работы в зависимости от изменения ситуации. Функции регулирования и контроля при этом отходят на второй план, уступая место искусству делать прогнозы, ставить задачи и обеспечивать их исполнение.

Важнейшим принципом MBO является разложение задачи на подзадачи, причем этот подход распространяется на все уровни организации и замыкается, в конечном счете, на исполнителях. Это предполагает кардинальный пересмотр подходов к определению функциональных обязанностей государственных служащих, перед которыми каждый раз, в зависимости от ситуации, ставятся задачи, не предусмотренные в типовых контрактах. Соответственно, возрастает роль исполнителей в согласовании этих задач, исходя из имеющихся ресурсов и способности к инновациям. Тем самым

⁴⁰ The Public Service Act 2020. 2020. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS106159.html> (дата обращения: 12.10.2023).

⁴¹ Ibidem.

государственные служащие из простых винтиков бюрократической машины превращаются в полноценных членов команды, от которых зависит достижение целей государственного органа.

МВО следует рассматривать как дополнительный контур управления, позволивший превратить государственную службу Новой Зеландии в одну из самых успешных в мире.

Другим значимым направлением реформы, по мнению Рут Ричардсон, стало **сокращение государственного аппарата и его функций**.⁴² Был поставлен ребром вопрос о том, что государство не должно делать, и, исходя из этого, были приняты программы отказа от регулирования и приватизации. По данным Н. Мэннинга, за период с 1988 по 1994 годы занятость в государственном секторе сократилась с 88 тысяч до 37 тысяч.⁴³ Существенно сократились затраты на содержание государственных органов. Многих из тех, кто попал под сокращение, перевели на работу в так называемые «коронные» структуры или государственные предприятия.

Бюджетирование, ориентированное на результат, в Новой Зеландии регулируется законом «О государственных финансах», устанавливающим порядок санкционирования бюджетных ассигнований и соответствующие требования к отчетности, а также законом «О государственном секторе», определяющим сферы ответственности руководителей исполнительных органов.

В 2013 году в эти нормативные правовые акты были внесены изменения, стимулирующие повышение качества услуг за счет расширения, а также сферы их ответственности по вопросам управления ресурсами и обеспечения финансовой устойчивости.⁴⁴

Такой подход позволил использовать дифференцированные

⁴² Ричардсон Р. За экономическую свободу: чему мы научились. Опыт Новой Зеландии. 2004. URL: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/papers/russiaconference/richardson-rus.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

⁴³ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон. Пер. англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2003. С. 124.

⁴⁴ OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

системы оценки деятельности государственных служащих. Бюджетные ресурсы стали распределяться в соответствии с целями, задачами и функциями государственных органов, определяемыми в зависимости от приоритетов государственной политики. Оплата труда была поставлена в зависимость от результатов деятельности. Государственные учреждения стали самостоятельно устанавливать уровень вознаграждения. Все это, в конечном счете, привело к существенному повышению уровня эффективности государственных органов.

На государственный сектор было распространено действие Закона 1991 года о трудовых договорах, что способствовало **повышению конкурентоспособности** государственных служащих. Было полностью децентрализовано установление заработной платы, размеры которой определялись по взаимному соглашению между работодателем и работником. Обеспечивались равные возможности для продвижения по службе.

На высшие должности в государственных ведомствах и министерствах назначения стали производиться на основе срочных контрактов. Руководители отделов (главные исполнительные директора) получили большую самостоятельность в принятии решений по кадровым вопросам, включая определение размера зарплаты.⁴⁵

Результаты реформ

Последовательность, прозрачность и предсказуемость управленческих решений способствовали достижению высокого уровня доверия граждан институтам государственного управления. Опрос, проведенный в марте 2023 года, показал, что 84% новозеландцев доверяют государственной службе на основании своего личного опыта, что является рекордным показателем.⁴⁶

На протяжении ряда последних лет Новая Зеландия стабильно занимает 2 место в мире по индексам демократии, восприятия

⁴⁵ Brash D. T. New Zealand's remarkable reforms. 1996. URL: <https://www.rbnz.govt.nz/hub/publications/speech/1996/speech1996-06-04> (дата обращения: 12.10.2023).

⁴⁶ The Public Service cannot operate without the trust and confidence of the people we serve. 2023. URL: <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/trust-in-the-public-service/> (дата обращения: 12.10.2023).

коррупции, эффективности международной гражданской службы. В 2022 году страна заняла 5 место по индикатору эффективности государственного сектора.⁴⁷

1.4.2. Австралия

11 марта 1996 года к присяге был приведен 25-й премьер-министр Австралии Джон Говард, с именем которого связывают самые значительные реформы в сфере государственной службы.

Этому предшествовали преобразования, осуществленные правительствами Роберта Ли Хоука и Пола Китинга в 1980-х и первой половине 1990-х годов. Речь идет о дерегулировании экономики, реформе налоговой системы, отказе от политики протекционизма, введении плавающего курса доллара США, приватизации предприятий государственного сектора и других мерах, направленных на повышение открытости и конкурентоспособности экономики.⁴⁸

Такие значимые изменения в сфере экономики неизбежно актуализировали вопрос о переходе к современной модели государственного управления, адекватной новым условиям развития австралийского общества.

Решение этой задачи во многом облегчалось сложившимся благоприятным сочетанием роста реального ВВП более чем на 3,5% в год (для сравнения: Великобритания – 1,9%; Канада – 2,1%; США – 2,6% и т.д.) и низкой инфляции, сохранявшейся на протяжении ряда лет в среднем на уровне 2,5% (в 1980-х годах этот показатель равнялся 8,5%).⁴⁹

Справедливости ради, следует отметить, что еще в 1976 году Королевская комиссия по австралийской государственной службе (The Royal Commission on Australian Government

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Macintyre S. A. Concise History of Australia. Cambridge University Press, 2005. P. 243-301.

⁴⁹ Fraser B.W. Change and the Australian Economy. 1996. URL: <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/1996/sep/pdf/bu-0996-6.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

Administration, RCAGA) выпустила обширный доклад, в котором обосновывалась необходимость реформы отрасли и содержались конкретные предложения, многие из которых были реализованы через двадцать лет Джоном Говардом и его соратниками.⁵⁰ Речь шла о необходимости формирования эффективной системы подотчетности, повышении доступности информации, децентрализации управления, внедрении практики «предварительных оценок» бюджетных программ и др.

Эти позиции нашли отражение в Законе о реформе государственной службы 1984 года, однако на том этапе развития Австралии большинство инициатив сторонников реформы не было реализовано из-за отсутствия устойчивой политической воли руководства страны. В 1996 году ситуация изменилась в лучшую сторону.

Одним из первых шагов правительства Говарда стало введение в Закон о государственной службе (Australian Public Service, APS) 1999 года нормы об открытости и подотчетности государственной службы австралийскому сообществу, ее этичности и беспристрастности.⁵¹

В соответствии с Законом 2010 г. об Австралийском информационном комиссаре (Australian Information Commissioner Act 2010) это должностное лицо и его Офис (OAIC) продвигают и поддерживают право на доступ к информации, а также контролируют реализацию государственной информационной политики.⁵²

Большую роль во внедрении высоких стандартов управления, эффективности и подотчетности сыграл Закон о государственном управлении, эффективности и подотчетности 2013 года. Он

⁵⁰ Гвоздева М.А., Казакова М.В. Реформа системы органов государственных власти развитых странах: опыт Австралии, Франции и Германии. 2015. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2665583_code2033923.pdf?abstractid=2665583 (дата обращения: 12.10.2023).

⁵¹ Public Service Act 1999. 2019. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (дата обращения: 12.10.2023).

⁵² Australian Information Commissioner Act 2010. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2010A00052> (дата обращения: 12.10.2023).

установил рамочные основы эффективности деятельности для всех субъектов Содружества и способствовал формированию единой четкой системы управления и подотчетности.⁵³

Не менее важной заслугой правительства Говарда является **перевод государственного аппарата на рыночную основу**. На государственный сектор были распространены производственные отношения и механизмы занятости, получившие распространение в частном секторе. Структуры APS стали финансироваться в соответствии со стоимостью услуг, которые они производили (или приобретали).⁵⁴

В соответствии с Законом о государственной службе 1999 при оценке государственных служащих определяющими стали конкретные результаты деятельности. Была установлена гибкая система найма специалистов, предусматривавшая работу в качестве постоянного сотрудника; заключение трудового соглашения на определенный срок или на время выполнения определенной задачи; для выполнения обязанностей, которые являются нерегулярными или прерывистыми.⁵⁵ Закон провозгласил, что на государственной службе ценятся общение, консультации, сотрудничество и личный вклад сотрудников по вопросам, входящим в их компетенцию.⁵⁶

Ценным представляется опыт повышения эффективности деятельности государственных органов на основе так называемых обзоров возможностей. Реализация программ проверки возможностей началась в Австралии в 2011 году. Основной целью этой инициативы было выявление пробелов в организационных возможностях того или иного государственного органа, разработка на этой основе рекомендаций по их устранению и определение

⁵³ Public Governance, Performance and Accountability Act 2013. 2017. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00269> (дата обращения: 12.10.2023).

⁵⁴ New Public Management in Australia: Past, Present and Future. 2012. URL: https://www.cairn-int.info/article-E_POUV_141_0117--the-new-public-management-in-australia.htm (дата обращения: 12.10.2023).

⁵⁵ Public Service Act 1999. 2019. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (дата обращения: 12.10.2023).

⁵⁶ Ibidem.

ожидаемой операционной среды.⁵⁷

Рост внутреннего производства привел к росту дефицита счета текущих операций и грозил обесцениванием национальной валюты. Учитывая это обстоятельство и последствия дерегулирования экономики, правительство Говарда уделяло повышенное внимание укреплению стабильности финансовой системы. Одной из мер для решения проблемы бюджетного дефицита оно избрало **сокращение расходов на государственный сектор**.⁵⁸

Реструктуризация государственного аппарата и ревизия его функций привели к сокращению численности государственных служащих с 225 000 человек в 1995 году до 118 644 человек в 2001 году.⁵⁹ Правда, к 2012 году, по данным Ричарда Шоу, их число вновь увеличилось до 166 000.⁶⁰

В соответствии с Законом о государственной службе 1999 года **централизованная система управления была заменена на самостоятельные агентства**, которые подразделялись на статутные, которым парламенты делегируют те или иные полномочия, исполнительные, действующие на основе общего права, и департаменты.⁶¹

Например, Организация Содружества по научным и промышленным исследованиям (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation, CSIRO) является портфельным

⁵⁷ Capability Review Program. 2021. URL: <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/workforce-information/research-analysis-and-publications/capability-review-program> (дата обращения: 12.10.2023).

⁵⁸ Fraser B. Some Observations on Current Economic Developments. 1996. URL: <https://www.rba.gov.au/speeches/1996/sp-gov-160796.html> (дата обращения: 12.10.2023).

⁵⁹ Aulich C., Wettenhall, R. Howard's second and third governments : Australian Commonwealth administration 1998-2004 / edited by Chris Aulich and Roger Wettenhall. Sydney : UNSW Press, 2005. P. 26.

⁶⁰ New Public Management in Australia: Past, Present and Future. 2012. URL: https://www.cairn-int.info/article-E_POUV_141_0117--the-new-public-management-in-australia.htm (дата обращения: 12.10.2023).

⁶¹ Public Service Act 1999. 2019. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (дата обращения: 12.10.2023).

агентством Департамента промышленности, инноваций и науки. Департамент социальных служб (Department of Social Services) – исполнительный орган правительства, который с 2020 года работает под брендом Services Australia. Агентство качества и стандартов высшего образования (Tertiary Education Quality and Standards Agency, TEQSA) функционирует в качестве независимой национальной организации. Национальная транспортная комиссия (NTC) является статутным органом Австралии, созданным для разработки нормативно-правовой и операционной реформы автомобильного, железнодорожного и интермодального транспорта и т.д.

Основные обязанности по управлению финансами и ресурсами переданы от центральных правительственных агентств главам отдельных департаментов.

Правда, попытки создания децентрализованной среды управления, основанной на наиболее оптимальном сочетании полномочий и ответственности, иногда приводили к неожиданным результатам. Показательным в этом отношении является **опыт реформ в сфере местного управления**. Муниципальные органы, занимавшиеся ранее в основном вопросами поддержания местной инфраструктуры (обслуживание дорог и уборка мусора), были наделены новыми общественно значимыми функциями и полномочиями. Хотя это привело к усилению роли органов местного управления, общая эффективность их деятельности начала снижаться и вынудила искать выход через создание так называемых «программ консолидации».⁶²

В процессе модернизации государственной службы в Австралии особое внимание также уделялось **совершенствованию бюджетной сферы**.

По рекомендации RCAGA, о которой говорилось выше, была внедрена система «предварительных оценок», что позволило более

⁶² Aulich, C., Gibbs, M., Gooding, A., McKinlay, P., Pillora, S., Sansom, G. Consolidation in Local Government: A Fresh Look. ACELG. Volume 1: Report. May, 2011. URL: <http://gsbc.tas.gov.au/wp-content/uploads/2016/07/Consolidation-In-Local-Government-Final-Report.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

рационально планировать будущие расходы.

Изменение принципов разработки бюджетных программ государственных органов привело к тому, что они стали более целенаправленными и экономными. Заинтересованности менеджеров в повышении эффективности использования бюджетных средств способствовала система начисления поощрительных дивидендов. Была введена обязательная официальная экспертиза всех программ, ее порядок согласовывался с Министерством финансов.⁶³

Концепция эффективности управления финансами была внедрена в законодательство, регулирующее деятельность государственных органов и учреждений, посредством Закона о государственном управлении, эффективности и подотчетности 2013 года.⁶⁴

В Австралии в отличие от Новой Зеландии не стали ограничиваться максимальной передачей избыточных и несвойственных функций государственных органов в рыночную среду и внедрением контрактной системы. Существенные усилия были направлены на формирование **новой модели поведения государственных служащих**, в основе которой лежали принципы эффективности, мобильности и справедливости.

Эта тенденция особенно наглядно проявилась в период пребывания в должности премьер-министра Австралийского Союза Джона Говарда. Одним из первых шагов его правительства стало принятие в апреле 1996 года Кодекса министерской честности. Он представляет собой свод правил поведения государственных служащих, включая строгое соблюдение законности доходов и этики расходов государственных служащих и их ближайших родственников, а также запрет на злоупотребление своими

⁶³ Гвоздева М.А., Казакова М.В. Реформа системы органов государственных власти развитых странах: опыт Австралии, Франции и Германии. 2015. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2665583_code2033923.pdf?abstractid=2665583 (дата обращения: 12.10.2023).

⁶⁴ Public Governance, Performance and Accountability Act 2013. 2017. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00269> (дата обращения: 12.10.2023).

привилегиями и на лоббистскую деятельность.⁶⁵

В целях повышения профессионализма государственных служащих и постоянного совершенствования управления персоналом Законом о государственной службе 1999 года была введена должность Комиссара государственной службы (Australian Public Service Commissioner), которого наделили исключительными полномочиями и иммунитетом от гражданского судопроизводства.

Комиссар контролирует соблюдение этических требований, способствует продвижению стандартов подотчетности, эффективности и производительности. Он разрабатывает, анализирует и оценивает политику и практику управления персоналом, осуществляет расследование случаев нарушения Кодекса поведения* руководителями государственных органов.⁶⁶ Дознание в отношении других государственных служащих производит Уполномоченный по защите заслуг.

С 2004 года в стране используется Единая система лидерства как платформа обеспечения эффективности государственных органов. Система представляет собой описание возможностей и желательного поведения государственных служащих.⁶⁷

Укрепление честности и целеустремленного лидерства стало одним из ключевых направлений Кадровой стратегии до 2025 года, опубликованной в 2021 году Австралийской комиссией по государственной службе (Australian Public Service Commission,

⁶⁵ Скоробогатых Н.С. История Австралии. XX век. / Отв. ред. В. П. Николаев. – М. : ИВ РАН, 2015. С. 326.

⁶⁶ Public Service Act 1999. 2019. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (дата обращения: 12.10.2023).

⁶⁷ Новиков И. В. Институционализация лидерства в системе государственного управления Австралии. 2013. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2013/2135/58268_a54c.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

* Кодекс поведения является самостоятельным разделом австралийского Закона о государственной службе. Казахстан мог бы заимствовать этот опыт для того, чтобы трансформировать положения Этического кодекса государственных служащих в юридические нормы. Только в таком случае появится строго обеспечиваемое государством средство регулирования поведения должностных лиц государственных органов и учреждений.

APSC), наследницей RCAGA.⁶⁸ В этом документе, ставшем частью реформ правительства, известных как National Action Plan (NAP), выделены еще две области приложения усилий: привлечение талантов, развитие навыков и сохранение опыта, а также использование современных технологий управления ресурсами и инновационных методов работы, включая гибкие модели рабочей силы.

В Кадровой стратегии APSC, на наш взгляд заслуживает особого внимания Mobility Framework (Платформа мобильности).⁶⁹ Мобильность рассматривается как стратегический инструмент управления человеческими ресурсами. Предусмотрено использование мобильности в следующих трех случаях: (1) для реагирования на всплески или пики; (2) для решения сложных задач; (3) для развития сотрудников.

Результаты реформ

Реформы Джона Говарда привели к определенному повышению эффективности государственных органов и более рациональному использованию бюджетных средств. Однако некоторые их последствия были неоднозначными. К примеру, не в полной мере оправдались ожидания в отношении улучшения потенциала инновационной политики.⁷⁰ Передача полномочий привела к значительным различиям в условиях найма в разных агентствах и подорвала единство целей в APS.⁷¹ Этим и другим проблемам уделялось повышенное внимание в последующем. Тем не менее политика преемника Говарда Кевина Радда, как пишут

⁶⁸ Delivering for Tomorrow: APS Workforce Strategy 2025. 2021. URL: https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/2021-03/APS_Workforce_strategy.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

⁶⁹ APS Mobility Framework. 2021. URL: <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/aps-mobility-framework> (дата обращения: 23.10.2023).

⁷⁰ The Rudd Government: Australian Commonwealth Administration 2007 – 2010. 2010. URL: <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p6031/html/upfront.xhtml?refer=399&page=0> (дата обращения: 23.10.2023).

⁷¹ Halligan J. Reform of Public Sector Governance in Australia. 2012. URL: https://www.cfp.pt/uploads/eventos_horario_ficheiros/john_halligan_paper.pdf (дата обращения: 23.10.2023).

исследователи, отличалась «значительной преемственностью, смешанной со ситуативными и политически мотивированными изменениями, которые породили диверсификацию, а не новую эру или парадигму».⁷²

Одним из уроков, которые следует извлечь из опыта реформирования австралийской государственной службы, является **недостаточное внимание к организации научных исследований**, посвященных острым проблемам отрасли, на что, в частности, еще в ноябре 1998 года обращали внимание авторы проекта La Relève, объединившего HR-инициативы.⁷³ Это привело к отсутствию комплексного подхода к решению насущных вопросов и существенно ограничило модернизационный потенциал реформ в целом. К примеру, вместо решительного внедрения подотчетности за фактическое решение проблем отрасли, долгое время ограничивались отчетностью за реализацию отдельных планов и проектов.

1.4.3. Канада

Условно реформа государственной службы в Канаде началась в 1989 году, когда под давлением частного сектора, настаивавшего на реорганизации государственного управления, правительство Пьера Трюдо приняло программу «**Государственная служба 2000**» (**Public Service 2000**). Причина крылась в высоком уровне вмешательства государства в экономику.

Инициатива не была поддержана общественностью, которую устраивала социальная политика правительства либералов, и топ-менеджментом самой государственной службы, еще не готовым к кардинальным изменениям в отрасли. Поэтому результаты реализации программы оказались весьма скромными и свелись в

⁷² New Public Management in Australia: Past, Present and Future. 2012. URL: https://www.cairn-int.info/article-E_POUV_141_0117--the-new-public-management-in-australia.htm (дата обращения: 12.10.2023).

⁷³ Federal Public Service Renewal – the La Relève Initiative. 1998. URL: <https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb987-c.htm> (дата обращения: 23.10.2023).

основном к реструктуризации части государственных программ и сокращению численности государственных служащих. К примеру, в соответствии с бюджетом 1993 года сокращению и реструктуризации подверглись всего 12 государственных учреждений.⁷⁴

В этой связи Ф. Лесли Зайдле (F. Leslie Seidle), консультант Института исследований государственной политики (IRPP), одного из ведущих независимых аналитических центров Канады, пишет, что в отличие от инициативы «Следующие шаги» в Великобритании или реорганизации государственной службы в Новой Зеландии, «Государственная служба 2000» не стала постоянным приоритетом правительства и активно не отстаивалась премьер-министром или кабинетом министров.⁷⁵

Горд Эванс, эксперт по вопросам государственной службы и один из авторов книги «Реформа государственного управления: международный опыт», изданной Ником Меннингом в 2003 году, также отмечает, что тогда «Канаду в отличие от Новой Зеландии, Австралии и Великобритании практически не охватил международный энтузиазм по поводу концепции так называемого «нового государственного управления».⁷⁶

Но ко времени издания книги Меннинга ситуация существенно изменилась. Основные принципы NPM, использованные другими странами бывшего Британского Содружества, позволили им занять лидирующие позиции в мировых рейтингах. Разумеется, Канада не могла оставаться на обочине новейшей истории. К тому же экономика страны в начале XXI века переживала ощутимый подъём, в немалой мере обусловленный возрастанием степени ее открытости.

Как бы то ни было, в 2003 году был принят **Закон о**

⁷⁴ The Budget 1993. 1993. URL: <https://www.budget.canada.ca/pdfarch/1993-plan-eng.pdf> (дата обращения: 23.10.2023).

⁷⁵ Seidle F. L. Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens. Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1995. P. 82.

⁷⁶ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон. Пер. англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2003. С. 300.

модернизации государственной службы, презентованный правительством Жана Кретьяна в качестве «самого большого изменения в управлении человеческими ресурсами государственной службы за более чем 35 лет». ⁷⁷ Реализация этого нормативного правового акта привела к коренным изменениям в системе федеральной государственной службы. Интересно, что Жан Кретьян возглавил правительство еще в 1993 году и на нем лежала ответственность за реализацию программы «Государственная служба 2000».

Каждые два года публикуются **национальные планы действий по «открытому правительству»**, в которых отражаются меры, направленные на повышение прозрачности, добросовестности, подотчетности и уровня гражданского участия. На каждом этапе подготовки этого документа активное участие принимает общественность. Так, на основе генерации идей для Плана действий на 2022-2024 годы определены следующие пять тем:

- доступ к правосудию;
- изменение климата и устойчивый рост;
- фискальная, финансовая и корпоративная прозрачность;
- демократия и гражданское пространство;
- открытые данные для результатов. ⁷⁸

К примеру, в разделе «Демократия и гражданское пространство» правительство взяло на себя обязательство поддерживать по всей Канаде проекты, направленные на пропаганду и эффективность медиаграмотности в рамках реализации Программы содействия цифровым гражданам. В соответствии с обязательством по бюджету на 2022 год правительство Канады к концу 2023 года внедрит общедоступный реестр бенефициарных владельцев. В документе заявлено о создании

⁷⁷ Report of the Review of the Public Service Modernization Act, 2003. 2011. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/report-review-public-service-modernization-act-2003.html> (дата обращения: 23.10.2023)

⁷⁸ Canada's 2022-2024 National Action Plan on Open Government. 2023. URL: <https://open.canada.ca/en/content/national-action-plan-open-government> (дата обращения: 23.10.2023).

Службы онлайн-запросов, доступа к информации и обеспечения конфиденциальности. **Правительственная информация станет более доступной за счет упреждающего раскрытия.**⁷⁹

В целях обеспечения прозрачности и подотчетности все государственные органы и учреждения обязаны публиковать информацию: о контрактах на сумму более 10 000 долларов США; ежегодных расходах, связанных с поездками, представительскими мероприятиями и конференциями; материалы для выступления министров перед парламентской комиссией; годовые отчеты о расходах аппаратов министров; об использовании бизнес-джетов и др.⁸⁰

Электронная база данных Секретариата Совета казначейства (InfoBase) обеспечивает доступ гражданам к информации о том, как правительство расходует государственные средства, управляет своим персоналом и планирует достигать намеченные результаты. Объединяя данные и информацию, извлеченные из многочисленных ведомственных отчетов, InfoBase позволяет пользователям изучать в горизонтальном разрезе информацию о различных аспектах операций правительства.⁸¹

Канада особо преуспела во внедрении такого важного принципа «открытого правительства», как **подотчетность**. Структура управленческой подотчетности (Management Accountability Framework, MAF), используемая Казначейством, определяет общие ожидания в отношении эффективности деятельности руководителей и служит основой для обеспечения подотчетности федеральных департаментов и агентств.⁸²

Аналитик ОЭСР Айвор Визли пишет, что систему

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Divulgateur proactive. 2023. URL: <https://ouvert.canada.ca/fr/divulgateur-proactif> (дата обращения: 23.10.2023).

⁸¹ GC InfoBase – Treasury Board of Canada Secretariat. 2023. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about> (дата обращения: 23.10.2023).

⁸² Management Accountability Framework. 2023. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html> (дата обращения: 23.10.2023).

MAF можно рассматривать с трех точек зрения: как видение добросовестного управления с заданными рамками ответственности; как процесс (оценка, участие, диалог, отчетность); а также как **аналитический инструмент**, предназначенный для выявления сильных и слабых сторон в структуре департаментов и в масштабах всего правительства.⁸³

Интересным представляется набор вопросов для оценки различных областей управления, включая финансовый менеджмент, управление персоналом, сервис и цифровое управление, инновационный менеджмент, управление результатами и т.д.

Внедрение рыночных элементов, лежащих в основе NPM, в практику государственного управления не стало лейтмотивом канадских реформ, поскольку, как уже говорилось, роль государства в экономике и в других сферах жизни общества была необычно высокой. Тем не менее, формула канадской деbüroкратизации оказалась одной из наиболее эффективных, всецело соответствующей потребностям развития современного общества.

В 2015 году принимается Закон о сокращении бюрократической волокиты, основной целью которого определили снижение административной нагрузки на предприятия.⁸⁴ Было узаконено правило, установленное правительством в 2012 году, согласно которому каждое увеличение административной нагрузки на бизнес должно компенсироваться соответствующим снижением по принципу «один за один». Закон был пересмотрен в 2020 году, поскольку посчитали более важной проблему устранения нормативной нагрузки на отдельных лиц и организации, а не только на предприятия, за счет анализа нормативных правовых актов.⁸⁵

Дело в том, что ключевым приоритетом государственной

⁸³ OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

⁸⁴ Red Tape Reduction Act. 2015. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/R-4.5/Full-Text.html> (дата обращения: 23.10.2023).

⁸⁵ Ibidem.

политики Канады в XXI веке стало **развитие цифровых технологий**. Это самым непосредственным образом отразилось на качестве государственного управления. Главная цель этой политики – обеспечение доступности, безопасности и надёжности операций, осуществляемых государственными органами и учреждениями в виртуальном пространстве.

Пожалуй, самым значимым событием последнего времени стало принятие в 2019 году Цифровой хартии Канады.⁸⁶ Реализация десяти принципов этого уникального документа позволит стране занять лидирующие позиции в области инноваций, основанных на преимуществах цифровизации. Принцип «Открытое и современное цифровое правительство» направлен на то, чтобы обеспечить канадцам доступ к современным цифровым услугам правительства, безопасным и простым в использовании.

В директиве об открытом правительстве говорится, что «ожидания канадцев в отношении расширенного доступа к федеральным данным и информации и их упреждающего раскрытия потребуют от правительственных ведомств и агентств сделать свои информационные ресурсы, подлежащие раскрытию, более легко обнаруживаемыми и пригодными для повторного использования».⁸⁷

Новой вехой в развитии информатизации стал Закон о реализации цифровой хартии, принятый в 2022 году. На презентации закона, которую проводили Франсуа-Филипп Шампань, министр инноваций, науки и промышленности и Дэвид Ламетти, министр юстиции и генеральный прокурор, было заявлено, что **конкурентоспособность Канады зависит от способности использовать цифровые инновации**.⁸⁸

Примечательно, что канадцы одними из первых озаботились

⁸⁶ Canada's Digital Charter. 2019. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/canadas-digital-charter-trust-digital-world> (дата обращения: 23.10.2023).

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ New laws to strengthen Canadians' privacy protection and trust in the digital economy. 2022. URL: <https://www.canada.ca/en/innovation-science-economic-development/news/2022/06/new-laws-to-strengthen-canadians-privacy-protection-and-trust-in-the-digital-economy.html> (дата обращения: 23.10.2023).

укреплением доверия граждан к разработке и развертыванию систем искусственного интеллекта. Особое внимание будет уделяться созданию высокоэффективных систем искусственного интеллекта, позволяющих выявлять, оценивать и снижать риски причинения вреда и предвзятости.⁸⁹

Использование цифровых технологий привело к оптимизации бизнес-процессов государственных органов, упрощению внутренних и внешних коммуникаций, созданию более комфортных условий для взаимодействия и сотрудничества с гражданами. Особенно велика их роль, как мы отмечали выше, в формировании проактивного государства, в чем значительно преуспела Канада. Все больше управленческих решений принимается на основе результатов обработки цифровой информации и имеющихся баз данных.

Еще до реформы «Государственная служба 2000» Канада отличалась от других стран высоким уровнем децентрализации государственных услуг в таких сферах, как здравоохранение, образование, социальная помощь, транспорт, природные ресурсы, полиция. Они предоставлялись провинциальными или муниципальными органами власти в рамках различных государственных программ.

Во второй половине 90-х годов XX века финансовые трудности побудили правительство Жана Кретьена пойти на частичную реструктуризацию государственных программ и передачу отдельных функций государственных органов в конкурентную среду.

Показательным в этом плане является заявление министра финансов Пола Мартина, сделанное им в бюджетном послании 1995 года. Он сказал, что «правительство целиком поддерживает приватизацию и коммерциализацию государственных функций, где это возможно и целесообразно. Если у правительства нет необходимости управлять чем-то, оно не должно этого делать, и

⁸⁹ Ibidem.

в будущем так и будет».⁹⁰ Хотя результаты кампании особенно на уровне провинций не были столь впечатляющими, как политические заявления, определенные сдвиги все же произошли. Власти передали управление многими государственными предприятиями частным структурам.

Главный акцент был сделан на приватизацию крупных государственных компаний. К примеру, федеральное правительство получило более 3,8 млрд долларов от продажи акций Canadian National Railways и Petro-Canada, половина из этой суммы была получена в 1995 году, а остальная доля выплачивалась частями в 1996 и 1997 годах.⁹¹ Провинциальные и муниципальные органы власти также существенно пополнили свои бюджеты за счет продажи активов так называемых «коронных корпораций» (Crown corporations). Судя по консолидированному финансовому отчету за второй квартал 2023 года, на федеральном уровне осталось 43 Crown corporations, в том числе такие стратегически важные, как Банк Канады, Атомная энергия Канады, Канадская корпорация страхования депозитов, Оборонное строительство, Королевский монетный двор Канады и другие.⁹²

Внедрению практики бюджетирования, ориентированного на результат, способствовала политика, регламентирующая оценку государственных программ, действовавшая в Канаде с 1977 года. Насколько эффективной была эта политика свидетельствуют, например, результаты Стратегического и операционного обзора расходов за период с 2011 по 2012 годы, позволившие сэкономить 5,2 млрд. канадских долларов или около 2% расходов на

⁹⁰ Jerry P. W., Russell J. The Industrial Relations Implications of Privatization: The Case of Canada Post. Relations Industrielles / Industrial Relations. Département des Relations Industrielles, Université Laval. Quebec, 2000. Vol.55, N 1. P. 44.

⁹¹ The fiscal impact of privatization in Canada. 2010. URL: <https://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2010/06/r973a.pdf> (дата обращения: 23.10.2023).

⁹² Consolidated Financial Information for Crown Corporations. 2023. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/crown-corporations-financial-data/2022-2023-q2.html> (дата обращения: 23.10.2023).

федеральные программы.⁹³ Эти и другие программно-целевые методы оптимизации бюджета, направленные на определение соответствия расходов целям государственной политики, в конечном счете, привели к изменению принципов бюджетирования.

В 2016 году в Канаде была принята новая политика ориентации на результаты, направленная на совершенствование процессов планирования, измерения, оценки результатов и отчетности о полученных результатах в государственных органах. Проведение оценки тех или иных государственных программ осуществляется на основе методологии Management Accountability Framework, о которой мы писали выше. Перечень программ расходов определяется с учетом уровня риска, сложности и других соображений. Правительственные департаменты составляют соответствующие графики и в обязательном порядке публикуют результаты оценки. Кроме того, они обосновывают свои решения не проводить оценку других программ.⁹⁴

В отчете Офиса Тайного совета*, поддерживающего разработку и реализацию политики и законодательных программ правительства, о результатах реализации программы «Государственная служба 2000», представленном в 1990 году, впервые особое внимание было обращено на то, что «профессиональная, карьерная государственная служба, способная привлекать и удерживать талантливых, преданных и творческих канадцев, имеет важное значение для национального благосостояния Канады».⁹⁵

⁹³ Богачева О. В., Смородинов О. В. Формирование условий для проведения обзоров расходов в России // Финансовый журнал. 2019. № 1. С. 22.

⁹⁴ OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

⁹⁵ Kernaghan K. A special calling: values, ethics and professional public service. 2007. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/special-calling-values-ethics-professional-public-service.html> (дата обращения: 23.10.2023).

* *Офис Тайного совета – государственный орган, поддерживающий разработку и реализацию политики и законодательных программ правительства. Его руководитель возглавляет Федеральную государственную службу Канады.*

В 1995 году была образована Целевая группа заместителей министров по ценностям и этике государственной службы, а в 1999 году – Управление по ценностям и этике государственной службы в Секретариате Совета казначейства в качестве центра экспертизы и лидерства, ответственного за продвижение ценностей государственной службы.⁹⁶

1 сентября 2003 года вступил в силу Кодекс ценностей и этики для государственного сектора.⁹⁷ Отныне государственные служащие должны были руководствоваться четырьмя наборами ценностей – демократическими, профессиональными, этическими и человеческими. «Уважительное, достойное и справедливое отношение ко всем людям имеет основополагающее значение для наших отношений с канадской общественностью и способствует созданию безопасной и здоровой рабочей среды, которая является необходимым условием вовлеченности, открытости и прозрачности. Разнообразие наших людей и идеи, которые они генерируют, являются источником наших инноваций», – говорится в Кодексе.⁹⁸

В соответствии с Законом о модернизации государственной службы 2003 года было создано **Агентство по управлению человеческими ресурсами государственной службы Канады (PSHRAC)**, наделенное полномочиями в сферах кадрового планирования, подотчетности, модернизации, ценностей и этики, политики обучения и управления программами развития и др.⁹⁹ В 2007 году этот государственный орган был переименован в Канадское агентство государственной службы (CPSA), а в 2009 году вошел в состав Управления по кадрам Секретариата Совета казначейства Канады.

В соответствии с Законом о занятости на государственной

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Values and Ethics Code for the Public Sector. 2011. URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (дата обращения: 23.10.2023).

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Report of the Review of the Public Service Modernization Act, 2003. 2011. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/report-review-public-service-modernization-act-2003.html> (дата обращения: 23.10.2023).

службе 2003 года полномочия по назначению на государственную службу и внутри нее, ранее возложенные на Комиссию по государственной службе, были делегированы заместителям руководителей государственных органов. Более того, Закон гласит, что **делеги́рование кадровых полномочий** должно осуществляться на как можно более низком уровне в рамках государственной службы и должно предоставлять менеджерам государственной службы гибкость, необходимую для набора персонала, управления и руководства своим персоналом для достижения результатов для канадцев.¹⁰⁰ Усиление полномочий уравнивается большей подотчетностью.

В 2005 году были опубликованы, а в 2015 году пересмотрены Ключевые лидерские компетенции государственной службы, определяющие поведение, ожидаемое от руководителей государственной службы.¹⁰¹ Данный профиль компетенций служит основой для отбора, обучения и развития, а также управления производительностью и талантами. Он учитывается при разработке программы обучения в Школе государственной службы, образованной в 2004 году на базе Канадского центра развития менеджмента.

Лидерские компетенции связаны с формированием видения и стратегии, мобилизацией людей, поддержанием честности и уважения и достижением результатов. Две компетенции: продвижение инноваций и управление изменениями, а также сотрудничество с партнерами и заинтересованными сторонами, которые имеют важное значение в рассматриваемом контексте, также являются частью профиля.¹⁰²

Значительные усилия были направлены на создание совместимых, удобных и эффективных информационных систем

¹⁰⁰ Public Service Employment Act. 2003. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.01/> (дата обращения: 23.10.2023).

¹⁰¹ Key Leadership Competencies. 2015. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile.html> (дата обращения: 23.10.2023).

¹⁰² Ibidem.

и инструментов работы с персоналом государственной службы. В Казахстане эта задача решается посредством эксплуатации Интегрированной информационной системы «Е-кызмет» (далее – ИИС «Е-кызмет»), предназначенной для усовершенствования бизнес-процессов в сфере управления персоналом государственной службы.

В 2018 году при Секретариате Совета казначейства Канады была создана группа по кадрам и оплате труда нового поколения (NextGen HR and Pay). Основная ее задача – **перевод в цифровой формат HR-решений** и оплаты. Мобильная и доступная IT-платформа формируется на основе потребностей пользователей и современных процессов управления персоналом.¹⁰³

Разумеется, при использовании новых технологий управления человеческими ресурсами возникали и возникают определенные сложности. Например, в Отчете о реализации законов, регулирующих государственную службу, представленном парламенту в 2010 году, говорится, что на первом этапе реформ процессы отбора носили слишком общий характер, недостаточно усилий прилагалось к разработке критериев заслуг и инструментов оценки, отражающих требования к должностям. Было отмечено, что некоторые проблемы, вызванные использованием нового подхода к оценке заслуг, связаны с отсутствием непрерывного обучения менеджеров.¹⁰⁴

Следует отметить, что пандемия коронавируса ускорила трансформацию и модернизацию системы найма. Стали нормой такие новые способы найма, как видеособеседования и онлайн-тестирование. Впрочем, эти вещи успешно апробируются и в Казахстане.

¹⁰³ Next Generation Human Resources and Pay. 2021. URL: <https://www.canada.ca/en/shared-services/corporate/next-generation-human-resources-pay-system.html> (дата обращения: 23.10.2023).

¹⁰⁴ Report of the Review of the Public Service Modernization Act, 2003. 2011. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/report-review-public-service-modernization-act-2003.html> (дата обращения: 23.10.2023).

Результаты реформ

Согласно отчету издания U.S. News «Лучшие страны мира», в 2021 году Канада заняла первое место в общем рейтинге.¹⁰⁵ Она также стала первой в категории «Качество жизни» и в рейтинге «Лучшие страны для реализации социальных целей». Последнее обстоятельство во многом было предопределено успешной реализацией концепции «надлежащего управления» в рассматриваемое нами время.

1.4.4. Великобритания

Особенностью реформы государственной службы в этой стране является то, что она **осуществлялась в контексте модернизации экономики**. Рост бюджетных расходов, чрезмерный государственный контроль хозяйственной деятельности, недостаточно эффективные механизмы управления, высокий уровень безработицы и инфляции и другие проблемы требовали своего неотложного решения, чем и занялась Маргарет Тэтчер, возглавившая правительство в мае 1979 года. Ее главной целью была институциональная и структурная адаптация страны к новым вызовам времени.

Жесткая бюджетная политика, массовая приватизация (к 1987 году были проданы государственные активы на сумму более 20 млрд. долл.¹⁰⁶), радикальное уменьшение влияния государственного сектора – таковым было наследие Тэтчер. Суть ее политики по приватизации и снижению роли государства в экономике лучше всего выразил в январе 1982 года Найджел Лоусон, государственный секретарь по энергетике, позднее возглавивший Казначейство. Выступая в парламенте во время обсуждения законопроекта по нефти

¹⁰⁵ Канада заняла первое место в мире в 2021 году. 2021. URL: <https://canadaru.ca/archives/5075#:~:text=> (дата обращения: 23.10.2023).

¹⁰⁶ Goodman J. B., Loveman G. W. Does Privatization Serve the Public Interest? // hbr.org. 1991. URL: <https://hbr.org/1991/11/does-privatization-serve-the-public-interest> (дата обращения: 23.10.2023).

и газу, он заявил: «Ни одна промышленная корпорация не должна принадлежать государству и контролироваться им, если только для такой договоренности нет твердой и конкретной причины».¹⁰⁷

Такие же подходы, принципы и методы использовались при реформировании государственной службы. Но этот процесс имел еще одну особенность. Джереми Коупер, бывший руководитель Секретариата по модернизации государственного управления в правительстве Соединенного Королевства, считает некорректным говорить об изменениях 1979-1997 годов как о последовательной программе реформ.¹⁰⁸ Многие эти изменения, в отличие от других стран, были реализованы с помощью административных, а не законодательных мер. «Эволюция» и «постоянное улучшение» – гораздо более подходящие термины для характеристики изменений, происходивших в Великобритании, считает профессор Бирмингемского университета Тони Боверд.¹⁰⁹

И, наконец, еще одной особенностью английских реформ, на которую обращает внимание все тот же Джереми Коупер, являлось то, что «в соответствии с англо-саксонской административной традицией британская система государственного управления в очень малой степени опирается на законодательные нормы, поэтому изменения осуществлялись административным путем, а не посредством принятия новых законов. Это во многом способствовало гибкому и прагматичному подходу».¹¹⁰

Многое из того, что делали реформаторы в Великобритании, вызывало на первых порах, по меньшей мере, **психологическое неприятие**. Англичан, привыкших к полной занятости и высокому уровню внимания правительства к социальному самочувствию

¹⁰⁷ Orders of the Day – Oil and Gas (Enterprise) Bill: 19 Jan 1982. 1982. URL: <https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=1982-01-19a.169.0> (дата обращения: 23.10.2023).

¹⁰⁸ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон. Пер. англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2003. С. 233.

¹⁰⁹ Bovaird T. The UK Civil Service Reform Program, 1999–2005. 2007. URL: <https://www.growkudos.com/publications/10.1016%252Fs0732-1317%2807%2916013-9/reader> (дата обращения: 23.10.2023).

¹¹⁰ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон. Пер. англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2003. С. 236.

подопечных, шокировали публичные призывы «железной леди» самим решать свою судьбу и ее действия, направленные на поддержку предпринимателей, а не рабочих. Поощрялись ранний выход на пенсию, неполная занятость, гибкое использование трудовых ресурсов, в том числе за счет переселения в другие регионы, развитие малого бизнеса, переобучение и другие вещи, которые не теряют актуальности до сих пор.

Маргарет Тэтчер была и остается единственным политиком, которой при жизни установили бронзовый памятник в парламенте. Это лучшая оценка реформ, которые позволили создать диверсифицированную, конкурентоспособную экономику и эффективную модель современной государственной службы. Разумеется, свою лепту в изменения внесли и последующие администрации, проводившие политику, соответствующую возросшим запросам общества и принципам «открытого правительства», продвигаемым международными организациями.

Английский **Закон о свободе информации 2000** (Freedom of Information Act 2000) является предельно исчерпывающим в части обеспечения такого ключевого условия «открытого правительства», как доступность информации.¹¹¹

Хорошо известно, что никакой закон не будет работать, если нет действенных механизмов контроля за реализацией его норм. Поэтому функцию обеспечения выполнения Закона о свободе информации и Закона о защите данных 2018 (Data Protection Act 2018) возложили на Управление комиссара по вопросам информации (Information Commissioner's Office, ICO). Комиссар по вопросам информации непосредственно подотчетен парламенту. Он является полностью независимым должностным лицом, свободным от внешнего влияния, прямого или косвенного, не имеющим права искать и получать указания от кого бы то ни было при выполнении своих задач и полномочий.¹¹²

¹¹¹ Freedom of Information Act 2000. 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/schedule/2> (дата обращения: 23.10.2023).

¹¹² Information Commissioner's Office (ICO). 2023. URL: <https://ico.org.uk/about-the-ico/> (дата обращения: 23.10.2023).

Великобритания была одной из восьми стран-основателей OGP. Свой первый **Национальный план действий по открытому правительству на 2011-2013 годы** (далее – Национальный план) она опубликовала в сентябре 2011 года, а отчет о самооценке прогресса – в апреле 2013 года. В итоговом Обзоре OGP была дана положительная оценка действиям правительства, которое сосредоточило свое внимание на вопросах инноваций в области открытых данных и предоставлении услуг в режиме онлайн.¹¹³

В 2013 году Великобритания стала бесспорным лидером по **открытым данным**. Веб-портал data.gov.uk, начавший функционировать в 2010 году, считался самым полным в мире ресурсом открытых данных правительства с более чем 10 300 файлами, к 2023 году их количество превысило 47 тысяч.¹¹⁴

С 2012 года в Великобритании действует **Совет по прозрачности государственного сектора**, созданный для продвижения программы открытого правительства.¹¹⁵ Кроме того, в целях широкого вовлечения общественности в подготовку и реализацию национальных планов была создана и действует по настоящее время Сеть гражданского общества «Открытое правительство Великобритании», а также разработано и опубликовано соответствующее руководство.¹¹⁶

31 октября 2013 года на международном саммите Open Government Partnership премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон представил следующий **Национальный план действий на 2013-2015 годы**.¹¹⁷

¹¹³ Independent reporting mechanism: United Kingdom progress report 2011–2013. 2014. URL: <https://www.opengovpartnership.org/documents/united-kingdom-progress-report-2011-2013/> (дата обращения: 23.10.2023).

¹¹⁴ Opening up Government. 2021. URL: <https://www.re3data.org/repository/r3d100010579> (дата обращения: 24.10.2023).

¹¹⁵ Public Sector Transparency Board. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/groups/public-sector-transparency-board> (дата обращения: 24.10.2023).

¹¹⁶ The Open Government Guide. 2013. URL: <https://www.opengovernment.org.uk/resource/open-government-guide/> (дата обращения: 24.10.2023).

¹¹⁷ UK Action Plan 2013-2015. 2013. URL: <https://www.opengovernment.org.uk/resource/uk-action-plan-2013-15/> (дата обращения: 13.09.2023).

Предисловие к этому документу настолько примечательное, что есть смысл процитировать его полностью: «Прозрачность и открытое правительство – идеи, время которых пришло. Люди во всем мире требуют от своих правительств гораздо большей открытости, демократии и подотчетности. Граждане требуют, чтобы государство было их слугой, а не хозяином, и чтобы информация, которой владеет правительство, была открыта для всех. В то же время новые технологии разрушают устоявшуюся бюрократию и создают возможности для гораздо более гибкого правительства. Во всем мире реформы, направленные на повышение открытости правительства, приносят ощутимые выгоды: более быстрый рост, более качественные государственные услуги, меньше коррупции и меньше бедности».¹¹⁸

В Национальном плане действий на 2013-2015 годы впервые было заявлено о намерении правительства создать **публичный реестр бенефициарных владельцев компаний**. Граждане получили доступ к информации о том, кто и какими владеет компаниями, как и какую извлекает прибыль. Реестр значительно облегчил работу по противодействию коррупции, отмыванию денег и уклонению от уплаты налогов. Лондон начал дистанцироваться от сомнительного статуса столицы по легализации незаконно нажитых средств. Следуя логике этой политики, в 2017 году королева утвердила Закон о криминальных финансах (Criminal Finances Bill 2017).

Спустя 10 лет после вступления в ОGP авторы **Национального плана действий на 2021-2023 годы** констатировали, что «Открытое правительство» оказало глубокое влияние на то, как функционируют государственные органы, повышая осведомленность об открытых подходах к формированию политики и выступая в качестве постоянно развивающегося набора тематических исследований и примеров, на которые Великобритания может ссылаться и учиться.¹¹⁹

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ UK National Action Plan for Open Government 2021-2023. 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-action-plan-for-open-government-2021-2023/uk-national-action-plan-for-open-government-2021-2023> (дата обращения: 24.10.2023).

В этом Национальном плане правительство потребовало от всех закупающих органов внедрить **Стандарт открытых договорных данных**, являющийся основным продуктом OGP. Заявлено о намерении создать единую центральную цифровую платформу для регистрации поставщиков и размещения информации, содержащей практически **исчерпывающие сведения о закупках и заключении контрактов на протяжении всего коммерческого жизненного цикла учреждений и предприятий**.¹²⁰

В марте 1999 года была опубликована так называемая Белая книга: «Модернизация правительства», которая содержала основополагающую главу, посвященную вопросам **внедрения электронной системы управления**. Авторы программы актуализировали проблему отставания государственных органов от частного сектора в части использования новейших IT-технологий. По их мнению, развитие электронного правительства и более эффективное использование информационных ресурсов должно сократить это отставание и способствовать улучшению качества услуг, оказываемых гражданам и бизнесу.¹²¹

Для выявления и масштабирования передовой практики разработки политики государственных органов в июне того же года правительство создало **Центр исследований в области управления и политики** (The Centre for Management and Policy Studies, CMPS). Тем самым преследовалась цель превращения государственной службы в отрасль, в которой парадигма развития определяется через обучение новым способам ведения дел. Стала практиковаться подготовка регулярных обзоров, дающих представление о том, как разрабатывается политика отдельных департаментов.¹²²

Ричард Уилсон, возглавлявший тогда внутреннюю

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ White Paper: Modernising Government (March 1999). 1999. URL: <https://www.gov.uk/official-documents?page=2> (дата обращения: 24.10.2023).

¹²² Modernising Government White Paper. 1999. URL: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/westminster-hall/1999/dec/09/modernising-government-white-paper> (дата обращения: 24.10.2023).

государственную службу, по этому поводу сказал следующее: «Центр основан на базе бывшего Колледжа государственной службы и станет организатором нового направления обучения. Но он сделает больше, чем это. Центр объединит лучших специалистов в области обучения менеджменту, опираясь на государственный и частный опыт в Великобритании и за рубежом. Он будет исследовать и оценивать результаты нашей политики, выявляя и распространяя передовой опыт. Он откроет окно в сердце правительства для лучшего нового мышления академического сообщества, объединит консультантов по управлению и бизнесу, в области инноваций, разработки политики и лидерства. Будет создана площадка, где управленцы смогут отвлечься от рутины своей повседневной работы и подумать, как они могут улучшить свой способ ведения дел».¹²³

В 2017 году Департамент цифровых технологий образовал **Совет по цифровой экономике** (Digital Economy Council, DEC), объединивший ведущие цифровые компании страны, а также глобальные технологические фирмы и представителей более широкой цифровой экономики, включая таких гигантов отрасли, как Google, Facebook, Cisco, BT и Apple. К тому времени в Великобритании уже насчитывалось более 200000 цифровых предприятий, обеспечивавших работой более 1,4 миллиона человек.¹²⁴

В соответствии с рекомендациями DEC был создан Центральный офис цифровых технологий и данных (The Central Digital and Data Office, CDDO) для информационного обеспечения принятия решений государственных органов и улучшения на этой основе качества предоставляемых ими услуг.¹²⁵

¹²³ Wilson R. The Civil Service in the New Millennium. 1999. URL: <https://ntouk.files.wordpress.com/2020/08/the-civil-service-in-the-new-millennium.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

¹²⁴ New forum to boost UK digital economy. 2017. URL: <https://www.beavismorgan.com/new-forum-to-boost-uk-digital-economy/> (дата обращения: 24.10.2023).

¹²⁵ Prime Minister Steve Barclay's Chief of Staff report dated 22 February 2022. 2023. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1058936/cdl-pacac-letter.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

В апреле 2000 года была начата реализация документа под названием «**Электронное правительство**» и подзаголовком «Стратегические рамки для правительственных услуг в информационную эпоху». В нем говорилось, что четырьмя руководящими принципами электронного правительства являются:

- создание услуг на основе выбора граждан;
- более доступное правительство и его услуги;
- социальная интеграция;
- более эффективное использование информации.¹²⁶

Реализация проекта «Модернизация правительства», по мнению исследователей, создала среду для трансформации деятельности правительства путем использования методов электронного бизнеса в государственном секторе.¹²⁷

В соответствии с Декларацией о государственной реформе, принятой в 2021 году, создана Целевая группа по оценке (The Evaluation Task Force, ETF), которая должна следить за соблюдением принципов доказательной политики. Она оказывает поддержку правительству и ведущим департаментам по 151 программе общей стоимостью 35,1 млрд. фунтов стерлингов.¹²⁸

Наряду с внедрением рыночных механизмов в сферу государственной службы, англичане заимствовали базовые элементы шведской модели управления. Формула этой модели достаточно простая: **эффективность через деbüroкратизацию**. Речь идет об использовании принципа децентрализации и связанного с ним принципа делегирования, установлении минимальной иерархичности и максимально короткой дистанции

¹²⁶ E-government – A Strategic Framework for Public Services in the Information Age. 2000. URL: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/e-government-strategy-2000.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

¹²⁷ Bovaird T. Performance Measurement and Evaluation of e-Government and e-Governance Programmes and Initiatives. 2005. URL: https://www.researchgate.net/publication/271385637_Performance_Measurement_and_Evaluation_of_E-Government_and_Governance_Programmes_and_Initiatives (дата обращения: 24.10.2023).

¹²⁸ Prime Minister Steve Barclay’s Chief of Staff report dated 22 February 2022. 2023. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1058936/cdl-pacac-letter.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

между различными уровнями управления, формировании функционально оправданной матричной структуры учреждений, позволяющей быстро реагировать на изменения.

Деятельность государственных органов (министерств, департаментов и ведомств) была ограничена только функцией формирования политики, а предоставление услуг и прочие виды деятельности стали прерогативой исполнительных агентств. Существовавшая ранее единообразная иерархия государственной службы с её пятнадцатью разрядами, от постоянного заместителя министра (высший разряд) до работника канцелярии (низший разряд), была упразднена.¹²⁹

Разрушение монополии государства на предоставление публичных услуг привело к аннулированию большого количества функций государственных органов и сокращению численности чиновников. В период с 1976 года по 1999 год количество государственных служащих уменьшилось на 40% – с 751 тыс. до 460 тыс. 78% сокращенных получили должности в 138 вновь созданных исполнительных агентствах и сходных с ними организациях.¹³⁰

Наиболее оптимальной формой повышения эффективности государственной власти правительство Тэтчер определило **квазирегулирование** (программа «Следующие шаги» 1988 года). Его суть в создании особых юридических лиц, выполняющих публичные функции. Так появились QUANGO (quasi-autonomous non-governmental organisation), квазиавтономные негосударственные организации. В дальнейшем их разделили на executive agencies (EA), исполнительные агентства, а также вневедомственные государственные органы – NDPB (Non-departmental public body) и non-ministerial department (NMD), неминистерские департаменты.¹³¹

Изначально QUANGO подразделялись на **исполнительные**,

¹²⁹ Стефенсон Р. Реформа государственной службы в Великобритании. 2003. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-gosudarstvennoy-sluzhby-velikobritanii> (дата обращения: 24.10.2023).

¹³⁰ Там же.

¹³¹ Public Bodies Guidance. 2023. URL: <https://www.gov.uk/guidance/public-bodies-reform> (дата обращения: 24.10.2023).

выполняющие отдельные управленческие функции органов власти, в том числе связанные с оказанием публичных услуг на коммерческой основе; **консультативные**, осуществляющие независимые экспертные консультации, на основе которых органы государственной власти принимают обязательные решения; **юрисдикционные**, реализующие надзор за деятельностью отдельных государственных учреждений, занимающиеся проблемами лицензирования и разного рода апелляционными делами.¹³²

У NDPB разные роли, включая консультирование министров и других должностных лиц, выполняющих исполнительные или регулирующие функции. За ними сохранились также исполнительные и юрисдикционные функции. Они работают в пределах стратегических рамок, установленных министрами. К NDPB, в частности, относятся Британский совет, Агентство по охране окружающей среды и Управление по охране труда и технике безопасности.

NMD являются самостоятельными государственными органами, но не имеет собственных министров. Они подотчетны парламенту через своих спонсоров. К неминистерским департаментам относятся Агентство по пищевым стандартам, HM Revenue & Customs (доходы и таможня Ее Величества), Ofgem (вопросы энергетики) и другие.

В 1998 году в Великобритании насчитывалось несколько сот QUANGO, действовавших под эгидой (или в системе) конкретных государственных органов. На сотрудников этих организаций не распространялись условия государственной службы, они работали на контрактной основе. В период с 1988 по 2010 годы были ликвидированы более 130 государственных учреждений путем слияния, отмены функций, изменения организационной формы или приватизации.¹³³

¹³² Романовская О.В. КВАНГО (QUANGO) – правовая модель повышения эффективности государственной власти. / Вестник Поволжского института управления, 2018. Том 18. № 5. С. 39.

¹³³ Panchamia N., Thomas P. The Next Steps Initiative. 2014. URL: <https://www.institute-for-government.org.uk/sites/default/files/case%20study%20next%20steps.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

Вместе с тем уже в Обзоре политики агентств 2002 года было отмечено, что некоторые из QUANGO оказались оторванными от своих департаментов и нуждались в более четких системах подотчетности.¹³⁴ Колин Талбот из Кембриджского университета пишет, что у государственных органов часто был запутанный набор отношений с мириадами различных типов независимых агентств, а понимание и переключение между многочисленными требованиями оказывались чрезвычайно сложными.¹³⁵

Процедуры упразднения, слияния и реформирования государственных органов значительно облегчил Закон о государственных органах 2011 года (Public Bodies Act 2011). Министров наделили соответствующими полномочиями, теперь они получили возможность самостоятельно принимать решения о передаче функций упраздняемого или реорганизуемого учреждения лицу, имеющему на это право.¹³⁶

Увеличилась доли аутсорсинга в государственном секторе услуг. Только в 2012 году более 4 миллиардов фунтов стерлингов было выплачено четырем компаниям-аутсорсерам – Serco, Capita, Atos и G4S, предоставлявшим услуги широкого спектра: от управления тюрьмами до проведения оценки дееспособности в рамках системы социальной защиты.¹³⁷

Следует отметить, что в Великобритании использовали наиболее сильную форму децентрализации, заключающуюся в передаче полномочий от центрального правительства автономным правительствам более низкого уровня, юридически оформленным как самостоятельные уровни управления. В 1998 году были созданы

¹³⁴ Thomas P. Building transformative capability through civil service reform. 2020. URL: <https://sciendo.com/it/article/10.2478/admin-2020-0025> (дата обращения: 24.10.2023).

¹³⁵ Talbot C. Smaller Government: Shrinking the Quango State. 2011. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/537/537.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

¹³⁶ Public Bodies Act 2011. 2011. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/contents> (дата посещения: 24.10.2023).

¹³⁷ Абуцакра Р., Хури, М. Эффективное правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире. М. : Издательство Олимп-Бизнес, 2016. С. 87.

три автономных государства Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса с избираемым прямым голосованием парламентом и собственным правительством. Им были переданы основные руководящие полномочия и обязанности, и тем самым создана асимметричная система децентрализации.¹³⁸

В Великобритании большую роль в поддержке системы бюджетирования, ориентированного на результат, играет **парламентский контроль**. Специальные комитеты по контролю за деятельностью правительства (англ. departmental select committees) обеспечивают ответственность государственных органов за результаты использования бюджетных средств. При этом они опираются на данные экспертного отдела Палаты общин, помогающего осуществлять анализ расходов и результатов реализации различных программ.¹³⁹

В бытность премьер-министром Тони Блэра начали активно применять практику отчетности и бюджетирования частного сектора. В июле 1998 года, представляя в парламенте план государственных расходов на 1999-2002 годы, Блэр объявил о новом принципе финансирования общественных услуг: «**деньги на модернизацию**». Суть его состояла в том, что в обмен на инвестиции государственные органы должны были провести реформы, направленные на повышение эффективности деятельности.¹⁴⁰

Государственные расходы перераспределили таким образом, что они стали соответствовать приоритетам правительства и

¹³⁸ OECD Multi-level Governance Studies, Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers. Chapter 2. Understanding decentralisation systems. 2019. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53013b71-en/index.html?itemId=/content/component/53013b71-en> (дата обращения: 24.10.2023).

¹³⁹ OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019. URL: https://www.pem-pal.org/sites/pem-pal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

¹⁴⁰ Modern Public Services for Britain: Investing in Reform. 1998. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/260743/4011.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

препятствовали расточительству и неэффективности. Были заключены новые соглашения о предоставлении государственных услуг между департаментами и Казначейством. Они включали новые цели и измеримые показатели эффективности и результативности. Был налажен непрерывный процесс проверки и аудита исполнения соглашений.¹⁴¹

Появился первый в истории Великобритании **реестр государственных активов**. Правительство заявило о намерении продавать то, что не должно принадлежать государству.

Собственно сами реформы создавали условия для значительной экономии государственных средств. Так, только в 2020/21 финансовом году правительством было сэкономлено более 3,4 миллиарда фунтов стерлингов за счет улучшения операционной эффективности и результативности.¹⁴²

Программа «Следующие шаги», как пишут Nehal Panchamia и Peter Thomas, «коренным образом изменила повестку дня в области кадрового обеспечения и назначений».¹⁴³ Пришло осознание того, что люди, не являющиеся государственными служащими, могут эффективно осуществлять функции по предоставлению услуг. Специалисты из частного сектора оказались более публичными, более расположенными к улучшению бизнес-процессов. Значительно упростился найм менеджеров извне. Эти тенденции получили развитие в программе Bringing In and Bringing On Talent 1999 года (Привлечение и развитие талантов).

В докладе, подготовленном Офисом Кабинета министров для постоянных глав департаментов и посвященном презентации программы Привлечение и развитие талантов, обращалось внимание на то, что изменения на рынке труда – такие как

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Government efficiency savings, 2021. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/government-efficiency-savings-2021/government-efficiency-savings-2021> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁴³ Panchamia N., Thomas P. The Next Steps Initiative. 2014. URL: <https://www.institute-for-government.org.uk/sites/default/files/case%20study%20next%20steps.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

большой акцент на трудоустройстве с учетом интересов семьи, обучение на протяжении всей жизни, управление карьерой, разнообразие и гибкость в отношении возраста выхода на пенсию – затрудняют привлечение и удержание талантов, необходимых для государственной службы в будущем.¹⁴⁴

Основной целью Bringing In and Bringing On Talent, опиравшейся на изменения, начатые в рамках программы «Следующие шаги», было усиление лидерства на государственной службе путем культивирования талантов и развития способностей сотрудников, а также через обеспечение доступа к более широкому кругу талантов извне.¹⁴⁵

В мае 2022 года правительство, следуя рекомендации одного из ведущих аналитических центров Великобритании **Policy Exchange**, начало замещение вакансий старшего уровня государственной службы (их насчитывается порядка 7000, из них почти 6000 – в учреждениях, расположенных вне Лондона) на свободной конкурсной основе специалистами из других секторов. Это стало крупнейшим за последнее десятилетие изменением в правилах найма на государственную службу.¹⁴⁶ Так началась реализация **Декларации о государственной реформе**, принятой 15 июня 2021 года.¹⁴⁷

В упомянутой Декларации говорится о том, что пандемия COVID-19 выявила недостатки в работе правительства. Это громоздкие процессы, запутанная ответственность за предоставление услуг, медленное масштабирование инноваций и другие. В целях устранения недостатков и повышения качества государственного управления были предложены следующие меры.

В разделе «Люди» правительство выразило намерение

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ All Senior Civil Service jobs to be advertised externally from today. 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/news/all-senior-civil-service-jobs-to-be-advertised-externally-from-today> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁴⁷ Declaration on Government Reform. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform> (дата обращения: 24.10.2023).

повысить роль регионов путем перемещения рабочих мест и сфер деятельности за пределы крупных центров. Были намечены меры по ротации кадров из центра в регионы и наоборот, а также привлечения в государственный сектор представителей промышленности, академических кругов и гражданского сектора.

Правительство взяло на себя обязательство к концу десятилетия перевести 22 тысячи рабочих мест государственной службы из Лондона в другие регионы. Оно также обязалось сократить численность государственных служащих на 91 тысячу человек с целью экономии 3.5 млрд. фунтов стерлингов.¹⁴⁸

Авторы Декларации заявили, что правительство будет поощрять руководителей государственных служб, намеренных повышать квалификацию в частном и гражданском секторах.¹⁴⁹ Пересмотру подлежала вся система управления эффективностью государственных служащих, включая обновление учебных программ.

В разделе «Производительность» изложены меры по модернизации работы правительства. Среди них можно выделить следующие: создание специальной целевой группы по оценке качества и эффективности программ; установление презумпции открытости и обязанности государственных органов обмениваться данными друг с другом; использование результатов научных исследований и внедрение технологий, способствующих повышению качества управленческих решений и услуг.

Девизом раздела «Партнерство» стало выражение «успех в работе для общества, а не обеспечение собственных приоритетов».¹⁵⁰ Достижению этой цели будет способствовать: усиление взаимодействия министров с другими официальными лицами; создание среды, поддерживающей открытую совместную

¹⁴⁸ Barnard B. Reform of Government. What do we want from the next Prime Minister? 2022. URL: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2022/08/Reform-of-Government-What-do-we-want-from-the-next-Prime-Minister.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁴⁹ Declaration on Government Reform. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁵⁰ Ibidem.

разработку политики; опора на знания и опыт других стран; эффективная работа с учреждениями, не входящими в правительство, налаживание партнерских отношений с частным сектором и общественными организациями.

Особую актуальность, на наш взгляд, представляет та часть Декларации, в которой говорится **о необходимости опоры на знания**. В Великобритании с 2010 года функционирует Совет по науке и технологиям при премьер-министре (The Council for Science and Technology, CST), который готовит независимые рекомендации о том, как разработки в различных областях знаний могут улучшить результаты работы правительства.¹⁵¹

Для Казахстана представляют интерес события марта 2020 года, когда на встрече с членами CST премьер-министр обратился с просьбой рассмотреть вклад науки и технологий в решение проблемы экономического неравенства и содействия равенству доступа к возможностям.¹⁵² Выравнивание уровня жизни является одной из наиболее актуальных и сложных задач современной Великобритании. Страна отличается самыми большими региональными различиями среди стран ОЭСР с точки зрения экономической производительности. CST представил развернутые рекомендации по решению проблемы, которые были учтены при разработке Стратегии развития территорий.¹⁵³

В 2013 году в Великобритании презентовали правительственную программу сканирования горизонтов,* направленную на более эффективное использование возможностей

¹⁵¹ The Council for Science and Technology (CST). 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/council-for-science-and-technology> (дата обращения: 24.10.2023)

¹⁵² Levelling up: the role of science and technology in addressing regional disparities and promoting equality of opportunity. 2021. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/958636/CST_levelling_up_letter.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁵³ Ibidem.

* Сканирование горизонтов является одним из инструментов перспективного анализа (форсайта), его использование позволяет осуществлять сценарное планирование. Основная цель: исследование того, как возникающие тенденции и события потенциально могут влиять на текущую политику и практику.

данного инструмента исследований в процессе разработки политики в сфере государственной службы.¹⁵⁴

Во многих департаментах создали группы по сканированию горизонтов, которые тесно взаимодействуют с Объединенным центром данных и анализа (JDAC).¹⁵⁵ Государственное управление науки, в составе которого также функционирует Центр сканирования горизонтов, проводит и заказывает исследования по широкому кругу вопросов, актуальных для государственной политики. В том числе по таким темам, как «Инфраструктура, эффективность и результативность», «Развивающиеся технологии», «Инновации: управление рисками», «Коммуникации и взаимодействие с общественностью» и другие.¹⁵⁶ Кроме того, управление координирует проекты, направленные на изучение фактических данных по крупным межсекторальным проблемам и определение будущих возможностей. В 2023 году в центре внимания управления находятся вопросы изучения механизмов научного консультирования, которые должны быть не просто эффективными, но и встроенными в государственные системы.¹⁵⁷

В связи с темой опоры на знания обращает на себя внимание оценка эффективности работы британского Колледжа государственной службы (Civil Service College, CSC), которую дает эксперт по вопросам государственного управления Кэтрин Хэддон. Она отмечает, что подавляющее большинство учебных программ Колледжа рассчитано на руководителей среднего звена, в то время как потребности в новых знаниях высшего

¹⁵⁴ Horizon Scanning Programme: a new approach for policy making. 2013. URL: <https://www.gov.uk/government/news/horizon-scanning-programme-a-new-approach-for-policy-making> (дата обращения: 29.11.2023).

¹⁵⁵ Futures, Foresight and Emerging Technologies. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/groups/futures-and-foresight> (дата обращения: 29.11.2023).

¹⁵⁶ Government Office for Science – the next 5 years. (2015). URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a75b277e5274a4368299459/gs-15-32-go-science-next-5-years.pdf> (дата обращения: 29.11.2023).

¹⁵⁷ Research at GO-Science. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/government-office-for-science/about> (дата обращения: 26.10.2023).

руководства удовлетворяются лишь отчасти.¹⁵⁸ Возможно, нам тоже следует предметно изучить **проблему управления знаниями** и осуществить анализ учебных программ Академии государственного управления, чтобы выяснить степень сфокусированности программ повышения квалификации на руководителях высшего звена.

Результаты реформ

Система государственной службы Великобритании в результате реформ стала одной из самых эффективных в мире. Можно согласиться с мнением, что опыт этой страны является **хрестоматийным примером реализации концепции Нового государственного управления**.

«Философия NPM с ее ставкой на конкурентность и личную инициативу работника оказалась особенно созвучна британской политической культуре, которая, будучи укоренена в системе прецедентного права, препятствовала созданию безличных бюрократических механизмов и опиралась скорее на развитое чувство ответственности и личные качества чиновников», – пишут российские исследователи Кушлин В. И. и Устенко В. С.¹⁵⁹

О результативности мер по модернизации деятельности органов власти свидетельствует то, что доверие общества к государственным служащим в период активной фазы реформ выросло более чем в два раза с 25% в 1983 году до 53% в 2013 году.¹⁶⁰ В 2021 году на государственную службу было подано 2,26 миллиона заявлений о приеме на работу, что является индикатором устойчивой тенденции роста привлекательности отрасли для тех, кто находится

¹⁵⁸ Haddon C. Reforming the civil service. The Centre for Management and Policy Studies, 1999-2005. 2012. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/CMPS%20in%20template%20FINAL.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁵⁹ Кушлин В.И., Устенко В.С. Реформирование государственной службы как фактор управления социально-экономическим развитием (опыт развитых стран). 2015. URL: <https://sovman.ru/article/5306/> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁶⁰ Grimstone G. A Better Civil Service. Triennial Review of the Civil Service Commission. 2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403982/CSC_TR_Report_a_better_civil_service.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

в поисках выбора карьеры.¹⁶¹ Это при том, что по состоянию на второй квартал 2023 года в Соединенном Королевстве на должностях государственного управления работало около 1,17 миллиона человек, из которых 522 000 – на государственной службе.¹⁶²

Для Казахстана, на наш взгляд, особенно ценным является опыт Великобритании по формированию и использованию разнообразных механизмов взаимодействия государственных органов с бизнес-сообществом и гражданским сектором.

Одним из уроков, который мы должны извлечь из опыта Великобритании, должно стать то, что культура государственной службы по своей природе отличается осторожностью и медлительностью. В силу выраженной иерархичности и доминирования бюрократического ритуализма она ориентирована на процесс, а не на результат.¹⁶³ Поэтому мы неизбежно будем сталкиваться с явным и неявным сопротивлением изменениям.

«У государственных служащих слишком мало стимулов для того, чтобы бросить вызов существующему положению дел или искать и реализовывать меры по сокращению затрат или повышению качества обслуживания», – справедливо отмечают авторы упомянутого Плана реформы государственной службы, презентованного правительством Кэмерона в июне 2012 года.¹⁶⁴

Поэтому культура государственной службы должна стать более гибкой, сфокусированной на результатах, а не на процессах. Она должна поощрять инновации и бросать вызов статус-кво, вознаграждать тех, кто выявляет и искореняет изжившие себя традиции и практики.¹⁶⁵

¹⁶¹ Maya-Martinez M. Helping you navigate your Civil Service job journey. 2022. URL: <https://civilservice.blog.gov.uk/2022/10/25/helping-you-navigate-your-civil-service-job-journey/> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁶² Clark D. Number of public sector employees in the civil service UK 1999-2023. 2023. URL: <https://www.statista.com/statistics/966830/public-sector-civil-service-workforce-uk/#:~:text=There%20were%20around%201.17%20million,worked%20for%20the%20civil%20service> (дата обращения: 01.11.2023).

¹⁶³ The Civil Service Reform Plan. June 2012. URL: https://www.civilservant.org.uk/library/2012_Civil_Service_Reform_Plan.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Ibidem.

1.4.5. Италия

В первой половине 90-х годов XX века Италия была охвачена глубоким политическим кризисом, который удалось преодолеть путем проведения институциональных реформ, в том числе в сфере государственной службы. Возглавивший в мае 1994 года правительство Сильвио Берлускони с самого начала своей деятельности проявил себя сторонником децентрализации государственного управления и поддержки частного сектора. Сменивший его в 1996 году в должности премьер-министра Романо Проди, а также члены его кабинета в лице министра государственной службы и реформы государства Франко Бассанини и министра бюджета и экономического планирования Карло Адзельо Чампи (с 1999 года – президент Итальянской республики), стали главными архитекторами реформ, радикально изменивших государственный сектор.

Эти реформы осуществлялись на фоне модернизации экономики, обусловленной необходимостью получения согласия европейских партнеров на присоединение Италии к Еврозоне. Они начались с институциональной перестройки, проходившей под знаком либерализации – демонтажа системы государственного регулирования экономики.¹⁶⁶ Соответственно происходила перестройка всей системы государственного управления.

Центральным органом, ответственным за реализацию реформ, стал экспертный комитет при Премьер-Министре, которым руководил Министр государственной службы и реформы государства. Он был наделен исключительными полномочиями в сфере контроля «качества нормативных актов», проведения анализа последствий внедрения нормативных актов, а также реализации программ по административному упрощению и систематизации.¹⁶⁷

Одним из первых шагов реформаторов стал Закон № 241 об административных процедурах и правилах доступа к

¹⁶⁶ Италия в начале XXI века. Сборник статей по итогам конференции (ИМЭМО РАН, 1 декабря 2014 года). М. : ИМЭМО РАН, 2015. С. 12.

¹⁶⁷ Bassanini F. La riforma dello stato e dell'amministrazione in Italia. 2004. URL: http://www.bassanini.it/public/Bassanini_Riforma_Stato_vers_russa.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

официальным документам, принятый 7 августа 1990 года. В нем появилось понятие «**право доступа**», трактовавшееся как право заинтересованных сторон на просмотр и извлечение копий административных документов в случае наличия прямого, конкретного и актуального интереса.¹⁶⁸ Заявителям гарантировали доступ к документам, знание которых необходимо для ведения или для защиты собственных законных интересов.

В соответствии со статьей 27 Закона при Президиуме Совета Министров была учреждена **Комиссия по обеспечению доступа к административным документам**.¹⁶⁹ Комиссия следила за тем, чтобы полностью реализовывался принцип осведомленности граждан о деятельности органов государственного управления.

Во исполнение закона о борьбе с коррупцией в 2013 году был принят **Кодекс прозрачности государственного управления** (Законодательный декрет 33/2013), определивший круг документов и актов, публикация которых является обязательной для государственных органов и учреждений.¹⁷⁰ Выполнение обязательства по публикации является элементом оценки управленческой ответственности. Было введено новое понятие «**гражданский доступ**» – право любого лица запрашивать у государственных органов документы, информацию и данные, подлежащие обязательному опубликованию, в тех случаях, когда это не было сделано. Запрос, сделанный в рамках права на гражданский доступ, не подлежит никаким ограничениям и не должен быть мотивированным.¹⁷¹

Для соблюдения данной нормы закона предусмотрены два вида надзора: на повсеместном уровне и на центральном уровне. Что касается первого аспекта, каждый государственный орган определяет лицо, ответственное за прозрачность, которое

¹⁶⁸ LEGGE 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. 1990. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241!vig=> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. 2013. URL: https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2013_0033.htm (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁷¹ Ibidem.

обычно совпадает с лицом, ответственным за предотвращение коррупции. На центральном уровне контроль возложен на Национальное управление по борьбе с коррупцией, которое обладает инспекционными полномочиями в отношении отдельных государственных органов. Кроме того, Управление контролирует работу лиц, ответственных за прозрачность.

К несомненным достоинствам реформы государственной службы в Италии относится создание возможности для постоянных консультаций между законодателями и гражданами путём внедрения механизма так называемого «Мониторинга упрощения управления», в котором участвуют представители центральных и периферийных управленческих структур, социальных групп, ассоциаций граждан и потребителей.¹⁷²

В стране утвердилась практика **многоуровневого диалога** при обсуждении важнейших вопросов развития государства и общества. Подтверждением тому является, например, активное использование при прошлогоднем обновлении Национальной стратегии устойчивого развития таких институтов, как Постоянная конференция по отношениям между государством, регионами и автономными провинциями Тренто и Больцано и Национальный форум по устойчивому развитию.¹⁷³

О высоком уровне открытости и осведомленности граждан о деятельности государственных органов свидетельствует **уникальная система баз данных PerlaPA**, созданная Департаментом государственного управления одноименного министерства. На этой платформе размещен «Реестр услуг» – база данных, в которой собраны все задачи, поставленные государственными администрациями как перед государственными

¹⁷² Риччери М. Госуправление: реформы по-итальянски. «Современная Европа», 2009. № 4. С. 49.

¹⁷³ Il ruolo della partecipazione e dello stakeholder engagement nella definizione e attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile. 2023. URL: https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/Il_ruolo_della_partecipazione_per_la_sostenibilit%C3%A0_2023.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

служащими, так и перед консультантами.¹⁷⁴

Еще одним инновационным инструментом, обеспечивающим подотчетность и диалог с гражданами, является портал LaTuaPA, который позволяет людям сообщать о предполагаемых нарушениях и сбоях в работе государственных административных органов, с целью вмешательства Инспекции государственной службы и устранения критических ситуаций.¹⁷⁵ Только за первые два месяца экспериментов с порталом, сданным в эксплуатацию в декабре 2022 года, треть из 792 обращений в Инспекцию была получена через этот новый цифровой канал связи, доступный для каждого гражданина Италии, желающего сообщить «что не так» в государственном секторе. По результатам проверок было уволено с занимаемых должностей 144 человека.¹⁷⁶

В 1997 году полную юридическую силу обрели контракты и другие электронные документы, а также электронные подписи, заверенные частными организациями, имеющими соответствующий сертификат. В 1998 году впервые утверждается и проходит испытание электронное удостоверение личности. Они появились в обращении в 2001 году. Были введены цифровые системы управления, электронные налоговые службы и электронный кадастр. В 2000 году все декларации по налогу на доходы (33 миллиона в год) и 80% кадастровых документов создавались или обновлялись в электронном формате.¹⁷⁷

Согласно плану по созданию «электронного правительства», принятому в 2000 году, все государственные услуги должны были предоставляться в режиме реального времени. Граждане получили возможность получать государственные услуги дистанционно

¹⁷⁴ Anagrafe delle Prestazioni. 2023. URL: <https://www.perlapa.gov.it/adempimenti/anagrafe-delle-prestazioni.html> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁷⁵ LaTuaPA, in due mesi dall'attivazione inoltrato con il nuovo portale un terzo delle segnalazioni. 2023. URL: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/23-02-2023/latuapa-due-mesi-dall%E2%80%99attivazione-inoltrato-con-il-nuovo-portale-un> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Bassanini F. La riforma dello stato e dell'amministrazione in Italia. 2004. URL: http://www.bassanini.it/public/Bassanini_Riforma_Stato_vers_russa.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

по запросу, направляемому в государственную администрацию, независимо от того, к компетенции какого учреждения этот запрос относится (принцип «одного окна»). Самосертификация заменила большинство справок, выдаваемых органами государственного управления для предъявления по месту требования.

Использование новых информационных и коммуникационных технологий способствовало кардинальному улучшению качества государственных услуг, предоставляемых гражданам, и имело следствием значительное повышение результативности работы государственных органов. От модели организации деятельности, основанной на иерархии, постепенно произошел переход на модель, базирующуюся на принципе децентрализации полномочий и наделении индивидуальной ответственностью каждого сотрудника.

Тем не менее бюрократия до сих пор продолжает тормозить экономическое развитие. В качестве примера Мария Амелия Лай и Даниэле Серра приводят общественные работы на острове Сардиния. 53,3% дней, необходимых для их выполнения, занимает так называемое «время перехода», которое относится к административной деятельности, предшествующей началу работ. Оказывается, что больше половины времени компании проводят в ожидании бюрократических шагов: фазы планирования; предварительного, окончательного и исполнительного назначения работ. И только 44,7 % времени приходится на фазу непосредственного выполнения работ.¹⁷⁸

Сложность административных процедур является проблемой для 82% итальянских компаний, превышение норм и их постоянное изменение, а также налоговое бремя осуждаются как препятствие 81% компаний, ограничительные трудовые правила отрицательно сказываются на работе 57% предпринимателей.¹⁷⁹

«Слишком много антибюрократических законов, – заключают Мария Амелия Лай и Даниэле Серра, – просто нужно

¹⁷⁸ Serra D., Lai M. A. Burocrazia – opere pubbliche: le imprese sarde passano più della metà del tempo «in attesa». // sardegnaimpresa.it. 2023. URL: <https://sardegnaimpresa.it/burocrazia-2023/> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁷⁹ Ibidem.

их применять, обеспечивать их соблюдение, проверять их действие и проверять результат, воспринимаемый бизнесом. Нам просто нужно заставить работать существующие законы, в том числе за счет повышения квалификации и «ориентации на пользователя» государственных служащих». ¹⁸⁰

Вот почему упорядочение бюрократических процедур является одной из задач, решение которой возложено Национальным планом восстановления и обеспечения устойчивости (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR)* на ключевой в Министерстве государственного управления Департамент с тем же названием. Конечная цель состоит в том, чтобы добиться сокращения и упрощения 600 процедур к 2026 году, когда должна будет завершена работа по Плану. ¹⁸¹

В правительственном Комплексном плане мероприятий на 2022-2024 годы (PIAO) особое внимание уделено консолидации и росту цифровых навыков персонала государственных органов посредством продвижения учебных мероприятий на основе **учебной программы «Цифровые компетенции для государственного управления»**, а также в соответствии с потребностями отдельных лиц и организаций. ¹⁸² Эта тема приобрела особую актуальность в связи с внедрением компьютеризированной системы управления всем операционным потоком государственной службы, рассматриваемой в качестве одного из действенных

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. 2021. URL: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁸² Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024. 2022. URL: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/DisposizioniGenerali/PIAO/PIAO_2022-2024.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

* *Национальный план восстановления и обеспечения устойчивости (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR) утвержден в 2021 году для перезапуска экономики после пандемии COVID. Включает в себя пакет реформ, затрагивающих сферы государственного управления, правосудия, упрощения регулирования и конкуренции. План предусматривает инвестиции в единую платформу подбора кадров, в курсы обучения персонала, в укрепление и мониторинг административного потенциала и другое. Является частью программы Европейского Союза, известной как Next Generation EU.*

инструментов дебюрократизации.

В этом документе есть специальный раздел, посвященный показателям эффективности деятельности государственных органов, которые могут быть использованы для оценки. Перечислим некоторые из них: способность инициировать проекты; количество реализованных инициатив; степень сосредоточенности структур на основной деятельности; своевременность передачи документации, необходимой для мониторинга исполнения бюджета и подготовки внешней отчетности о достигнутых результатах в сравнении с запланированными целями; степень охвата обучающими программами менеджеров; способность подготовить и согласовать с другими субъектами качественные управленческие документы; экономия средств.¹⁸³

Значительное сокращение государственных функций произошло в результате самой масштабной в ОЭСР кампании по приватизации. По данным бывшего министра государственной службы и реформы государства Франко Бассанини с 1993 по 1999 года приватизация принесла государству доходы на общую сумму 103 миллиарда евро.¹⁸⁴

В отличие от Австралии в Италии функции центральных органов государственного управления передавались на региональный и местный уровень (децентрализация) только при условии соблюдения функциональности и финансового обеспечения. Они получили право устанавливать свои нормы для функционирования различных структур и регламентирования их деятельности. Помимо сбора местных налогов на нижние уровни передали право участия во взимании основных государственных налогов, таких как НДС и налог на доходы. Среди сфер, разделенных между государством и регионами, оказались даже вопросы внешней торговли и отношений с ЕС.

За правительством сохранили исключительные компетенции по реализации политики в сферах обороны и вооруженных сил, иностранных дел, юстиции, монетарной политики, общественного

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Bassanini F. La riforma dello stato e dell'amministrazione in Italia. 2004. URL: http://www.bassanini.it/public/Bassanini_Riforma_Stato_vers_russa.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

порядка и безопасности, телекоммуникаций, иммиграции и некоторых других. Регионы и местные органы самоуправления получили полномочия в сфере административного управления и разработки законодательства по всем остальным вопросам.

Чётко разделили задачи и ответственность политических фигур и государственных служащих. Определение стратегий и направлений реализации политики отнесли к полномочиям политиков; а управление государственными ведомствами – к полномочиям государственных служащих.

Реформы 90-х годов XX века связаны с именем упомянутого выше министра государственной службы и реформы государства Франко Бассанини. Он ввел **принцип субсидиарности**, согласно которому социальные проблемы должны решаться на самом удалённом от центра уровне, на котором их разрешение возможно и эффективно.¹⁸⁵ Центральные государственные органы занимались только теми задачами, которые не могли быть эффективно решены на местном уровне.

Следует пояснить, что принцип субсидиарности санкционирован Договором о ЕС и Европейской хартией местных автономий в качестве основы для регулирования отношений между центральной администрацией и местными властями.

Закон № 127 от 15 мая 1997 года о неотложных мерах по упорядочению административной деятельности и процедур принятия решений и контроля, а также Законодательный декрет № 267 от 18 августа 2000 года, содержащий свод законов об организации органов местного самоуправления, определили принципы и формы функционирования новой децентрализованной системы и отношений между центральным государством и периферийными органами.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Риччери М. Госуправление: реформы по-итальянски. «Современная Европа», 2009. № 4. С. 46-58.

¹⁸⁶ LEGGE 15 maggio 1997, n. 127. Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. 1997. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-05-15;127!vig=>; (дата обращения: 24.10.2023). DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. 2000. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000;267> (дата обращения: 24.10.2023).

Эта реформа была закреплена в 2001 году в Конституции страны. Вот в какой редакции изложена пятая статья Основного закона Италии: «Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию; осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах; приспособливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации».¹⁸⁷

По этому поводу Марко Риччери пишет, что «Конституция придаёт особую значимость отношениям между государством и правительствами областей, которые должны становиться всё в меньшей степени объектом администрирования и всё более объектом законодательного планирования».¹⁸⁸

Другим направлением реформ Бассанини стала **реорганизация государственных органов**. Был создан межведомственный комитет по упрощению управления, который ежегодно корректировал соответствующие планы. Парламент разрешил заменить большое количество законов, регулирующих административные процедуры и государственное управление на постановления правительства.¹⁸⁹

Министру передали часть полномочий главы правительства, что позволило более решительно и быстро осуществить административную реформу. Были отменены многочисленные разрешения и лицензии и все излишние нормативные правовые акты, упрощены все без исключения бюрократические процедуры. Число министерств уменьшилось с 22 в 1990 году до 12 в 2001 году. Каждому министерству предоставили возможность выбрать собственную структуру и схему организации деятельности, способствующую наиболее эффективному решению задач.

В сфере оказания государственных услуг ввели принцип

¹⁸⁷ Конституция Итальянской Республики. 1947. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁸⁸ Риччери М. Госуправление: реформы по-итальянски. «Современная Европа», 2009. № 4. С. 48.

¹⁸⁹ Bassanini F. La riforma dello stato e dell'amministrazione in Italia. 2004. URL: http://www.bassanini.it/public/Bassanini_Riforma_Stato_vers_russa.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

«одного окна» и запретили требовать от граждан информацию, которой обладали другие учреждения.

Многие законодательные нормы преобразовали в простые и гибкие правила, которые быстро менялись, если того требовала ситуация. При правительстве был создан специальный экспертный комитет, наделенный исключительными полномочиями, который следил за тем, чтобы новые правила не ухудшали качество управления.

Среди других аспектов преобразований можно отметить передачу значительной части функций государственных органов в рыночную среду, интеграцию различных служб, широкое использование возможностей электронного правительства и новых информационных технологий, внедрение инноваций.

Законом № 94 от 3 апреля 1997 года об общих правилах государственного бюджетирования были определены инструменты, которые по сей день используются для планирования административной деятельности и определения ресурсов в соответствии с правительственными программами и политическими приоритетами.¹⁹⁰ С их помощью определяются критерии составления бюджетных прогнозов, преследуемые цели (услуги, административная политика, набор персонала) и показатели эффективности.

В последующем обращалось внимание на перевод политических приоритетов правительства в приоритеты администраций. В частности, проводится работа по упрощению и реорганизации нормативных актов по измерению эффективности. Предполагается четко определить роли, задачи и обязанности всех участников процесса, а также усилить механизмы стимулирования работы в этом направлении.

Внедрение в государственном управлении культуры, ориентированной на измерение результатов и расширение прав и возможностей администраторов программ, способствовало

¹⁹⁰ Legge 3 aprile 1997, n. 94. 1997. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1997/04/08/81/sg/pdf> (дата обращения: 26.10.2023)

развитию систем, основанных на концепции результативности. Вопросам оценки результатов деятельности стали уделять особое внимание с начала XXI века. Появилось такое понятие, как **бюджетирование эффективности**, предполагающее выделение ресурсов в зависимости от результатов политики, финансируемой за счет этих ресурсов.

Такой подход предполагает выявление соответствия между расходами государственного органа (экономическая классификация) и проведенными мероприятиями (функциональная классификация). Затем осуществляется анализ совокупных расходов и устанавливается взаимосвязь между входом и результатом.

Новые правила по анализу расходов и оценки эффективности (отчеты об эффективности) были введены посредством законов о финансах 2007 и 2008 годов.¹⁹¹

Наряду с сокращением затрат на управление в последующем больше внимания стали уделять изменению менталитета чиновников и формированию человекоцентричного государственного аппарата. Вместо «пожизненной занятости» ввели трехлетние контракты, в которых на первый план вышли условия, связанные с эффективностью работы и профессиональными компетенциями. Зарплата стала зависеть от уровня ответственности и результативности. Подверглись пересмотру программы подготовки и повышения квалификации государственных служащих. Контрактная система не распространялась только на вооруженные силы, судебные органы, дипломатов и префектов.

В упомянутом выше правительственном Комплексном плане мероприятий на 2022-2024 годы (PIAO) нашли отражение меры, направленные на содействие процессу реформы государственного управления посредством нормативных и контрактных инструментов, ориентированных на повышение квалификации и результативность деятельности персонала, управленческую и операционную гибкость,

¹⁹¹ Performance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale. L'esperienza italiana. 2009. URL: <https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP--3/Performance-budgeting--spesa-pubblica-e-contesto-istituzionale-l-esperienza-italiana.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

необходимую в условиях внедрения цифровых инноваций, а также селективность профессионального мастерства.¹⁹²

В продолжение начатой в 2021 году цифровизации административно-управленческих процессов, связанных с трудовыми отношениями, будет продолжена работа по усилению **интеграции информации и баз данных** путем использования дополнительных функциональных модулей для комплексного управления людскими ресурсами и совершенствования уже работающих модулей.

Как пишет министр государственной службы Италии Паоло Зангрилло, 17 марта 2023 года правительство опубликовало межведомственный декрет, вводящий **цифровой Реестр государственных служащих** в качестве первого шага к созданию цифрового досье на каждого «слугу народа», в котором будут отражаться персональные данные, информация о правовом статусе и экономическом положении, карьерном пути, включая обучение и мобильность.¹⁹³

Цифровая платформа, с помощью которой осуществляются процессы отбора и найма персонала, скоро будет доступна и со смартфонов, благодаря приложению, которое разрабатывается в сотрудничестве с Университетом им. Федерико II в Неаполе.

Результаты реформ

Степень удовлетворенности клиентов качеством услуг, оказанных государственными органами возросла с 38% в 1996 году до 59% в 2001 году.¹⁹⁴

В Отчете ОЭСР 2001 года о результатах реализации программы по реформе нормативного регулирования, начатой в 1998 году, отмечается что Италия 2001 года сильно

¹⁹² Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024. 2022. URL: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/DisposizioniGenerali/PIAO/PIAO_2022-2024.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

¹⁹³ Zangrillo P. Anagrafe digitale dei dipendenti pubblici in Gazzetta Ufficiale. MAGGIO 2023 | N. 6, p. 18-19.

¹⁹⁴ Bassanini F. La riforma dello stato e dell'amministrazione in Italia. 2004. URL: http://www.bassanini.it/public/Bassanini_Riforma_Stato_vers_russa.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

отличается от Италии 1990 года. Чрезмерно централизованное, интервенционистское* государство, жестко регламентирующее все вопросы, шаг за шагом трансформировалось в рыночное, ориентированное на потребителя и децентрализованное государство. Эта трансформация произошла благодаря последовательной программе приватизации, либерализации и открытия рынков, а также дерегулирования с последующим улучшением качества государственного регулирования. «Учитывая исходную точку, а также сложность проведения реформ при частой смене правительств, достигнутый прогресс поражает воображение», — отмечают составители Отчета.¹⁹⁵

Вместе с тем исследователи из римского Luiss University обращают внимание на то, что в последние годы итальянская государственная служба переживает стагнацию, связанную с текучестью кадров, очень высоким средним возрастом сотрудников, возрастающей сложностью бизнес-процессов и услуг, которые необходимо предоставлять. Все труднее становится найти замену пенсионерам и заполнить пробел в квалификации, который неизбежно образуется.¹⁹⁶

Положение усугубляют трудности с привлечением молодых или высококвалифицированных специалистов в государственный сектор, поскольку они предпочитают принимать предложения о работе в частном секторе, где обеспечиваются более благоприятные условия работы, включая вознаграждение за труд.

¹⁹⁵ Review dell'OCSE della Riforma della Regolazione in Italia. 2001. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264192676-sum-it.pdf?expires=1688356876&id=id&acc_name=guest&checksum=0CB84B798C74DA364E2D0238B0BEEDBB (дата обращения: 26.10.2023).

¹⁹⁶ Espa E. G., De Blasio E., Foti S. Strategie di rinnovamento del pubblico impiego: valorizzazione del capitale umano e re-branding delle amministrazioni pubbliche. 2022. URL: http://tesi.luiss.it/34944/1/644052_FOTI_SILVA.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

* *Интервенционизм – термин, относящийся к итальянской истории. В широком значении означает вмешательство государства в любой вид деятельности.*

1.4.6. Соединенные Штаты Америки

В последнем десятилетии XX века **использование технологических нововведений** способствовало существенным позитивным изменениям в сфере государственной службы и в такой стране, как США. В первую очередь речь идет об **информатизации** – ключевом факторе эффективности государственных органов. Развитие интернета и связанных с ним информационно-коммуникационных технологий побудили администрацию Билла Клинтона выступить 22 февраля 1993 года с программой «Технологии для экономического роста Америки. Новое направление для строительства сильной экономики».

Главную роль в формулировании и озвучивании этой инициативы сыграл вице-президент Альберт Гор, известный своей приверженностью идеям развития цифровых технологий. В сентябре 1993 года в своем знаменитом докладе «The National Performance Review» Гор сосредоточился на том, как работает правительство, а не на том, что оно должно делать. Примечательно, что девизом этого выступления стали слова «От бюрократии к результатам. Создание правительства, которое работает лучше и стоит меньше». Позднее доклад Гора назвали Евангелием переосмысления основ государственного управления.¹⁹⁷ Большое влияние на содержание озвученных реформ оказали идеи Дэвида Осборна и Теда Гэблера, содержащиеся в их книге, упомянутой нами в начале анализа.

Вице-президент и его команда предложили **1200 изменений**, направленных на повышение эффективности, действенности и подотчетности федерального правительства за счет оптимизации процессов, сокращения бюрократии и внедрения инновационных решений. При этом были учтены предложения граждан, содержащиеся в более чем 30 тысячах обращений. По расчетам авторов доклада, реформа государственной службы должна была

¹⁹⁷ Clark C. S. Reinventing Government – Two Decades Later. 2013. URL: <https://www.govexec.com/management/2013/04/what-reinvention-wrought/62836/> (дата обращения: 26.10.2023).

сэкономить порядка 108 миллиардов долларов в течение первых 5 лет.¹⁹⁸ Фактически уже к январю 1999 года было сэкономлено 137 миллиардов долларов.¹⁹⁹

Основную проблему увидели в сохранении бюрократии индустриальной эпохи, хотя информационный век требовал совершенно иных подходов к организации государственного управления. Для их определения и внедрения были созданы Совет правительственных служб информационных технологий (Government Information Technology Services Board) и Совет руководителей информационных технологий (Chief Information Officers Council).

Для США последнее десятилетие XX века стало переломным периодом, связанным с необходимостью закрепления мирового лидерства в сфере технологических нововведений, без которых невозможно осуществление кардинальных изменений в организации производства и жизни общества.

Инициатива Клинтона-Гора, предусматривавшая широкомасштабное внедрение информационных технологий в науку, образование и производство, неизбежно привела к использованию их в сфере государственного управления. Этот процесс, по мнению Максата Касена, ускорился благодаря налаживанию государственно-частного партнерства и помощи со стороны ведущих университетов и исследовательских институтов.²⁰⁰

Компании Microsoft, IBM, Oracle и Google помогали в финансировании и имплементации новейших технологий корпоративного управления в государственный сектор. Специальные исследования, проведенные за счет грантов Национального научного фонда и пожертвований частных

¹⁹⁸ Report of the National Performance Review. 1993. URL: <https://www.nsf.gov/pubs/stis1993/npr93a/npr93a.txt> (дата обращения: 26.10.2023).

¹⁹⁹ Kamensky J. The National Performance Review. A Brief History. 1997. URL: <https://gov-info.library.unt.edu/npr/whoweaare/history2.html> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁰⁰ Kassen, M. E-Government in the United States: The Federal Model of Implementation. In: Understanding Systems of e-Government. Rowman & Littlefield: New York, NY, 2015. P.27-43.

организаций, также способствовали успешному реформированию деятельности государственных органов.

Вместе с тем опыт США позволяет сделать один интересный вывод о том, что однажды начатая реформа имеет свойство повторяться на качественно новом уровне, то есть приобретает циклический характер. Нередко это связано с амбициями нового политического лидера.

Так, в марте 2017 года, едва приступив к исполнению своих обязанностей, 45-й президент США Дональд Трамп утвердил Комплексный план реорганизации исполнительной власти, целью которого являлось повышение эффективности, результативности и подотчетности исполнительной власти.²⁰¹ В течение 180 дней с даты публикации документа руководители государственных органов должны были представить директору Офиса управления и бюджета (ОМВ) предложения по реорганизации агентств, если это целесообразно, с целью повышения эффективности и результативности работы. На основании этих предложений ОМВ опубликовал План реформ и рекомендации по реорганизации.²⁰²

Несмотря на то, что в XXI веке в основе модели предоставления государственных услуг должны лежать современные информационные технологии, исполнительная власть все еще опирается на разрозненные организационные структуры XX века, которые во многих случаях стали неэффективными и устаревшими. Как следствие, отмечается снижение уровня доверия граждан к государственным органам. Такие выводы сделали авторы этого документа, обосновавшие свои рекомендации тем, что **реорганизация является ключевым инструментом, регулярно используемым компаниями частного сектора** для поддержания актуальности, эффективности и результативности.²⁰³ Сказалось, что Трамп при-

²⁰¹ Executive Order 13781 – Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch. March 13, 2017. 2017. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700167/pdf/DCPD-201700167.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁰² Delivering Government Solutions in the 21st Century. Reform Plan and Reorganization Recommendations. 2018. URL: <https://trumpadministration.archives.performance.gov/Gov-Reform/Reform-and-Reorg-Plan-Final.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁰³ Ibidem.

шел во власть из бизнеса.

Одним из первых шагов США на пути внедрения **основных принципов «открытого правительства»**, деятельность которого **базируется на современных технологиях**, стало создание веб-сайта FirstGov.gov, содержавшего ссылки на федеральную информацию. Позднее этот ресурс трансформировался в USA.gov – онлайн-путеводитель по правительственной информации и услугам. С целью создания стандартной системы поиска на правительственных веб-сайтах, предоставления общественности быстрого и легкого доступа к необходимой информации и услугам введена в эксплуатацию поисковая система Search.gov. Она позволяет обслуживать около 300 миллионов поисковых запросов в год примерно на 2200 веб-сайтах.²⁰⁴

Были внедрены цифровая идентификация и электронная подача налоговых деклараций, в режим онлайн перевели сбор налогов. Американцы впервые стали совершать безбумажные нефинансовые операции с государственными органами с помощью интернета. Эти и другие меры заложили основы электронного правительства, усовершенствованного позднее администрацией президента Барака Обамы с учетом новых запросов общества, о чем будет сказано ниже.

То, что менеджеры и другие лица, работающие в государственном секторе, получили более широкий доступ к такому ценному ресурсу, как информация, и соответствующим инновационным инструментам, по мнению Тренора Брауна (Trevor L. Brown) из Университета штата Огайо, способствовало формированию у них новых способов мышления и привело, в конечном счете, к повышению эффективности управленческих решений и качества планирования.²⁰⁵ В регулировании поведения государственных служащих определяющую роль стала играть

²⁰⁴ Get to know Search.gov. 2023. URL: <https://blog.usa.gov/get-to-know-search.gov> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁰⁵ Brown T. L. The Evolution of Public Sector Strategy. 2010. URL: <https://academic.udayton.edu/richardghere/org%20theory%202010/ot%202011/pdf/trevorbrown.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

информация, а не бюрократические правила.

США стали главным идеологом и первой страной, начавшей практическую реализацию проекта «**Открытое правительство**» (**Open government**), заменившего понятие Government 2.0. Концепция данного проекта опирается на три основных принципа – прозрачность, вовлечение общественности в государственное управление и сотрудничество.

Показательным в этом отношении является Меморандум об информационной прозрачности и открытом правительстве (Memorandum on Transparency and Open Government), подписанный в январе 2009 года Президентом Бараком Обамой.²⁰⁶ В нем четко обозначены три ключевых принципа деятельности государственных органов (исполнительных департаментов и агентств): прозрачность, участие, сотрудничество. Это значило: быстро раскрывать информацию в формах, которые можно легко найти и использовать; предлагать американцам более широкие возможности для участия в разработке политики; использовать инновационные инструменты, методы и системы для сотрудничества на всех уровнях правительства, а также с НКО, предприятиями и частными лицами.²⁰⁷

К разработке предложений, направленных на реализацию инициатив, содержащихся в Меморандуме Обамы, была привлечена общественность. В частности, на сайте Национальной академии государственного управления (NAPA) была открыта рубрика «Диалог об открытом правительстве». Результатом публичных обсуждений стала **Директива об открытом правительстве**, опубликованная Администрацией Президента США 8 декабря 2009 года.²⁰⁸

Исполнительным департаментам и агентствам поручалось предпринять конкретные действия для реализации принципов

²⁰⁶ Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. 2009. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Open Government Directive. 2009. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> (дата обращения: 26.10.2023).

прозрачности, участия и сотрудничества, изложенных в президентском Меморандуме об информационной прозрачности и открытом правительстве. В частности каждое агентство должно было создать веб-страницу «Открытое правительство» и регулярно отвечать на комментарии граждан. Государственные органы обязали публиковать планы, в которых должны быть описаны шаги, направленные на повышение открытости, включая информацию **о любых предлагаемых изменениях** во внутреннем управлении и административной политике.²⁰⁹

Период президентства Клинтона отмечен системным подходом к развитию электронного правительства. Вслед за программной инициативой 1993 года последовали законы «О безбумажном документообороте и свободе информации» (1995), «О реформе использования информационных технологий» (1996), «Об электронной цифровой подписи» (2000), «Об электронном правительстве» (2002), а в 2002 году Конгресс принял Стратегию электронного правительства. Эта волна информатизации получила в американской литературе название Government 2.0.

Однако не следует забывать, что все эти события происходили в контексте других кардинальных преобразований в сфере государственной службы. К примеру, для преодоления бюрократизма были приняты последовательные меры по оптимизации бюджетного процесса и закупок, децентрализации кадровой политики, устранению регулятивных излишеств, расширению возможностей местных органов власти и другие.

Важными шагами на пути создания клиентоориентированного государства стали меры по обеспечению конкурентоспособности сервисных организаций, в первую очередь, за счет **использования рыночных механизмов**, предоставления клиентам права голоса и выбора.

Указ президента Клинтона № 12862 от 11 сентября 1993 года «Об установлении стандартов обслуживания клиентов» обязал государственные органы, предоставляющие значительные услуги

²⁰⁹ Ibidem.

непосредственно населению, выявлять и собирать отзывы клиентов, устанавливать стандарты обслуживания и измерять соответствие услуг стандартам, а также сравнивать показатели обслуживания клиентов **с лучшими образцами обслуживания в частном секторе.**²¹⁰

Эта проблема всегда была в центре внимания администрации США. «Мы должны использовать технологии для модернизации правительства и внедрения услуг, которые будут простыми в использовании, доступными, справедливыми, защищенными, прозрачными и оперативными для всех жителей Соединенных Штатов», – сказано в Указе (Executive Order) президента Байдена от 13 декабря 2021 года «О преобразовании работы с клиентами федеральных органов власти и предоставлении услуг в целях восстановления доверия к правительству».²¹¹

Агентства должны постоянно снижать административную нагрузку, упрощать работу с населением и внутренние бизнес-процессы для повышения эффективности, расширять возможности федеральных служащих по решению проблем.

Интересной представляется инициатива президента Обамы, призвавшего свою администрацию **использовать эмпирические научные данные** для достижения лучших результатов. Указом от 15 сентября 2015 года государственным органам предписывалось разрабатывать стратегии применения достижений поведенческих наук в программах и, по возможности, тщательно тестировать и оценивать влияние этих достижений.²¹² К работе в федеральном правительстве стали привлекать в качестве экспертов ученых. Государственные органы ориентировали на укрепление отношений

²¹⁰ Executive Order 12862 of September 11, 1993. Setting Customer Service Standards. 1993. URL: <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12862.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²¹¹ Executive Order on Transforming Federal Customer Experience and Service Delivery to Rebuild Trust in Government. 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/12/13/executive-order-on-transforming-federal-customer-experience-and-service-delivery-to-rebuild-trust-in-government/> (дата обращения: 26.10.2023).

²¹² Executive Order 13707 of September 15, 2015. Using Behavioral Science Insights To Better Serve the American People. 2016. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2016-title3-vol1/pdf/CFR-2016-title3-vol1-eo13707.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

с исследовательскими сообществами с целью более эффективного использования научных эмпирических результатов. Группа по социальным и поведенческим наукам при Национальном научно-техническом совете, возглавляемая **помощником президента по науке и технологиям**, стала предоставлять агентствам консультации и рекомендации, чтобы помочь им в реализации политических целей.

При этом исходили из того, что в тех случаях, когда федеральная политика разрабатывалась с учетом данных поведенческих наук, она **существенно улучшала результаты** для отдельных людей, семей, сообществ и предприятий.²¹³

В последние годы правительство США сделало одним из главных своих приоритетов использование преимуществ **искусственного интеллекта (ИИ)** при предоставлении государственных услуг. В 2020 году были приняты сразу два закона: «О национальной инициативе в области искусственного интеллекта», предусматривающий реализацию правительственной программы по ускорению исследований и применению ИИ, и «Об искусственном интеллекте в правительстве», призванный способствовать внедрению технологий ИИ в федеральном правительстве.

В соответствии с последним законом представители государственных органов, промышленности, федеральных лабораторий, некоммерческих организаций, высших учебных заведений и других организаций регулярно обсуждают новейшие разработки в области искусственного интеллекта, а также последние тенденции и актуальную информацию, связанную с пониманием, внедрением и использованием ИИ.²¹⁴

С 2021 года функционирует Управление национальной инициативы в области искусственного интеллекта при Управлении научно-технической политики Белого дома. В 2022 году в рамках Национальной инициативы в области ИИ для консультирования президента был создан Национальный консультативный комитет по ИИ.

В 2021 году Комиссия национальной безопасности по ИИ

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ H.R. 2575 (116th): AI in Government Act of 2020. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr2575/text/dhg-405180#compare=ih> (дата обращения: 26.10.2023).

рекомендовала удвоить ежегодное невоенное финансирование исследований и разработок в этой области с тем, чтобы к 2026 году оно достигло **32 млрд. долларов США в год.**²¹⁵

ИИ открывает огромные возможности для продвижения инноваций и повышения результативности работы как частного сектора, так и государственных органов. По данным Deloitte, к 2030 году ИИ может обеспечить 14,5% ВВП Северной Америки, что эквивалентно 3,7 трлн долларов США. Его использование позволит ежегодно экономить до 1,3 миллиарда человеко-часов, повысив при этом скорость и обоснованность управленческих решений, оперативность и точность предоставления услуг государственными учреждениями.²¹⁶

В настоящее время рядом государственных органов страны используются чат-боты. К примеру, Служба гражданства и иммиграции США (USCIS) обзавелась виртуальным помощником «Эммой», предоставляющей на английском и испанском языках любую информацию, интересующую посетителей ее интернет-ресурса. В Администрации общих служб (GSA) чат-бот «Миссис Лэндингем» помогает новым сотрудникам быстрее освоить внутренние бизнес-процессы. Правительства некоторых штатов также имеют виртуальных помощников.

В Соединенных Штатах период реформ ознаменовался отказом от ряда федеральных программ, прекращением деятельности отдельных государственных учреждений, повсеместным закрытием военных баз, ликвидацией различных региональных представительств, усилением контроля за выплатами сотрудникам, аутсорсингом государственных услуг и приватизацией, к которой чаще всего прибегали местные органы власти с целью экономии средств. Были приняты меры по стимулированию добровольного увольнения тех, кто желал досрочно выйти на пенсию. Им выпла-

²¹⁵ National Security Commission on Artificial Intelligence. Final Report. 2021. URL: <https://www.nscai.gov/wp-content/uploads/2021/03/Full-Report-Digital-1.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²¹⁶ How the US government can accelerate AI entrepreneurship. 2022. URL: <https://www.deloitte.com/global/en/our-thinking/insights/industry/government-public-services/accelerating-entrepreneurship-in-artificial-intelligence.html> (дата обращения: 26.10.2023).

чивалось денежное поощрение. В результате уже к концу 1996 года штат исполнительной власти сократился на 254 800 человек, что составляло 11,6% от общего числа государственных служащих.²¹⁷

Впечатляющими были результаты **децентрализации бюджетной сферы**, которая осуществлялась в США после Второй мировой войны. Исследователи отмечают стремительный рост бюджетов штатов, доля которых в ВВП выросла почти в три раза в период с 1952 по 2006 годы.²¹⁸ Значительная часть роста бюджетов штатов была обусловлена изменениями в межправительственном взаимодействии. Речь идет об увеличении объемов целевых федеральных грантов, выделяемых штатам, а также стимулировании расходов штатов из собственных средств, особенно на программы в сферах образования, здравоохранения и социального обеспечения, в то время как основная часть этих средств просто перераспределялась из центра в местные бюджеты, то есть происходило **перераспределение ответственности за расходы**. Есть данные, что фискальная децентрализация оказала в целом положительное влияние на экономический рост страны.²¹⁹

Особняком стоит тема сокращения военного бюджета. США значительно расширили **использование частных военных структур** после окончания холодной войны. Подрядчикам передали многое, начиная от военной логистики, обучения, технического обслуживания и анализа разведывательных данных до управления и вопросов приватизации оборонной промышленности.²²⁰ Госу-

²¹⁷ Pfiffner J. P. The American Tradition of Administrative Reform. 1998. URL: https://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/Admin%20Reform.pdf, (дата обращения: 26.10.2023).

²¹⁸ Baicker K., Clemens J., Singhal M. The rise of the states: U.S. fiscal decentralization in the postwar period. Journal of Public Economics. Volume 96, Issues 11–12, December 2012, P. 1079.

²¹⁹ Bodman P., Heaton K., Hodge A. Fiscal Decentralisation and Economic Growth: A Bayesian Model Averaging Approach. 2009. URL: <https://www.uq.edu.au/economics/mrg/3509.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²²⁰ Krahnemann E. United States: shrinking the state, outsourcing the soldier. Published online by Cambridge University Press: 05 July 2011. URL: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/states-citizens-and-the-privatisation-of-security/united-states-shrinking-the-state-outsourcing-the-soldier/3B7515266FCFD73FB7E4EBE37309C1E6> (дата обращения: 26.10.2023).

дарственные расходы на оборону и численность вооруженных сил постоянно подвергались значительным сокращениям. Вместе с тем после 11 сентября 2001 года министру обороны была предоставлена свобода действий при определении порядка оплаты труда и заключения контрактов, а также при определении того, какие функции могут быть упразднены.²²¹

В 1993 году принимается Закон «Об эффективности и результатах деятельности правительства» (The Government Performance and Results Act of 1993, GPRA), согласно которому **объем ассигнований стал зависеть от ожидаемых результатов реализации программ**. Достигнутые результаты стали главным критерием оценки деятельности руководителей исполнительных агентств. Закон обязал их предоставлять директору Административно-бюджетного управления (OMB) и Конгрессу Стратегический план достижения целей программной деятельности, если расходы превышают 20 млн. долларов. План должен охватывать не менее пяти лет и обновляться не реже одного раза в три года.²²²

Главы исполнительных агентств ежегодно отчитываются перед Президентом и Конгрессом о выполнении программы за предыдущий финансовый год, указывая показатели эффективности, фактическое выполнение программы и сравнение с плановыми целями на текущий финансовый год. Обязательным является отражение в Стратегическом плане описания операционных процессов и используемых технологий, а также кадровых, финансовых, информационных и других ресурсов, необходимых для достижения его целей и задач.²²³

Однако в последующем, как отмечается в обзоре ОЭСР, посвященном анализу практики бюджетирования, США начали постепенно отказываться от прямой увязки результатов деятельности с увеличением или сокращением бюджетных ассигнований.

²²¹ Henderson K. M. Shrinking the Administrative State: New Public Management Before and After 9/11. *Revista de Ciencia Política*, 2005. Vol. 25, núm. 1, p. 276.

²²² Government Performance and Results Act of 1993. 1993. URL: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/senate-bill/20> (дата обращения: 26.10.2023).

²²³ Ibidem.

Вместо этого они сосредоточились на стимулировании линейных министерств и ведомств к более планомерному использованию информации о результатах и бюджетных данных в целях совершенствования управления программами.²²⁴

Оценка эффективности государственных программ в соответствии с Законом о модернизации GPRA (GPRA Modernization Act of 2010), принятым в 2010 году, осуществляется как минимум один раз в квартал для рассмотрения полученных данных и стимулирования прогресса в достижении ключевых целей деятельности и других приоритетов по совершенствованию управления.²²⁵ Проведенные исследования подтвердили, что обзоры на основе фактических данных, в ходе которых информация о результатах регулярно обсуждается в целях улучшения управления, являются весьма действенными.²²⁶

В ходе преобразований не были забыты и интересы самих государственных служащих. Децентрализация полномочий в сочетании с повышением ответственности за порученный участок работы, формирование партнерских отношений между менеджерами государственных органов и специалистами, развитие лидерства, обеспечение необходимых условий для эффективной деятельности

²²⁴ Передовая практика стран ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат. OECD 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8F%20%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%A1%D0%BE%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0/Nov05_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B6%2C%20%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F/files/oecd_good_practices_in_performance_budgeting_final_rus.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

²²⁵ GPRA Modernization Act Of 2010. 2011. URL: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²²⁶ Передовая практика стран ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат. OECD 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8F%20%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%A1%D0%BE%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0/Nov05_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B6%2C%20%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F/files/oecd_good_practices_in_performance_budgeting_final_rus.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

и меры по повышению социальной защищенности, безусловно, способствовали росту отдачи от каждого и долгосрочной мотивации.

До реформы Клинтона-Гора исключительными полномочиями по найму специалистов в государственный сектор путем централизованного рассмотрения и распределения кандидатов был наделен Офис по управлению персоналом (The U.S. Office of Personnel Management, OPM). Его деятельность основывалась на Руководстве по федеральному персоналу (Federal Personnel Manual, FPM), насчитывавшем 7 тысяч страниц, представлявшем из себя свод федеральных нормативных актов и рассматривавшимся как набор требований. Использование FPM неизбежно приводило к появлению многочисленных и непоследовательных интерпретации законов и иных нормативных правовых актов.

Уже к середине 1990-х годов OPM передало львиную долю ответственности за подбор и проверку новых сотрудников специализированным правительственным подразделениям, а FPM перестал восприниматься в качестве азбуки HR. В 2001 году работу по конкурсному найму выполняли около 650 структур, наделенных правительством полномочиями по проведению экзаменов и оценке кандидатов с последующим направлением лучших из них на рассмотрение должностным лицам государственных органов, ответственным за подбор персонала.²²⁷

OPM сосредоточил свои усилия на организации работы по надзору за федеральной гражданской службой и оказании помощи агентствам в достижении целей миссии посредством эффективного управления человеческими ресурсами. В Докладе президенту и Конгрессу США Совета по защите заслуг 2001 года отмечены значительные улучшения в кадровых программах и процессах.²²⁸

OPM разработала уникальную Модель лидерских компетенций. 27 компетенций сгруппированы в пять метакомпетенций:

²²⁷ The U.S. Office of Personnel Management in Retrospect. Achievements and Challenges After Two Decades. 2001. URL: https://www.mspb.gov/studies/studies/The_US_Office_of_Personnel_Management_in_Retrospect_Achievements_and_Challenges_After_Two_Decades_253640.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

²²⁸ Ibidem.

Ведущие изменения, Ведущие люди, Ориентированность на результат, Деловая хватка, Формирование коалиций/коммуникаций.²²⁹

Представляет интерес опыт Соединенных Штатов в части этического регулирования деятельности государственных служащих. В 1992 году Управление по вопросам правительственной этики (The United States Office of Government Ethics, USEGO) опубликовало обширный свод этических правил, разработанный на основе анализа и синтеза соответствующих документов, используемых различными государственными органами, в котором только один раздел «Этика в государственном управлении» занимает 66 страниц.²³⁰

Необычно высокий уровень детализации этических правил, по мнению бывшего правительственного работника Элис М. Ривлин, удерживает многих менеджеров частного сектора от занятия должности на государственной службе. Она обращает внимание на стремление предотвратить даже видимость финансового конфликта интересов. Впрочем, такой характер этического регулирования деятельности государственных служащих в сочетании с неустанной работой легионов генеральных инспекторов и других «сторожевых псов», следящих за соблюдением этики, по мнению Элис М. Ривлин, объясняет крайне редкие факты нарушений правил, установленных для должностных лиц.²³¹

Результаты реформ

Помимо безусловных достижений в части модернизации государственной службы и государственного управления, о которых говорилось выше, нынешняя администрация Байдена унаследовала ряд нерешенных проблем.

В первую очередь необходимо изменить политику правительства США по вопросам найма, развития и удержания

²²⁹ Proficiency Levels for Leadership Competencies. 2023. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/competencies/proficiency-levels-for-leadership-competencies.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²³⁰ Compilation of Federal ethics laws. 2023. URL: [https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/3D3B3F1EE20BA918852585BA0063A592/\\$FILE/Compilation%20of%20Federal%20Ethics%20Laws%20\(2023\).pdf](https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/3D3B3F1EE20BA918852585BA0063A592/$FILE/Compilation%20of%20Federal%20Ethics%20Laws%20(2023).pdf) (дата обращения: 26.10.2023).

²³¹ Rivlin A. M. Greed, Ethics and Public Policy. 2003. URL: <https://www.brookings.edu/people/alice-m-rivlin/> (дата обращения: 26.10.2023).

высококвалифицированной рабочей силы, на что, в частности, указывают эксперты Volcker Alliance.²³²

Ссылаясь на Пола Волкера, основателя этой организации, Фрэнсис Фукуяма помимо насущной задачи модернизации процессов найма и удержания выделяет еще три проблемы, требующие своего решения. Это чрезмерный аутсорсинг, ограниченная бюрократическая автономия и лидерство как фактор эффективности организации.²³³

Одним из факторов, препятствующих последовательной политике государственных органов, Фукуяма называет то, что каждая новая администрация производит около 4000 назначений, во многих агентствах практически на все руководящие должности.²³⁴

Насущной является проблема сохранения устаревших методов определения уровня оплаты труда государственных служащих. Эксперты компании Booz Allen Hamilton, занимающей ведущие позиции в области стратегического и технологического консалтинга, в этой связи пишут, что методы определения заработной платы специалистов, которые были выработаны тогда, когда две трети государственных служащих выполняли канцелярскую или административную работу, не требующую постоянно обновляемых знаний и навыков, безнадежно устарели, и что существующая система корректировки ставок является фатально несовершенной.²³⁵

²³² Renewing America's Civil Service. 2022. URL: <https://www.volckeralliance.org/initiatives/renewing-americas-civil-service> (дата обращения: 26.10.2023).

²³³ Fukuyama F. Comprehensive Public Sector Reform. 2019. URL: <https://knightfoundation.org/comprehensive-public-sector-reform/> (дата обращения: 26.10.2023).

²³⁴ Ibidem.

²³⁵ Building the Enterprise: A New Civil Service Framework. 2014. URL: https://ourpublic-service.org/wp-content/uploads/2019/06/Building_the_Enterprise_A_New_Civil_Service_Framework-2014.04.01.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

1.5. Потенциал адаптации международного опыта развития государственной службы

Анализ международного опыта позволяет выделить следующие основные условия и факторы, которые определяют успешность реформирования государственной службы.

1) Наличие цельной, научно обоснованной, долгосрочной стратегии модернизации отрасли, основанной на универсальных стремлениях, с четкими целями и измеряемыми результатами.

«Стратегия является упрощающим средством, позволяющим сосредоточить внимание на основных факторах [реформы], действующих внутри и вне отрасли и влияющих на достижение конечных целей».²³⁶

Стратегия позволяет избежать усложнения и излишней детализации реформы, акцентируя внимание на сути ключевых изменений.

Реформы, которые носят фрагментарный и непоследовательный характер, обречены на провал либо оказываются половинчатыми.

Франко Бассанини, бывший итальянский министр государственной службы и реформы государства, благодаря чьим усилиям страна добилась выдающихся результатов в модернизации отрасли, пишет: «Когда необходимо внедрить фундаментальные инновации, инициативы по проведению целостной, глобальной реформы гораздо более эффективны, чем постепенные изменения. Реформы отдельных секторов деятельности имеют больше шансов быть успешными».²³⁷

В Казахстане эти подходы могут быть реализованы путем утверждения Указом Президента Концепции (лучше – Стратегии) модернизации государственной службы. Эта работа уже начата

²³⁶ Brown T. L. The Evolution of Public Sector Strategy. 2010. URL: <https://academic.udayton.edu/richardghere/org%20theory%202010/ot%202011/pdf/trevorbrown.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²³⁷ Bassanini F. La riforma dello stato e dell'amministrazione in Italia. 2004. URL: http://www.bassanini.it/public/Bassanini_Riforma_Stato_vers_russa.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

Агентством РК по делам государственной службы (далее – АДГС). В разрабатываемом документе должны найти отражение принципы, приоритетные направления, механизмы, инструменты и индикаторы трансформации отрасли, которые будут способствовать выводу на более высокий уровень всей системы государственного управления.

2) Важнейшим условием успешности реформирования государственной службы является правильный выбор метода ее осуществления.

Известны два универсальных метода реформирования государственной службы.

Первый: метод непрерывного эволюционного совершенствования отдельных форматов, секторов или направлений развития государственной службы.

К примеру, в Германии использование данного метода было обусловлено традиционно высоким качеством государственного управления в целом, значительной децентрализацией функций и полномочий федерального правительства, развитой системой местного самоуправления. С этой точки зрения Казахстану нецелесообразно использовать указанный метод.

Второй: метод решительной модернизации всей системы государственной службы, предполагающий быструю и последовательную реализацию комплексной программы реформирования отрасли.

Наиболее показательным в использовании этого метода является опыт Новой Зеландии, которая на протяжении ряда последних лет стабильно занимает 2 место в мире по индексам демократии, восприятия коррупции, эффективности гражданской службы. В 2022 году эта страна заняла 5 место по индикатору эффективности государственного сектора.²³⁸

Кроме того, по мнению Барабашева А. Г. и Киндрась А. А., «эффективность реформирования государственной службы можно оценить только в том случае, если реформы проводятся

²³⁸ The Public Service cannot operate without the trust and confidence of the people we serve. 2023. URL: <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/trust-in-the-public-service/> (дата обращения: 12.10.2023).

с помощью программно-целевого метода».²³⁹ Это предполагает (1) определение среднесрочных целей развития государственной службы и мероприятий по ключевым направлениям; (2) оценку уровня достижения этих целей; (3) выявление прогресса по системе параметров в их взаимосвязи.²⁴⁰

3) Определение основной целью реформы реализацию концепции «Good Governance» («Надлежащего управления»), обозначающую степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям современного государственного управления.

Концепция «Good Governance» является ключевой парадигмой развития современной государственной службы. На ее основе возникла и развивается идея «Открытого правительства» («Open government»), нашедшая воплощение в казахстанской политике формирования «слышащего государства».

Принципы «Good Governance» утверждены Комитетом министров Совета Европы в 2008 году.²⁴¹ К ним относятся: открытость и прозрачность; верховенство закона; подотчетность и гражданское участие; эффективность и результативность; компетентность и этичность; надлежащее финансовое управление и другие.

Все они в той или иной степени отражены в Конституции Казахстана, отраслевом законодательстве, документах Системы государственного планирования, включая Концепцию развития государственного управления до 2030 года, и в других нормативных правовых актах. Несомненно, эти принципы найдут воплощение в нормах Закона РК «О государственном управлении», проект которого разрабатывается в настоящее время Министерством национальной экономики при содействии Всемирного банка. Они должны стать основой отечественной стратегии реформирования

²³⁹ Барабашев А. Г., Киндрась А. А. Об эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 7.

²⁴⁰ Там же.

²⁴¹ 12 Principles of Good Governance. 2008. URL: [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%22225565951%22:\[10\]}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%22225565951%22:[10]}) (дата обращения: 12.09.2023).

государственной службы.

4) Использование подходов, которые приобрели характер универсальных стремлений, признаны мировым сообществом и используются в качестве методологической основы политики международных организаций в сфере модернизации государственной службы. К ним относятся:

- Внедрение таких основных принципов «открытого правительства», как прозрачность, подотчетность органов власти и участие в управлении заинтересованных сторон.

- Эффективность через деbüroкратизацию и информатизацию, а также путем заимствования принципов и методов управления частного сектора, таких как ориентация на результаты, клиентоориентированность, гибкость и другие.

- Значительное сокращение государственных функций путем выделения и передачи универсальных и иных услуг в конкурентную среду и создание децентрализованной среды управления, основанной на наиболее оптимальном сочетании полномочий и ответственности.

- Программно-целевое бюджетирование (переклассификация бюджета в соответствии со структурой программы) и бюджетирование на основе результатов (использование информации о результатах для увязывания средств с измеримыми результатами).

- Использование новых технологий управления человеческими ресурсами, формирование человекоцентричного государственного аппарата, прием на работу путем заключения контрактов.²⁴²

5) Одним из факторов, существенно влияющих на процесс модернизации государственной службы, является уровень коррупции.

В Бразилии попытка реформ президента Фернанду Колора ди Мелу завершилась провалом из-за широкого распространения

²⁴² Агубаев Н., Бокаев Б., Медеуов Ж. Роль международных организаций в продвижении современных моделей государственного управления в Казахстане // Государственное управление и государственная служба. 2023. 2(85). С. 71-81. URL: <https://doi.org/10.52123/1994-2370-2023-1076>

коррупции. Чтобы избежать такой ситуации, необходимо предложить и реализовать новые, более действенные инициативы, направленные на искоренение коррупции в сфере государственной службы.

В этой связи предлагается проработать вопрос о создании специального портала, позволяющего гражданам, включая самих государственных служащих, сообщать о предполагаемых коррупционных правонарушениях в работе государственных органов и коррупциогенных управленческих решениях, что позволит оперативно реагировать на возникающие проблемы и предупреждать нарушения антикоррупционного законодательства.

Действующие механизмы вовлечения граждан в процессы профилактики и пресечения коррупции не дают ощутимого эффекта, поскольку предполагают участие лица, обратившегося в Антикоррупционную службу, в уголовном процессе со всеми вытекающими из этого последствиями.

Еще одним эффективным инструментом превенции коррупции могло бы стать внедрение такого нового для Казахстана механизма проверки на добропорядочность, как Integrity Check. Его использование в системе органов внутренних дел оказало сильный профилактический эффект.

Кроме того, целесообразно заимствовать опыт Антикоррупционной службы, использующей такой действенный механизм превенции коррупции, как «Карта коррупционных рисков». Размещение такого рода документа на внутренних электронных ресурсах государственных органов, несомненно, будет способствовать формированию устойчивого антикоррупционного поведения государственных служащих.

б) Реформы в государственном секторе должны осуществляться в контексте стратегических социально-политических преобразований, а ее задачи должны коррелироваться с интересами развития экономики.

Так было практически во всех странах, осуществивших успешную модернизацию государственной службы. Необходимость закрепления мирового лидерства в сфере технологических

нововведений подвигла США на кардинальное изменение подходов к организации государственного управления. Экономический кризис поставил правительство Республики Корея перед острой необходимостью глубоких реформ в государственном секторе. В Италии реформы осуществлялись на фоне модернизации социальной сферы и экономики и т.д.

Собственно, и в нашей стране перевод экономики на рыночные рельсы развития повлек за собой правовые и институциональные преобразования в сферах государственного управления и государственной службы.

Строительство Нового Казахстана предполагает расширение возможностей участия граждан в принятии государственных решений. Одним из важнейших приоритетов государственной политики стало обеспечение верховенства закона и справедливости. Формируется оптимальный баланс между различными ветвями власти, ведущий к усилению роли государственных органов в определении отраслевой политики. В Послании Главы государства народу, с которым он выступил 1 сентября 2023 года, содержится программа глубоких и всесторонних преобразований в социально-экономической сфере.²⁴³

«Через новую промышленную политику нам предстоит перейти к качественно другой модели развития», – заявил Президент в своем Послании.²⁴⁴ Такая же задача стоит и перед государственной службой, она должна найти воплощение в соответствующей стратегии развития отрасли.

На первый план выдвигается проблема создания правовой основы для передачи несвойственных государству функций в конкурентную среду, что позволит существенно ускорить темпы децентрализации государственного управления и сконцентрировать усилия государственного аппарата на стратегически важных направлениях работы.

²⁴³ Токаев К.К. Послание народу Казахстана: «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество». 2023. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁴⁴ Там же.

Превращение Казахстана в IT-страну предполагает масштабное использование цифровых технологий и инноваций в сфере государственного управления. Использование возможностей искусственного интеллекта должно стать обычным явлением в работе государственных органов и при организации обучения персонала.

Предстоит внедрить такие принципы, механизмы и инструменты трансформации государственной службы, которые позволят вывести на более высокий уровень развития всю отрасль. Это, в свою очередь, приведет к кардинальному улучшению качества государственного управления.

Необходимо разработать и использовать принципиально новую структуру управленческой подотчетности, позволяющую определять потенциал руководителей на основе оценки результатов реализации программ, определения сильных и слабых сторон политики государственного органа. Это позволит производить назначения на должности министров и их заместителей на основе срочных контрактов, ориентирующих на изменения и развитие.

Внедрение «предварительной оценки» бюджетных программ государственных органов, «бюджетирование эффективности», предполагающее выделение ресурсов в зависимости от результатов политики, финансируемой за счет этих ресурсов, будут способствовать рациональному использованию государственных средств.

7) К важнейшим факторам модернизации отрасли относится культура государственной службы.

В первую очередь речь идет об организационной культуре. Превалирование иерархической (бюрократической) культуры, присущей государственной службе, развивающейся в контексте классической веберовской концепции, препятствует инновациям и системным преобразованиям.²⁴⁵

Государственные служащие слабо мотивированы на кардиналь-

²⁴⁵ Cameron K. S., Quinn R. E. Diagnosing and Changing Organizational Culture: based on the competing values framework. 1999. URL: https://www.researchgate.net/profile/Tahani_Fourah/post/Is_the_any_test_or_questionnaire_to_measure_the_organizational_climate_anyone_can_suggest/attachment/59d61f45c49f478072e97966/AS%3A271750183489537%401441801700739/download/Diagnosing+and+changing+organizational+culture+Based+on+the+competing+values+framework.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

ные изменения в отрасли, что объясняется низким социальным статусом, возросшей сложностью бизнес-процессов и услуг в условиях доминирования бюрократического ритуализма, наметившейся конкуренцией со стороны контрактных служащих (обратная сторона медали) и слабо выраженными надпрофессиональными навыками (soft skills).

Поэтому все более острой становится проблема усиления персонала государственных органов мотивированными, компетентными специалистами, приверженными ценностям современного государственного управления. Нужны новые механизмы и инструменты мобилизации на государственную службу. Одним из них является Президентский молодежный кадровый резерв, но этого, конечно же, недостаточно.

В целом задача адаптации культуры государственной службы к постоянно меняющимся условиям развития является приоритетной для отрасли.

Диверсификация экономики, повышение самостоятельности менеджеров государственного сектора и роли лидерской компетентности, цифровизация практически всех бизнес-процессов, расширение гражданского участия, внедрение современных технологий управления человеческими ресурсами, растущая мобильность кадров и другие новые явления в жизни общества неизбежно ставят вопрос о необходимости кардинального изменения действующей модели государственной службы.

8) Принципиально важное значение имеет выбор правильной стратегии заимствования лучших международных практик развития государственной службы.

Лучше всех об этом сказал Кристофер Поллитт, профессор государственного управления Erasmus Universiteit Rotterdam: «передача управленческих технологий почти никогда не бывает простой – обычно она требует значительных усилий по адаптации либо полной трансформации импортируемой «вещи».²⁴⁶

²⁴⁶ Pollitt C. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. // IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. URL: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/ConfPle-CPollitt-IXCong.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

Это наглядно продемонстрировала неудачная попытка внедрения в Казахстане системы оплаты труда по результатам деятельности. Как показывает практика других стран, при такой системе вознаграждение получает только небольшая часть специалистов. Мотивация большинства, напротив, снижается. В нашей стране значительные прибавки к зарплате отдельных государственных служащих, вероятнее всего, будут восприниматься другими с недоверием, учитывая укоренившийся уравнилельный подход в сфере материальной мотивации и незначительную степень управленческой открытости.

Чтобы предотвратить такую ситуацию, требуется разработать и внедрить четкие и понятные критерии и индикаторы результативности деятельности, основанные на справедливом распределении ответственности и нагрузки.

Значительные выгоды сулит широкое применение контрактной системы найма в государственном секторе в рамках реализации проектного подхода к решению конкретных управленческих проблем. На контрактной основе могли бы работать лица, состоящие в Президентском молодежном кадровом резерве. В целом данный подход повышает роль такого стратегического инструмента управления человеческими ресурсами, как мобильность.

Вместе с тем опыт Грузии показывает, что если функции и обязанности контрактников не будут четко прописаны в трудовых соглашениях, а оплата за сопоставимые должности будет существенно различаться, возрастут риски кумовства и нецелевого использования государственных средств. Одним из побочных эффектов неудачной адаптации международного опыта в этой стране стало увеличение бюджетных расходов на оплату труда работников, работающих по контракту.²⁴⁷

Представляется важной роль различных международных организаций (ОЭСР, Всемирного банка, Европейской комиссии и других), продвигающих лучшие практики управления и

²⁴⁷ Remuneration of Persons Employed in Public Institutions on the Basis of Administrative and Labor Contracts. 2020. URL: https://idfi.ge/en/practice_of_contract_employment_in_ministries_and_lepls (дата обращения: 26.10.2023).

распространяющих новые идеи развития государственной службы с учетом национальной специфики.

При формировании казахстанской модели «открытого правительства» особую актуальность приобретают рекомендации специалистов о том, что очень важно найти такие его формы, в которых были бы в равной степени заинтересованы и сами государственные органы, и граждане, и коммерческие организации. Только тогда «открытое правительство» будет жизнеспособно без постоянного давления и контроля «сверху».²⁴⁸

«Каждая страна начинает реформы с различного уровня, имеет различные традиции и различные сдерживающие факторы. Но данные различия не являются препятствием для реализации универсальных стремлений ... Эти различия не изменяют сути политики, необходимой для их осуществления – они просто диктуют расстановку акцентов и методы осуществления политики», – пишет Рут Ричардсон, возглавлявшая министерство финансов Новой Зеландии в период модернизации государственной службы.²⁴⁹

Нельзя идеализировать даже самый успешный опыт реформирования государственного сектора. Как правило, требовались большие усилия, настойчивость и последовательность, немалое время, чтобы добиться сколько-нибудь ощутимых результатов. Наглядным примером тому служит опыт США по искоренению бумажного документооборота.

Все началось еще 43 года назад, когда в 1980 году был принят Закон о сокращении объема бумажной работы.²⁵⁰ Тогда только начал формироваться массовый спрос на сети, а на базе электронной почты началось создание первой глобальной сети обмена компьютерной информацией.

²⁴⁸ Храмовская Н.А. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации. 2012. URL: <https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2012/10/Open-government-original.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁴⁹ Ричардсон Р. За экономическую свободу: чему мы научились. Опыт Новой Зеландии. 2004. URL: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/papers/russiaconference/richardson-rus.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

²⁵⁰ Public Law 96-511 – Dec. 11, 1980. 1980. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-94/pdf/STATUTE-94-Pg2812.pdf#page=14> (дата обращения: 26.10.2023).

В 1995 году принимается Закон о сокращении бумажной работы.²⁵¹ Теперь ставится конкретная цель: «свести к минимуму бремя бумажной работы». Наконец, в 1998 году появляется Закон об устранении правительственной бумажной волокиты.²⁵² Было выдвинуто требование, чтобы федеральные агентства предусматривали вариант электронного ведения, предоставления или раскрытия информации, когда это практически возможно, вместо бумаги. Но спустя 10 лет выяснилось, что правительство по-прежнему тратит почти 10 миллиардов часов на обязательную работу с документами.²⁵³

Ситуация не изменилась и в период, когда Джо Байден был вице-президентом Соединенных Штатов. Вскоре после своего избрания президентом он подписал указ, в котором вновь констатировалось, что в последние годы ежегодное бремя бумажной работы, возлагаемое исполнительными департаментами и агентствами (агентствами) на население, превышало 9 млрд. часов.²⁵⁴ Вновь прозвучал призыв облегчить бумажную нагрузку на американский народ и повысить административную эффективность.

В июне 2019 года правительство США опубликовало Меморандум для руководителей исполнительных департаментов и агентств, которым обязало их перейти на электронные форматы для всех постоянных и временных записей максимум до 31 декабря 2022 года.²⁵⁵ Затем этот срок был продлен до 30 июня 2024 года.

²⁵¹ Public Law 104-13 – May 22, 1995. 1995. URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ13/PLAW-104publ13.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁵² Public Law 105-277 – Oct. 21, 1998. 1998. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-112/pdf/STATUTE-112-Pg2681.pdf> (Дата обращения: 26.10.2023).

²⁵³ Information Collection Budget of the United States Government. 2009. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/assets/inforeg/icb_2009.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

²⁵⁴ Executive Order on Transforming Federal Customer Experience and Service Delivery to Rebuild Trust in Government. 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/12/13/executive-order-on-transforming-federal-customer-experience-and-service-delivery-to-rebuild-trust-in-government/> (дата обращения: 26.10.2023).

²⁵⁵ Memorandum for heads of executive Departments and Agencies. June 28, 2019. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/08/M-19-21-new-2.pdf#page=3> (дата обращения: 26.10.2023).

РАЗДЕЛ 2. РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Каждая страна начинает реформы с различного уровня, имеет различные традиции и различные сдерживающие факторы. Но данные различия не являются препятствием для реализации универсальных стремлений.

Рут Ричардсон, экс-министр финансов Новой Зеландии

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан народ делегирует осуществление своей власти государственным органам. В целях полноценной реализации этой нормы Основного закона в стране на протяжении всей истории ее независимого развития уделяется большое внимание созданию эффективной модели государственной службы.

В принятой в 2021 году Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года (далее – Концепция-2030) выделено пять этапов развития отечественной системы государственного управления.²⁵⁶

Первый этап, по мнению авторов Концепции-2030, приходится на период с 1991 по 1997 годы, когда создавались институциональные основы государственного управления и государственной службы в условиях суверенного развития страны.

Второй этап начался в 1997 году, когда была принята Стратегия «Казахстан-2030» с целью определения приоритетных направлений развития страны и выбора соответствующих стратегий, в том числе в сферах государственного управления и государственной службы. Завершился этот период в 2007 году, что связано, очевидно, с принятием в январе Указа Президента «О мерах по модернизации системы государственного управления

²⁵⁶ Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> (дата обращения: 27.10.2023).

Республики Казахстан» с сопутствующим Планом первоочередных мероприятий.

Третий этап длился с 2007 по 2017 годы. В этот период была принята Стратегия «Казахстан-2050» с изложением нового видения перспектив развития страны. Большим достижением предыдущего этапа развития Президент назвал избавление от управленческих традиций административно-командной системы и создание современного, эффективного корпуса управленцев.²⁵⁷ Продолжался этот период до конституционной реформы 2017 года, хотя правильнее было бы обозначить его завершение 2015 годом, когда были провозглашены пять институциональных реформ Президента.

Четвертый этап, опять же по мнению авторов Концепции-2030, охватывает период с 2017 по 2020 год. В это время шла реализация упомянутых пяти институциональных реформ и Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года.

Пятый этап, который начался в 2020 году, продолжается по сей день. Опять же, на наш взгляд, правильно было бы начинать отсчет этого периода реформирования государственного управления с 2019 года, когда Президент впервые выступил с инициативой формирования «слышащего государства».

Мы придерживались данной периодизации с учетом собственных корректировок.

²⁵⁷ Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. (2012). Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (дата обращения: 27.10.2023).

2.1. Государственная служба Казахстана на начальном этапе независимого развития страны

В 90-е годы прошлого века, в условиях масштабной и глубокой дезинтеграции всех сфер жизни общества после распада СССР, утвердилась директивная модель управления. Государство вынуждено было играть ключевую роль в экономике и политике, **а в деятельности государственных органов доминировал инструментальный подход.**

Кардинальное и стремительное изменение системы государственного управления, унаследованной от СССР, привело к значительному оттоку специалистов из государственных органов и учреждений, нарушению принципа преемственности в их деятельности, усилению коррупционных проявлений и снижению качества управленческих решений.

Предстояло создать новую нормативную правовую основу государственной службы. Началом институционализации отрасли принято считать Указ Президента от 26 декабря 1995 года № 2730 «О государственной службе», который внес ясность в организационные вопросы и определил правовое положение государственных служащих.²⁵⁸

В Указе был заложен принцип разделения государственных служащих на классы, предусмотрен правовой механизм защиты от необоснованного увольнения либо лишения должности в случае очередного реформирования органов управления, уделено внимание вопросам профессионального роста. **Однако этот НПА во многом был декларативным и не содержал конкретных механизмов реализации провозглашенных принципов,** направленных на обеспечение осуществления конституционных норм и отражавших ключевые ценности современного государственного управления.

К примеру, более или менее полноценное внедрение конкурсного отбора на вакантные должности в государственных

²⁵⁸ О государственной службе. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 26 декабря 1995 года № 2730. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004067&pos=4;-110#pos=4;-110 (дата обращения: 27.10.2023).

органах началось в 1999 году и было ограничено на первых порах только республиканским уровнем. Подотчетность органов управления не предполагала широкого участия общественности. Она осуществлялась в рамках вертикали подчинения.

В Программе дальнейшего реформирования государственной службы Республики Казахстан, утвержденной Постановлением Правительства от 9 июня 1997 г. N 940, главной причиной негативных явлений в сфере государственной службы названо нарушение принципа последовательной трансформации форм и методов управления.²⁵⁹ «Частые реорганизации и связанные с этим перестановки кадров, – по мнению авторов документа, – привели к нарушению принципа ответственности за последствия принимаемых решений».²⁶⁰

Вместе с тем данная **Программа была далека от решения концептуальных вопросов организации деятельности государственных органов в русле современных требований.** Основное внимание в ней уделялось определению новой организационной структуры управления. В то время, когда другие страны основательно занимались вопросами децентрализации государственного управления, в Программе говорилось всего лишь о «рационализации функций» государственных органов. Весьма поверхностно были затронуты вопросы правового и кадрового обеспечения государственной службы. Остальные приоритеты развития отрасли вообще оказались за бортом внимания разработчиков программы.

²⁵⁹ О Программе дальнейшего реформирования государственной службы Республики Казахстан и Плана мероприятий Правительства Республики Казахстан по ее реализации. Постановление Правительства Республики Казахстан от 9 июня 1997 г. N 940. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P970000940> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁶⁰ Там же.

2.2. Развитие государственной службы в русле реализации Стратегии «Казахстан-2030» (1997-2006)

Одним из долгосрочных приоритетов Стратегии «Казахстан-2030», провозглашенной в 1997 году, было определено строительство «профессионального государства, ограниченного до основных функций».²⁶¹ Для достижения этой цели предполагалось:

- 1) создать компактное и профессиональное правительство, сконцентрированное на выполнении лишь нескольких наиболее важных функций;
- 2) организовать работу государственных органов по программам действий на основе стратегий;
- 3) наладить четкую межведомственную координацию;
- 4) повысить полномочия и ответственность министров, их подотчетность и стратегический контроль за их деятельностью;
- 5) осуществить децентрализацию;
- 6) вести решительную и беспощадную борьбу с коррупцией;
- 7) улучшить систему найма, подготовки и продвижения кадров.

Для решения этих задач Указом Президента 18 сентября 1998 года было создано Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы как уполномоченный орган в данной сфере.

28 января 1998 года принимается Указ Президента «О мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» за N 3834. Государственным исполнительным органам предписывалось осуществлять свою деятельность на основе стратегических планов. Была намечена работа по уточнению функций министерств и ведомств. Предусматривалась разработка программы развития национальной системы подготовки кадров государственной службы и т.д.

Разумеется, определенная работа проводилась, но **результаты не соответствовали ожиданиям**. Наглядно это

²⁶¹ Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030> (дата обращения: 27.10.2023).

можно продемонстрировать на примере исполнения поручения о совершенствовании законодательства по вопросам оплаты труда государственных служащих. Устаревшие методы определения уровня оплаты труда государственных служащих не претерпели никаких изменений.

В этой связи уместно привести мнение экспертов компании Booz Allen Hamilton, занимающей ведущие позиции в области стратегического и технологического консалтинга. Они пишут, что методы определения заработной платы специалистов, которые были выработаны тогда, когда две трети государственных служащих выполняли канцелярскую или административную работу, не требующую постоянно обновляемых знаний и навыков, безнадежно устарели, и что существующая система корректировки ставок является фатально несовершенной.²⁶²

Стратегию «Казахстан-2030» признали исполненной досрочно, но **ни одна из перечисленных задач не была решена надлежащим образом**. Примеров тому очень много, поэтому ограничимся наиболее показательными.

По первой позиции. Несмотря на то, что на уровне законов устанавливаются типовые функции государственных органов, этот круг неоправданно расширяется в положениях о министерствах, агентствах и ведомствах. В настоящее время насчитывается более 15 тысяч функций государственных органов.²⁶³

Как отмечается в Концепции-2030, существующий административный подход сузил реализацию государственных функций до отдельных задач, процессов и даже операций в деятельности отдельных подразделений ведомств.²⁶⁴ Передача 568 функций правительства министерствам и акиматам в 2023 году делает еще более насущной проблему анализа и оптимизации

²⁶² Building the Enterprise: A New Civil Service Framework. 2014. URL: https://ourpublic-service.org/wp-content/uploads/2019/06/Building_the_Enterprise_A_New_Civil_Service_Framework-2014.04.01.pdf (дата обращения: 27.10.2023).

²⁶³ Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. 2021. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁶⁴ Там же.

функций государственных органов.

Для сравнения: В Великобритании деятельность государственных органов (министерств, департаментов и ведомств) ограничена только функцией формирования политики, а предоставление услуг и прочие функции являются прерогативой исполнительных агентств.

По третьей позиции. Несмотря на достигнутые успехи страны в части внедрения цифровых технологий, разобщенность информационных систем государственных органов по-прежнему является одним из главных препятствий для налаживания эффективной межведомственной координации.

Для сравнения: В Италии электронный ресурс PerlaPA, созданный Департаментом государственного управления одноименного министерства, объединяет базы данных всех государственных органов.²⁶⁵ В Канаде электронная InfoBase, содержит данные и информацию, извлеченную из многочисленных ведомственных отчетов.²⁶⁶ Это позволяет пользователям изучать в горизонтальном разрезе информацию о различных аспектах политики государственных органов. В Великобритании веб-портал data.gov.uk содержит более 47 тысяч файлов с открытыми данными государственных органов.²⁶⁷

По четвертой позиции. Только спустя четверть века, в 2023 году, Президент в своем Послании объявил об исключительной персональной **ответственности** министров за принятие отраслевых решений и их результативность.²⁶⁸

Подотчетность министров, как и остальных государственных

²⁶⁵ Anagrafe delle Prestazioni. 2023. URL: <https://www.perlapa.gov.it/adempimenti/anagrafe-delle-prestazioni.html> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁶⁶ GC InfoBase – Treasury Board of Canada Secretariat. 2023. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁶⁷ Opening up Government. 2021. URL: <https://www.re3data.org/repository/r3d100010579> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁶⁸ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 27.10.2023).

ных служащих, в современной трактовке этого понятия до сих пор носит декларативный характер, ее механизмы не отражены в отраслевом законе и в других нормативных правовых актах.

По шестой позиции. «Решительная и беспощадная борьба с коррупцией» не принесла ощутимых результатов. По Индексу восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index, CPI) Transparency International Казахстан занял в 2022 году 101 место с 36 баллами, потеряв 2 балла по сравнению с предыдущим годом.²⁶⁹ Мы уступаем Колумбии, Лесото, Танзании и другим странам, которые не декларируют свою решимость искоренить коррупцию.

В 1999 году принимается Закон «О государственной службе Республики Казахстан».²⁷⁰ **В нем не нашли отражения контекст и ожидания, с учетом которых должна была развиваться отрасль.**

Авторы НПА ограничились определением правового положения государственных служащих, порядка поступления, прохождения и условий прекращения государственной службы, ответственности за нарушение прописанных норм. Ни слова о цели и ценностях государственной службы, ее предназначении. «Учет общественного мнения» вместо «гражданского участия». Вновь не были указаны механизмы реализации принципа подконтрольности и подотчетности государственных служащих. Как прежде – ограничились декларациями.

В 2010 году в Законе появилась статья 18-2 о конфликте интересов, а в 2012 году – целая глава 4-1, посвященная служебной этике государственных служащих. Вносились и другие изменения, не менявшие его качество.

В 2000 году принимаются Указы Президента, посредством которых были утверждены: Положение о порядке прохождения государственной службы; текст Присяги государственного служащего; Правила служебной этики государственных

²⁶⁹ CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. 2022. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁷⁰ О государственной службе. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-1. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=3113958&pos=1;-16#pos=1;-16 (дата обращения: 27.10.2023).

служащих; Правила наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих; Порядок проведения аттестации административных государственных служащих; Порядок формирования кадрового резерва и другие акты, регулирующие отношения в сфере государственной службы.

13 ноября 2000 года принимается Постановление Правительства «О Концепции обучения государственных служащих».²⁷¹ Система обучения государственных служащих стала включать в себя обучение непосредственно на рабочем месте, различные формы повышения квалификации, отраслевые курсы, региональные институты, подготовку в Академии государственной службы, Дипломатической академии, других центрах обучения, включая специальные зарубежные программы и стажировки при государственных органах других стран.

2001 год ознаменовался принятием Закона о местном государственном управлении.²⁷² В 2009 году название Закона изменили и дополнили его статьями о местном самоуправлении.²⁷³ Хотя в обновленном Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» 40 из 48 статей посвящены местному государственному управлению, тем не менее большое значение имело определение основ организации и деятельности органов местного самоуправления.

Вместе с тем, как указывают эксперты Института законодательства и правовой информации Министерства юстиции РК, в Законе **не было произведено разграничения функций государ-**

²⁷¹ О Концепции обучения государственных служащих. Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 ноября 2000 года N 1706. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001706> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁷² О местном государственном управлении в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. URL: <http://law.gov.kz/client/#!/doc/7966/rus/25.04.2001/7> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁷³ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления. Закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 года № 126-IV. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000126_#z11 (дата обращения: 27.10.2023).

ства и местного самоуправления. В частности, на местные органы власти возложены как функции государственного управления, так и местного самоуправления.²⁷⁴

Даже в проекте Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного самоуправления», представленном в 2022 году, сохранился «гибридный» формат системы местного самоуправления с участием как органов непосредственно местного самоуправления, так и органов местного государственного управления. По мнению экспертов Центра актуальных исследований «Альтернатива», это будет препятствовать дальнейшему развитию местного самоуправления.²⁷⁵

Закон не мотивирует гражданскую активность. В частности, согласно его нормам общественные слушания проводятся по инициативе постоянных комиссий или по решению маслихата. Граждане в буквальном смысле на последнем месте даже в списке тех, кто может участвовать в этих слушаниях.²⁷⁶

В нем можно найти и **очевидные правовые казусы.** К примеру, на заседании общественного совета областные акиматы проводят обсуждение проекта бюджета и обсуждение годового отчета о его исполнении. Аппараты же акима города районного значения, села, поселка, сельского округа представляют собранию местного сообщества только отчеты об исполнении бюджета.

В Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года, утвержденной в 2012 году, речь вновь идет о модели, основанной на совмещении представительными и исполнительными органами власти функций

²⁷⁴ Концепция совершенствования законодательства в области государственного управления и местного самоуправления. 2013. URL: https://www.zqai.kz/sites/default/files/konc_2013_0.pdf (дата обращения: 27.10.2023).

²⁷⁵ SWOT-анализ проекта Закона РК «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». 2023. URL: <http://www.alternativakz.com/index.php?nid=505> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁷⁶ О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан. (Редакция 2009 года). Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> (дата обращения: 27.10.2023).

и полномочий государственного управления и самоуправления.²⁷⁷ Граждане в качестве членов местных сообществ могут участвовать в решении наиболее важных вопросов местного значения непосредственно или через выборные органы.

В связи с реализацией этого документа в действующий Закон были внесены поправки, содержавшие определение понятий «собрание местного сообщества» и «сход местного сообщества», установившие их компетенцию, порядок созыва и проведения.²⁷⁸ Однако роль этих важных инструментов гражданского участия была незначительной, поскольку на собраниях и сходах **вопросы местного значения только обсуждались, но не решались.**

Введение выборности акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел, не входящих в состав сельского округа, соответствующими маслихатами можно расценивать как первый осторожный шаг к утверждению ключевого принципа демократии.

Только в 2018-2020 годах во всех сельских округах был внедрен **четвертый уровень бюджетной системы** (бюджеты городских и сельских поселений). Они получили возможность формировать свой бюджет и управлять коммунальной собственностью. Бюджет сельского округа стал формироваться из налогов, плат, штрафов, добровольных сборов, доходов от коммунального имущества, а также субвенций из вышестоящего бюджета. Доля последних была львиной. К примеру, из 252 миллиардов тенге, поступивших в 2020 году в бюджеты местного самоуправления, 218 миллиардов (86,5%) представляли собой трансферты из вышестоящих бюджетов.²⁷⁹

²⁷⁷ Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁷⁸ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления. Закон Республики Казахстан от 13 июня 2013 года № 101-V. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000101#z38> (дата обращения: 27.10.2023).

²⁷⁹ Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения: 27.10.2023).

4 декабря 2001 года Указом Президента N 735 был утвержден Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 года (далее – Стратегический план-2010).²⁸⁰ В нем акцентировалось внимание на том, что государственный аппарат и система государственной службы должны соответствовать потребностям и ожиданиям общества, и изменяющимся функциям самого государства.²⁸¹

Авторами документа вновь была допущена серьезная методологическая ошибка, выражавшаяся в том, что создание профессионального правительства, способного эффективно решать текущие и перспективные вопросы развития страны, по их мнению, будет зависеть от оптимизации и совершенствования структуры управления, в то время как это всего лишь один из аспектов достижения данной цели.

Вместе с тем в Стратегическом плане-2010 впервые делались **выводы на основе анализа международного опыта** модернизации государственного управления и государственной службы. В частности, обращалось внимание на переход в этих сферах от традиционных ценностей к новым. Очевидно, сказалось влияние теории Нового государственного управления (New Public Management, NPM), сформировавшейся к началу нового века, и концепции государственного управления «Good Governance», обозначающей степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям современного государственного управления.²⁸²

Реформе государственной службы были посвящены два последних раздела документа. Авторы документа ограничились заявлением, что «в Казахстане функционирует новая модель государственной службы», не удосужившись

²⁸⁰ О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2001 года N 735. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U010000735_ (дата обращения: 27.10.2023).

²⁸¹ Там же.

²⁸² Агубаев Н., Бокаев Б., Медеуов Ж. Роль международных организаций в продвижении современных моделей государственного управления в Казахстане. Государственное управление и государственная служба, 2023. 2(85), 71-81. URL: <https://doi.org/10.52123/1994-2370-2023-10763>.

раскрыть ее особенности и перспективы.²⁸³ Подчеркивалось, что государственный аппарат и система государственной службы должны соответствовать **потребностям и ожиданиям общества и меняющимся функциям государства**. Вопрос о том, что собой представляют эти потребности и ожидания, равно как и меняющиеся функции государства, остался без ответа.

Повышение **роли государства** было объявлено стратегической задачей. Вновь проигнорировали проблему разделения сфер ответственности между всеми тремя секторами общества: государством, бизнесом и гражданским обществом. Хорошо известно, что без этого ни одна реформа не может быть успешной.

Вместе с тем решение ряда задач, определенных Стратегическим планом-2010, могло сыграть важную роль в трансформации государственной службы. К таковым относятся:

- реорганизация Правительства на основе разделения государственных органов по функциям (планирующие, исполнительные, регулирующие и контрольные);
- децентрализация государственных функций, четкое разграничение сферы деятельности, функций и ответственности между различными уровнями власти;
- создание постоянно действующей комиссии при Премьере Министре РК по совершенствованию государственного управления;
- формирование целостной многоуровневой системы стратегического планирования;
- формирование постоянно действующих межведомственных комиссий для согласованной координации деятельности государственных органов;
- разработка стандартов предоставления государственных услуг;
- подготовка унифицированных должностных инструкций, позволяющих решать вопросы на уровне руководителей структурных подразделений государственных органов;

²⁸³ О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2001 года N 735. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U010000735> (дата обращения: 27.10.2023).

- внедрение информационной системы управления кадрами государственной службы;
- внедрение института омбудсменов, предназначенного для рассмотрения жалоб граждан на государственные учреждения;
- переход на новые методы работы, применяемые в современной системе государственного управления развитых стран и успешно действующих частных компаний.

Очень большое внимание в Стратегическом плане-2010 было уделено вопросам **противодействия коррупции**. При этом было высказано немало здравых суждений. Например, авторы документа указали, что в условиях отсутствия надлежащего общественного контроля и независимых судов есть опасность, что орган, специализирующийся исключительно на борьбе с коррупцией, может стать орудием для защиты личных, а не государственных интересов.²⁸⁴ В документе подчеркивается, что руководящим принципом в разработке превентивных мер против коррупции должна стать финансовая транспарентность.

Хотя Стратегический план-2010 стал более качественным и значимым документом для модернизации государственной службы, нежели прежние, решение многих определенных в нем задач неоправданно затянулось. Например, результаты «внедрения местного самоуправления как фундамента демократического государства» даже спустя 21 год свелись к тому, что райцентрам и селам стали выделять «бюджет народного участия» в размере 10% от расходов на ЖКХ и благоустройство.²⁸⁵ Только в 2023 году от центральных государственных органов в местные исполнительные органы передали 21 функцию по решению вопросов местного значения.²⁸⁶ Только в июле 2021 года были проведены прямые

²⁸⁴ Там же.

²⁸⁵ План действий по реализации предвыборной программы Президента Республики Казахстан «Справедливый Казахстан – для всех и для каждого. Сейчас и навсегда». 2022. URL: <https://akorda.kz/assets/media/files/action-plan-ru.pdf> (дата обращения: 30.10.2023).

²⁸⁶ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 19 апреля 2023 года № 223-VII ЗРК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000223> (дата обращения: 30.10.2023).

выборы акимов сельских округов. В ноябре 2023 года состоялись выборы части акимов районов и трех городов областного значения в режиме пилотного проекта.

Пожалуй, самым слабым местом рассматриваемого документа является **отсутствие комплексного и системного подхода к реформированию государственной службы**. Несмотря на неоднократные ссылки на международный опыт и достижения частного сектора, универсальные принципы и механизмы модернизации отрасли не нашли должного отражения в Стратегическом плане-2010.

В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года (далее – Стратегический план-2020), утвержденном Указом Президента 1 февраля 2010 года № 922, авторы вынуждены были констатировать, что **реформы в государственном секторе, начатые в период реализации Стратегического плана-2010, остались незавершенными**.²⁸⁷

1 сентября 2006 года Президент Казахстана Н. А. Назарбаев выступил на открытии третьей сессии Парламента с программной речью, целиком посвященной модернизация государственного управления.²⁸⁸ Чем примечательно это событие?

Во-первых, была поставлена задача формирования государственного аппарата, функционирующего на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта.

На риторике документа, несомненно, оказали влияние впечатляющие успехи стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), достигнутые в сферах государственного управления и государственной службы в

²⁸⁷ О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922> (дата обращения: 30.10.2023).

²⁸⁸ Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан. «Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу» (г. Астана, 1 сентября 2006 года). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30067523&pos=2;-35#pos=2;-35 (дата обращения: 30.10.2023).

последнее десятилетие XX века и в первом десятилетии нового столетия.

Во-вторых, Правительство обязали регулярно проводить работу, направленную на исключение дублирования функций между центральными государственными органами, подведомственными территориальными подразделениями и местными исполнительными органами.

За министерствами предлагалось закрепить функции по выработке политики и контролю за ее реализацией, принятию политических решений, нормотворческой деятельности, координации деятельности комитетов. **Эта задача не решена по сей день**, министерства по умолчанию отвечают за все. На комитеты министерств возлагалась ответственность за реализацию политики и осуществление контрольных и надзорных функций.

Было сказано о необходимости усиления полномочий и самостоятельности министерств, ведомств и акиматов в принятии управленческих решений. **Как решалась эта задача**, свидетельствует то, что спустя 17 лет, в 2023 году, Президент К. Токаев вынужден был поставить ребром вопрос о возложении на министров и акимов персональной ответственности за подготовку и исполнение отраслевых решений.²⁸⁹

В-третьих, Президент поставил задачу увеличить зарплаты государственных служащих до уровня, сопоставимого с крупными казахстанскими частными компаниями, с привязкой ее к конкретным результатам труда. В целях экономии средств предполагалось сократить количество государственных служащих на 30 процентов.

Меры по решению этой задачи носили ограниченный характер. Так Указом Президента в 2007 году руководителям органов, содержащихся за счет государственного бюджета, предоставили право самостоятельно принимать решения о сокращении штатной численности работников и использовать

²⁸⁹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 27.10.2023).

высвободившиеся средства на повышение оплаты труда работников путем установления надбавок.²⁹⁰

В-четвертых, Президент поручил разработать и внедрить во всех государственных органах отраслевые стандарты предоставления государственных услуг.

Правила по разработке стандартов и регламентов государственных услуг были утверждены только после принятия в апреле 2013 года Закона РК «О государственных услугах», который унифицировал всю нормативную основу данной сферы деятельности государственных органов.²⁹¹ Были установлены единые требования к содержанию, разработке и утверждению реестра, стандарта и регламента оказания государственных услуг, а также порядок их оказания.

По мнению Главы государства, повсеместное внедрение «электронного правительства» должно было обеспечить гражданам и организациям быстрый доступ к качественным государственным услугам. Так оно и произошло. По итогам 2022 года было оказано 13,8 миллиона государственных услуг, из которых 11,2 миллиона – в электронном формате (81% от общего числа).²⁹²

Согласно рейтингу ООН Казахстан в 2022 году занял 28-е место по развитию электронного правительства (UN Global E-Government Development Index) среди 193 государств, а по индексу качества онлайн-услуг наша страна заняла 8-е место.²⁹³

В-пятых, была поставлена задача внедрения системы рейтинговой оценки деятельности центральных государственных органов и акиматов областей на регулярной основе с 2007 года.

²⁹⁰ О некоторых мерах по дальнейшему проведению административной реформы. Указ Президента Республики Казахстан от 29 марта 2007 года N 304. URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U070000304_/29.03.2007 (дата обращения: 30.10.2023).

²⁹¹ О государственных услугах. Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088> (дата обращения: 30.10.2023).

²⁹² 22,4 млн государственных услуг в электронном формате получили казахстанцы в первом квартале т.г. 2023. URL: <https://primeminister.kz/ru/news/reviews/24-mln-gosudarstvennykh-uslug-v-elektronnom-formate-poluchili-kazakhstantsy-v-pervom-kvartale-tg-23879> (дата обращения: 30.10.2023).

²⁹³ Там же.

Правда, соответствующий Указ Президента был принят только в 2010 году.²⁹⁴

Одновременно в бюджетном планировании акцент должен был быть смещен от жестких бюджетных ограничений к системе финансирования, ориентированной на конечный результат.

Основными источниками информации для операционной оценки были определены отчеты самих государственных органов, результаты проверок и контроля Администрации Президента, результаты контроля Аппарата Правительства и государственных органов и заключения независимых экспертов. Как видим, изначально **не был заложен механизм полноценного учета общественного мнения**, что существенно снижает объективность оценки деятельности центральных государственных органов и акиматов областей.

Не удалось создать систему бюджетирования, ориентированную на результат, что побудило Президента К. Токаева поставить в 2022 году вопрос о реформировании бюджетной сферы путем перехода от «управления бюджетом» к «управлению результатами». Эту задачу предполагается решить в рамках принятия нового Бюджетного кодекса, который повысит открытость, ответственность и самостоятельность участников бюджетного процесса.²⁹⁵

В-шестых, во всех центральных государственных органах должна была быть введена высшая административная должность статс-секретаря, назначаемого Главой государства. Предполагалось, что это обеспечит стабильность в работе аппаратов государственных органов. Позднее эту должность переименовали в ответственного секретаря.

²⁹⁴ О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы. Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954> (дата обращения: 30.10.2023).

²⁹⁵ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 27.10.2023).

На самом деле эксперимент оказался неудачным из-за отсутствия четкой правовой основы разделения полномочий между министрами и ответственными секретарями и низкого статуса последних, не игравших существенной роли в определении стратегии и политики государственных органов. 1 сентября 2020 года Президент в своем Послании предложил упразднить эту должность, возложив соответствующие обязанности на руководителей аппаратов.

В-седьмых, впервые было сказано о необходимости формирования и укрепления позитивного имиджа государственной службы.

Задача осталась нерешенной. В общественном сознании до сих пор преобладает отрицательный стереотип восприятия государственной службы, что существенно ограничивает пределы модернизационных процессов. Результаты опроса, проведенного Фондом Qalam в 2022 году, показывают, что только 8% казахстанцев желают для своих детей карьеры государственного служащего, и лишь 15% опрошенных считают такую карьеру индикатором успешной жизни.²⁹⁶

²⁹⁶ Казахстанцы больше не хотят видеть своих детей чиновниками. 2023. URL: <https://exclusive.kz/kazahstanczy-bolshe-ne-hotyat-videt-svoih-detej-chinovnikami/> (дата обращения: 30.10.2023).

2.3. Новый этап модернизации государственного управления и реформы в сфере государственной службы (2007-2014)

13 января 2007 года Президент подписал Указ «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» с сопутствующим Планом первоочередных мероприятий (далее – План-2007).²⁹⁷

Приоритетами очередной реформы были определены:

1) качественное совершенствование процессов и процедур государственного управления, а также предоставления государственных услуг;

2) повышение профессионализма, эффективности деятельности и координации государственного аппарата.

Впервые для координации деятельности государственных органов была создана **межведомственная комиссия** по проведению административной реформы под руководством Премьер-Министра.

Вновь была поставлена задача разработки и внедрения стандартов предоставления государственных услуг. Выше мы уже писали, что реальная работа по этому направлению началась только в 2013 году после принятия Закона «О государственных услугах».

Поэтапное проведение функционального анализа деятельности государственных органов и организаций **не дало сколько-нибудь заметных результатов** ни в плане формирования эффективной структуры государственного управления, ни в части обеспечения оптимальной численности работников государственных органов и организаций.

Как мы писали выше, в 2006 году Н. Назарбаев говорил о необходимости внедрения системы рейтинговой оценки деятельности центральных государственных органов и акиматов областей. Эта задача переключалась в Указ 2007 года, правда, в новой

²⁹⁷ О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года N 273. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000273> (дата обращения: 30.10.2023).

редакции. Теперь речь шла о разработке и внедрении системы рейтинговой оценки деятельности государственных органов, учитывающей степень достижения стратегических целей, качество предоставления государственных услуг, эффективность реализации программных документов и другие индикаторы.²⁹⁸

Уже в 2007 году предполагалось разработать Стратегический план управления и повышения квалификации государственных служащих. Однако даже через 10 лет после этого исследователи вынуждены были констатировать, что в Казахстане **отсутствует единая концепция переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и единая модель управления качеством этих процессов.**²⁹⁹

Модель профессиональных компетенций была разработана Академией государственного управления значительно позже в 2017 году, но не оформлена юридически. Все это время открытым оставался вопрос о **разработке системы оценки качества работы государственных служащих**, что было предусмотрено Планом-2007.

Только в 2018 году приказом Председателя Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции были утверждены Методика оценки деятельности административных государственных служащих корпуса «А» и Типовая методика оценки деятельности административных государственных служащих корпуса «Б».

Впервые был введен метод оценки, направленный на выявление наличия у оцениваемого лица требуемых компетенций путем опроса круга лиц из рабочего окружения оцениваемого лица (метод 360). На основании результатов оценки с 2018 года начали выплачивать бонусы специалистам, добившимся лучших результатов, их стали учитывать при составлении программы повышения квалификации.

²⁹⁸ Там же.

²⁹⁹ Жагыпарова Д. Н., Кашук Л. И. Профессионализация как основа управления качеством переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Вестник Инновационного Евразийского университета, 2017. № 1. С. 15.

Отдельные новации Плана-2007 типа разработки законопроектов и введения в центральных государственных органах высшей административной должности генерального директора были вообще изъяты из повестки дня.

1 февраля 2010 года, как уже было сказано, Президент утвердил Стратегический план-2020, разработанный в целях реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года.³⁰⁰ Одной из приоритетных задач было определено **формирование качественно новой модели государственного управления** на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу.

Предполагалось, что эта модель будет полноценно функционировать к 2015 году, а ее главными особенностями станут: четкий круг полномочий и ответственности государственных органов; повышение качества государственных услуг; ускорение реформы государственной службы; внедрение элементов, необходимых для функционирования государственного управления, ориентированного на результат; улучшение управления административными реформами.³⁰¹

С 2011 года должны были проводиться функциональные обзоры деятельности государственных органов с целью определения эффективности политики в соответствующих отраслях (сферах) государственного управления. Это должно было стать основным инструментом оптимизации функций и штатной численности государственных органов. Однако Методика проведения отраслевых (ведомственных) функциональных обзоров была утверждена только в 2017 году.³⁰²

Лучше обстояли дела с повышением качества

³⁰⁰ О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁰¹ Там же.

³⁰² Об утверждении Методики по проведению отраслевых (ведомственных) функциональных обзоров деятельности государственных органов. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 февраля 2017 года № 84. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700014941> (дата обращения: 30.10.2023).

государственных услуг. К намеченному сроку была создана сеть центров обслуживания населения по принципу «одного окна». При этом был сформирован механизм обратной связи с потребителями государственных услуг для оценки их качества. В феврале 2012 года министр транспорта и коммуникаций утвердил перечень государственных услуг, оказываемых через центры обслуживания населения по принципу «одного окна».³⁰³ Были разработаны стандарты по каждому виду государственных услуг, включенных в соответствующий реестр. К осуществлению контроля качества оказания государственных услуг стали привлекать специальные мониторинговые группы, в которые входили представители общественности.

Реформирование государственной службы предполагалось усилить путем ее **профессионализации** через «совершенствование системы обучения государственных служащих, повышение привлекательности государственной службы и совершенствование управления человеческими ресурсами на государственной службе».³⁰⁴

Уже к 2012 году предполагалось: внедрить новые программы обучения государственных служащих; улучшить процедуры поступления на государственную службу; обеспечить эффективную работу кадровых служб государственных органов на основе лучших принципов и методов управления человеческими ресурсами; четко определить роль и степень ответственности ответственных секретарей, разработать основанный на заслугах механизм их назначения; ввести новую систему оплаты труда в государственном секторе, конкурентоспособную с частным сектором.

Как уже было отмечено выше, эксперименты с

³⁰³ Об утверждении перечня государственных услуг, оказываемых через центры обслуживания населения по принципу «одного окна». Приказ Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 29 февраля 2012 года № 97. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31140058&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 30.10.2023).

³⁰⁴ О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922> (дата обращения: 30.10.2023).

ответственными секретарями и новой системой оплаты труда в государственном секторе **не дали желаемых результатов**.

Что касается обеспечения эффективной работы кадровых служб государственных органов, то новые принципы и методы управления человеческими ресурсами **начали внедряться гораздо позже**.

Только в 2016 году кадровые службы были преобразованы в службы управления персоналом (СУП), работа которых стала осуществляться на основе использования возможностей Интегрированной информационной системы «Е-қызмет» (далее – ИИС «Е-қызмет»). Это позволило произвести значительное сокращение числа работников кадровых служб и унифицировать все бизнес-процессы HR.

Однако СУПы продолжали заниматься в основном ведением кадрового делопроизводства и обеспечением прохождения государственной службы, вопросы стратегии управления персоналом и аналитическая работа не стали приоритетными направлениями их работы. Это побудило Президента в своем Послании народу от 1 сентября 2022 года поставить задачу **превращения Агентства по делам государственной службы (далее – АДГС) в полноценный институт стратегического HR**.³⁰⁵

В целях внедрения новых программ обучения государственных служащих в мае 2012 года была принята новая Концепция развития Академии государственного управления при Президенте РК (далее – АГУ). В том же году началась реализация совместного с Европейским Союзом проекта по реформированию АГУ. Впервые начали внедрять признанные в мире образовательные программы MPA (Master of Public Administration), MPP (Master of Public Policy), DPA (Doctor of Public Administration), DPP (Doctor of Public Policy).³⁰⁶ Система обучения государственных служащих стала совершенствоваться на основе компетентностного и практико-

³⁰⁵ Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 2022. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>

³⁰⁶ История Академии. 2019. URL: <https://www.apa.kz/ru/about-ru/istoriya-akademii/> (дата обращения: 30.10.2023).

ориентированного подходов, в областных центрах и городах республиканского значения были образованы филиалы АГУ.

Вместе с тем **повышение квалификации по-прежнему осуществляется бессистемно и непоследовательно**, государственные служащие участвуют в планировании своего профессионального развития опосредованно. Несколько десятков вузов, ведущих подготовку специалистов для государственного и местного управления по программам бакалавриата, практически не вовлечены в эту работу. Делать ставку только на АГУ в столь масштабной и разноплановой работе было ошибочным решением. Возможно, с учетом этого в новый отраслевой закон ввели норму о том, что повышение квалификации государственных служащих может осуществляться и в иных организациях образования по профилю деятельности государственного органа.³⁰⁷

Была упущена возможность организации продуманной системы непрерывного дистанционного обучения государственных служащих. Семинары на платной основе, которые стал практиковать АГУ, не в полной мере отвечают ожиданиям и запросам желающих повышать свою квалификацию без отрыва от работы.

По результатам социологического исследования, проведенного в 2012-2013 году учеными АГУ, более 25% опрошенных респондентов охарактеризовали конкурсный отбор на государственную службу как непрозрачный и необъективный, отметив, что он проводится непрофессионально.³⁰⁸

Ранее эта проблема нашла отражение в Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан (далее – Концепция - 2011), утвержденной Указом Президента РК от 21 июля 2011 года № 119. Как деликатно написали тогда авторы документа, «исходя из сложившейся в настоящее время практики проведения

³⁰⁷ О государственной службе Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 30.10.2023).

³⁰⁸ Джунусбекова Г.А., Кадырова М.Б. Некоторые аспекты управления персоналом на государственной службе в Республике Казахстан. 2015. URL: <http://repository.apa.kz/xmlui/handle/123456789/236> (дата обращения: 30.10.2023).

конкурсного отбора, наблюдается **некоторое недоверие** (выделено нами) со стороны граждан к объективности конкурсных процедур при поступлении на государственную службу». ³⁰⁹

Так обстояли дела с улучшением процедуры поступления на государственную службу. Ситуация усугублялась **превалированием позиционной модели отбора и продвижения кадров**, снижавшей мотивацию государственных служащих, позволявшей осуществлять произвольные назначения и командные перемещения. Широкое распространение получила практика занятия административных должностей в порядке перевода. Все это имело следствием высокую текучесть кадров, потерю институциональной памяти государственных органов и размывание миссии государственной службы в целом.

Упомянутая выше Концепция-2011 была разработана в рамках исполнения Стратегического плана-2020. Меры, предусмотренные этим документом, в большинстве своем дублировали содержание Стратегического плана-2020. Вместе с тем в нем нашли отражение некоторые новые подходы к повышению эффективности государственной службы.

К примеру, в структуре административной государственной службы появился **управленческий корпус «А»**, к которому была отнесена значительная часть прежних политических назначенцев (ответственные секретари, акимы городов областного значения (за исключением акимов городов, являющихся административными центрами областей), районов областей и районов в городах). Основным назначением данного корпуса определили обеспечение взаимосвязи между принятием стратегических решений (прерогатива политических государственных служащих) и их исполнением (задача корпуса «Б»).

Была предпринята попытка назначения на должности корпуса «А» исключительно из соответствующего кадрового резерва, однако **эта схема себя не оправдала**. Зачастую в списках

³⁰⁹ О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000119> (дата обращения: 30.10.2023).

не находили специалистов, в которых нуждался тот или иной государственный орган. Большинство резервистов, в том числе из квазигосударственного и частного секторов, так и не нашли себе применения. В среднем более 60 процентов назначений осуществлялось не из кадрового резерва.³¹⁰

Для корпуса «Б» также был предусмотрен конкурсный отбор в два этапа. На первом этапе уполномоченным органом и его территориальными управлениями осуществлялся отбор в кадровый резерв. Для этого впервые наряду с тестированием на знание законодательства у кандидатов начали выявлять **уровень профессиональных и личностных компетенций**. Предполагалось, что понятие «профиль компетенций государственного служащего» будет нормативно закреплено. Этого не было сделано, используемая **модель компетенций до сих пор не получила правового оформления**.

Кандидат, успешно прошедший конкурсное тестирование, получал сертификат о зачислении в кадровый резерв, что давало ему право участвовать во втором этапе конкурсного отбора. Для этого-этапа конкурсного отбора были определены типовые конкурсные процедуры: профильное (отраслевое) тестирование, а также собеседование (индивидуальное, групповое), экзамен, написание эссе.

В дальнейшем процедура была унифицирована, кандидаты стали проходить интервьюирование в АДГС с целью определения степени приверженности кандидата ценностям государственной службы, собеседования начали фиксировать с помощью технических средств, а в работе конкурсных комиссий получили право участвовать представители общественности.

Концепцией-2011 была предусмотрена работа по совершенствованию системы оценки деятельности государственных служащих. Впервые нормативное закрепление получило понятие «карьерное планирование». Правда оно касалось только тех, кто

³¹⁰ Маркова А. В Казахстане предложили упразднить кадровый резерв корпуса «А». 2020. URL: <https://kz.kursiv.media/2020-01-30/v-kazakhstan-epredlozhili-uprazd-nit-kadrovyy-rezerv-korpusa/> (дата обращения: 30.10.2023).

состоял в корпусе «А». Также впервые заговорили о необходимости формирования системы управления административной этикой, совершенствовании законодательства по вопросам конфликта интересов на государственной службе, усилении ответственности руководителей в случае совершения коррупционных правонарушений подчиненными. **Все эти новации, безусловно, заслуживают положительной оценки.**

Тем не менее отдельные эксперты считают, что Концепция-2011 не оправдала себя, обосновывая это тем, что 11 марта 2015 года Президент негативно высказался о ситуации, сложившейся в сфере государственной службы.³¹¹

Выступая в тот день на XVI съезде партии «Нур Отан», Нурсултан Назарбаев заявил: «Сегодня нельзя не видеть, что административная государственная служба зависима от политического уровня. Это политизирует принятие решений, даже в тех случаях, когда необходимо профессиональное управление без всякой политики. В государственном аппарате вокруг определенного покровителя формируются команды. Такой патронат создает условия для коррупции, порождает кумовство и снижает кадровый потенциал. При этом государственная служба остается малопривлекательным сектором из-за низкой оплаты труда. Зачастую у государственных служащих нет чётких карьерных перспектив, а продвижение по службе зависит от пресловутых покровителей».³¹²

³¹¹ Чеботарев А. Как усовершенствовать систему государственной службы в Казахстане. 2015. URL: <http://www.alternativakz.com/index.php?nid=299> (дата обращения: 30.10.2023).

³¹² Выступление Президента Республики Казахстан, Председателя партии «Нур Отан» Н. Назарбаева на XVI съезде партии. 2015. URL: https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-predsedatelya-partii-nur-otan-nnazarbaeva-na-xvi-sezde-partii (дата обращения: 30.10.2023).

2.4. В русле современных стремлений. Государственная служба Казахстана в период с 2015 по 2019 годы

На упомянутом XVI съезде партии «Нур Отан» Президент выступил с инициативой проведения в стране **пяти институциональных реформ**. В качестве первой из них было названо формирование современного, профессионального и автономного государственного аппарата. Для этого надлежало: разработать новый Закон о государственной службе; перейти от позиционной к карьерной модели отбора и продвижения кадров; ужесточить квалификационные требования; внедрить новую систему оплаты труда с выплатой ежегодных бонусов за достигнутые результаты; привлекать на определенные должности зарубежных специалистов.³¹³

Значимым событием на этом этапе реформирования государственной службы является **разработка и принятие нового отраслевого закона**.

В Законе РК «О государственной службе в Республике Казахстан», принятом в ноябре 2015 года, появились такие **новые общие понятия**, как бонус, компетенции, низовая должность, уполномоченная комиссия и другие, связанные с новыми механизмами обеспечения работы государственных органов. Одним из основных принципов государственной службы был признан **принцип меритократии** – признания личных заслуг и достижений государственного служащего, его продвижения по государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. Законодательное утверждение **принципов этичности и нетерпимости к правонарушениям** свидетельствовало о повышении уровня требований к государственным служащим.³¹⁴

³¹³ Там же.

³¹⁴ О государственной службе Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 30.10.2023).

В Законе 2015 года появились статьи, определяющие основные **функции политических государственных служащих**, являющихся руководителями государственных органов, и акимов областей, городов республиканского значения и столицы (статья 11), а также **полномочия руководителей аппаратов** (статья 12).³¹⁵ Это позволило снизить в определенной степени остроту вопроса о зависимости административной государственной службы от политического уровня и ненужной политизации процесса принятия управленческих решений, о чем говорил Президент на упомянутом XVI съезде партии «Нур Отан» в марте 2015 года.

Если в Законе 1999 года насчитывалось 30 статей, то в Законе 2015 года их количество увеличилось до 69. Новыми были статья 17, посвященная квалификационным требованиям, статья 18 – об ограничениях, принимаемых при поступлении на государственную службу, статья 19 – о специальной проверке граждан, впервые поступающих на государственную службу или вновь поступающих после ее прекращения, статья 21 – о принятии присяги, статья 34, регулирующая вопросы обучения государственных служащих. Появилась новая глава 4, посвященная вопросам поступления на административную государственную службу корпуса «А» и ее прохождения. В статьях 27, 28, 29 подробно излагались условия проведения общего и внутреннего конкурсов на занятие административной государственной должности корпуса «Б», что было связано с необходимостью **перехода от позиционной к карьерной модели**.³¹⁶

Как показало время, это было **ошибочное решение**. При позиционной модели большинство должностей открыты как для внутренних, так и для внешних кандидатов. При карьерной – свободный конкурс проводится только на начальные низовые должности, а все остальные замещаются действующими государственными служащими. Благое намерение, связанное со стремлением положить конец протекционизму и повысить

³¹⁵ Там же.

³¹⁶ Там же.

мотивацию добросовестных работников, привело в конечном счете к тому, что государственные органы лишились возможности регулярного обновления кадров за счет талантливых специалистов из внешней среды.

В целях внедрения **новой системы оплаты труда** с 2018 года в пилотном режиме в 7-ми государственных органах (АДГС, Агентство противодействия коррупции, Министерство юстиции, акиматы городов Астаны, Алматы, Шымкента и Мангистауской области) проходила апробацию новая система оплаты труда административных государственных служащих, основанная на факторно-балльной шкале. С 1 июля 2021 года на новую систему оплаты труда перешли местные исполнительные органы. Центральные государственные органы полностью перейдут на эту систему до 1 января 2024 года.³¹⁷

По новой системе оплаты труда размеры должностных окладов государственных служащих определяются на основе распределения должностей по уровням и функциональным блокам (А, В, С). Каждая должность оценивается по следующим факторам: уровень знаний, компетенций и опыт работы, область решаемых вопросов и степень их сложности, степень влияния на результаты деятельности госоргана.

В результате внедрения данной системы оплаты труда **текучесть кадров в государственных органах снизилась в 1,6 раза** (в 2020 году – 4,5%, 2021 году – 4,3%, 2022 году – 2,7%), количество государственных служащих, уволенных за коррупционные правонарушения, сократилось в 2 раза (в 2020 году – 82, 2021 году – 49, 2022 году – 44).³¹⁸

Идея привлечь на определенные должности зарубежных специалистов **не была реализована**, поскольку не получила исчерпывающего отражения в отечественном законодательстве.

³¹⁷ Из ответа Премьер-Министра депутатам Мажилиса Парламента за № 12-13/1905дз от 25.05.2023 на запрос о системе оплаты труда, основанной на факторно-балльной шкале оценки должностей. 2023. URL: <https://www.parlam.kz/ru/blogs/takiev/Details/8/87737> (Дата обращения: 30.10.2023).

³¹⁸ Там же.

Были приняты меры, направленные на существенное **повышение качества оказания государственных услуг**. С 2016 года они оказываются через Государственную корпорацию «Правительство для граждан». Организация центров обслуживания населения и запуск портала eGov.kz, с помощью которого еще с 2007 года государственные услуги стали предоставляться в электронном формате, по оценке экспертов, продемонстрировали беспрецедентный прогресс в повышении их качества и доступности. В 2022 году более 90 процентов государственных услуг оказывалось в электронном формате. В настоящее время пользователями портала eGov.kz является более 10 миллионов граждан. Им доступно 580 видов услуг и 120 сервисов.³¹⁹

Другим примером использования современных информационных технологий в целях повышения эффективности государственного управления является создание в 2013 году **портала «Открытое правительство»**. В настоящее время на нем функционируют следующие разделы:

- «Открытый диалог», созданный для установления эффективной обратной связи между государственными органами и обществом;
- «Открытые НПА», представляющий из себя единую площадку для обсуждения концепций разрабатываемых законов и других проектов НПА, не содержащих информацию с ограниченным доступом;
- «Открытый бюджет», позволяющий осуществлять общественный контроль за расходованием бюджетных средств;
- «Открытые данные», где размещаются общедоступные данные государственных органов;
- «Оценка эффективности деятельности государственных органов», позволяющий участвовать в публичном обсуждении деятельности государственных органов.

³¹⁹ Комитет государственных услуг Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан. Электронное правительство. 2023. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/kgu/activities/1363?lang=ru> (дата обращения: 30.10.2023).

В 2015 году принимается Закон «О саморегулировании», расширяющий правовую основу **участия граждан в государственном регулировании**.³²⁰ Развитие механизмов рыночного саморегулирования позволит снизить избыточное влияние государственных органов на отраслевое развитие. Законом предусмотрен комплекс мер, направленных на самостоятельное регулирование физическими и юридическими лицами осуществляемой ими предпринимательской или профессиональной деятельности.

Регулирование отношений, возникающих в связи с взаимодействием предпринимателей и государства, обеспечивает Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, принятый 29 октября 2015 года.

Закон «О саморегулировании» призван сыграть важную роль в обеспечении прав граждан. Данный институт гражданского общества в развитых странах способствовал утверждению парадигмы управления, основанной на принципе координации. Для нашей страны, где государственный аппарат построен на основе субординации и жесткой вертикали подчинения, это событие можно расценивать в качестве важного шага к укреплению основ правового государства.

К сожалению, саморегулируемые организации пока появились лишь в сферах оценочной, аудиторской, адвокатской и нотариальной деятельности, а также железнодорожных грузовых перевозок, но их нет до сих пор в различных видах предпринимательской деятельности ни по отраслевому, ни по другим признакам.

В ноябре 2015 года Президент подписал Закон «Об общественных советах», положивший начало **развитию нового для Казахстана института гражданского участия**.³²¹ Расчет был сделан на то, что деятельность общественных советов (далее – ОС)

³²⁰ О саморегулировании. Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года № 390-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000390> (дата обращения: 30.10.2023).

³²¹ Об общественных советах. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (дата обращения: 30.10.2023).

позволит повысить открытость государственных органов и усилить роль граждан в принятии управленческих решений.

В 2019 году эксперты ОЮЛ «Гражданский альянс Казахстана» в рамках грантового финансирования НАО «Центр поддержки гражданских инициатив» и при содействии Министерства информации и общественного развития РК подготовили Комплексный доклад о деятельности общественных советов в Республике Казахстан.³²² По результатам исследования были сделаны следующие выводы:

- Деятельность ОС чрезмерно контролируется государственными органами, по сути, формирующими их составы. В частности, установлено, что на местном (районном) уровне ОС без одобрения акимата не поднимают острые социальные вопросы, что нивелирует смысл их работы.

- Качество общественного контроля страдает из-за того, что ОС не наделены правом привлечения к проведению различных экспертиз специалистами со стороны. Это очень важно по той причине, что ОС вынуждены рассматривать все НПА, разрабатываемые государственными органами.

- Рекомендации ОС нередко не берутся в расчет, государственные органы не предоставляют мотивированные ответы на обращения.³²³

С учетом такого рода мнений в 2021 году закон был дополнен нормами, расширившими полномочия этих консультативно-совещательных органов и изменившими подходы к их формированию. В частности, руководители рабочих групп по формированию общественных советов избираются из числа представителей гражданского общества. Советам предоставлена возможность привлечения независимых экспертов для проведения общественного контроля. Рекомендации ОС стали обязательными для рассмотрения государственными органами и субъектами

³²² Комплексный доклад о деятельности общественных советов в Республике Казахстан. 2019. URL: https://kap.kz/custom/wysiwyg/image/file/20200214/20200214125335_91269.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

³²³ Там же.

квазигосударственного сектора, которых обязали принимать предусмотренные законодательством решения и давать в установленные сроки мотивированные ответы.³²⁴

Также в 2015 году был принят Закон «О доступе к информации», что можно расценивать как важный шаг на пути развития демократии.³²⁵ До этого законодательство Казахстана в этой сфере носило разрозненный характер. Отдельные аспекты и элементы доступа к информации описывались в многочисленных законах и подзаконных актах, различались подходы к предоставлению и использованию информации. Для полноценной реализации норм этого НПА предстоит разработать и утвердить **стандарты открытости информации** и правила доступа к открытым заседаниям государственных органов. Кроме того, потребуются пересмотр Единого перечня открытых данных государственных органов.

Среди других проблем обеспечения доступа к информации можно выделить следующие.

Нуждается в совершенствовании инфраструктура доступа к информации. Требования об удобстве доступа к данным и оперативности размещения документов на электронных ресурсах являются базовыми для принципа информационной открытости. На сайтах государственных органов не размещается в достаточном объеме информация, в которой заинтересованы граждане.

Не решают поставленные задачи разделы «Открытый диалог», «Открытые НПА», «Открытый бюджет», «Открытые данные» портала «Открытое правительство», в первую очередь, из-за **отсутствия системного подхода к размещению информации.**

Пользователи не имеют возможности сравнивать данные, устанавливаются неоправданно короткие сроки для обсуждения

³²⁴ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности общественных советов. Закон Республики Казахстан от 3 января 2021 года № 406-VI ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000406> (дата обращения: 30.10.2023).

³²⁵ О доступе к информации. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401/z150401.htm> (дата обращения: 30.10.2023).

документов. Эти проблемы могут быть устранены в случае законодательного оформления статуса электронного правительства как направления государственной политики, ориентированной на повышение прозрачности и подотчетности государственного управления. В действующем законодательстве указывается не сам портал «Открытое правительство», а разделы, составляющие его. Эта инициатива позволит улучшить позиции Казахстана в международном рейтинге открытости правительства.

Согласно Закону РК «О правовых актах» требования по процедуре публикации и обсуждения консультативного документа и проекта концепции проекта закона, а также самого законопроекта распространяются только на проекты законов, подготовленных в порядке законодательной инициативы Правительства.³²⁶ **Это ограничивает права граждан в части доступа к информации,** поскольку в Казахстане в соответствии со статьей 61 Конституции законодательная инициатива принадлежит не только Правительству, но также Президенту и депутатам Парламента.

³²⁶ О правовых актах. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 30.10.2023).

2.5. «Слышащее государство» и другие новые тренды в развитии государственной службы (2019 – по настоящее время)

Одним из ключевых условий модернизации Казахстана в условиях растущей нестабильности и непредсказуемости международной ситуации является быстрое и кардинальное повышение результативности государственного управления.

Сегодня на первый план выходит задача формирования моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на эффективной коммуникации между властью и обществом и высоком уровне гражданского участия. Ее успешное решение осложняется острой нехваткой времени, незавершенностью процесса трансформации государственной службы и преобладающими патерналистскими настроениями в обществе.

Нужна была идея, способная стать триггером реформ, нацеленных на строительство Нового Казахстана. Ею стала **концепция «слышащего государства»**, предложенная обществу Президентом страны Касым-Жомартом Токаевым. Впервые с этим тезисом он выступил на расширенном заседании Правительства 15 июля 2019 года. Перед государственными органами была поставлена задача установления эффективной системы коммуникаций с населением и бизнесом.³²⁷

В своем Послании народу от 2 сентября 2019 года Президент уточнил, что главными приоритетами в деятельности госорганов являются общественный диалог, открытость и оперативное реагирование на нужды людей.³²⁸

26 февраля 2021 Президент утвердил **Концепцию развития**

³²⁷ Выступление Главы государства К. Токаева на расширенном заседании Правительства 15 июля 2019 года. URL: https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-k-tokaeva-na-rasshirennom-zasedanii-pravitelstva (дата обращения: 30.10.2023).

³²⁸ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана 2 сентября 2019 года. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana (дата обращения: 23.10.2023).

государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года (далее – Концепция-2030).³²⁹ В ней сделан вывод о том, что «действующая модель государственного управления, основанная на административно-контрольной форме взаимодействия государства и населения, не в полной мере отвечает ожиданиям населения».³³⁰ На первый план, по мнению разработчиков документа, выходит **задача формирования сервисной, «человекоцентричной» модели государственного управления**. Одним из основополагающих признан принцип подотчетности государства, включающий в себя: информационную открытость, доступность, подотчетность обществу.

В Концепции-2030 проблема **неконкурентоспособной государственной службы** выделена как одна из самых насущных, требующих неотложного решения. Она возникла из-за недостаточной профессиональной компетентности государственных служащих, обусловленной «низким уровнем системы отбора и оценки кадров, второстепенной и сугубо вспомогательной ролью служб по управлению персоналом, отсутствием качественной системы повышения квалификации, а также неконкурентоспособным уровнем оплаты работников государственных органов».³³¹

Модернизации государственной службы будет способствовать решение следующих задач:

- **Формирование клиентоориентированного и открытого государственного аппарата.**

Эта задача будет решаться путем совершенствования действующих и внедрения новых инструментов взаимодействия с гражданами, обеспечения открытости информации и проактивности деятельности государственных органов, вовлеченности в процесс принятия решений заинтересованных сторон. Впервые поставлен вопрос о внедрении стандартов открытости.

³²⁹ Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> (дата обращения: 27.10.2023).

³³⁰ Там же.

³³¹ Там же.

• **Совершенствование подходов к стратегическому и бюджетному планированию, а также проведению реформ.**

Для этого Стратегический план развития РК до 2025 года переименован в Национальный план с внесением соответствующих изменений и дополнений, проводится работа по реализации концепции «Правительство, основанное на данных» (Data-driven government), будут пересмотрены межбюджетные отношения.

• **Формирование оптимального и эффективного государственного аппарата.**

Вновь предполагается решать эту задачу через проведение функционального анализа, выявления на этой основе и исключения дублирующих, неэффективных и чрезмерных контрольно-надзорных функций государственного аппарата. Будет осуществлено четкое институциональное разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями и органами государственного управления, политическими и административными государственными служащими, а также коллегиальными структурами и руководителями.

Впервые в практическую плоскость переводится вопрос о создании **института юридических лиц публичного права** в сферах, где отсутствует конкурентная среда либо невозможно передать государственные функции в конкурентную среду.

В Концепции-2030 отмечено, что тотальная цифровизация бизнес-процессов потребует разработки единой архитектуры информационных систем и ведомственных баз данных на национальном уровне.³³²

Для регламентирования вопросов проектного менеджмента будет осуществлен переход от линейно-функциональной к матричной структуре государственных органов.

• **Переход к проактивным государственным услугам на основе потребностей граждан.**

Предусмотрен концептуальный пересмотр понятия «государственная услуга», которое будет охватывать весь спектр деятельности государственных органов. Деятельность

³³² Там же.

государственного аппарата будет направлена на проактивное оказание услуг. Вводится понятие «общественно значимая услуга», что позволит проводить общественный мониторинг работы организаций социальной сферы.

• **Улучшение качества человеческих ресурсов и профессионализация государственного аппарата.**

Данная задача будет решаться путем создания системы раскрытия и взращивания потенциала граждан, что позволит выявлять и развивать таланты на страновом уровне. Кроме того, для привлечения высококвалифицированных специалистов предполагается внедрить позиционную модель отбора и продвижения кадров с соблюдением принципа меритократии, а также внедрить институт контрактных служащих.

Прозрачность и объективность процедуры отбора будут обеспечены путем ее цифровизации, а этап собеседования – путем организации интервью в онлайн-режиме с участием независимых членов комиссии. Также в цифровом формате будет осуществляться оценка государственных служащих по методу «360 градусов», при котором учитывается мнение всех заинтересованных сторон.

По-прежнему особое внимание будет уделяться обеспечению непрерывного повышения знаний, навыков и умений государственных служащих в тесной взаимосвязи с потребностями государственных органов.

• **Дальнейшее совершенствование местного самоуправления.**

Этого будут добиваться через усиление подотчетности, укрепление институтов гражданского участия, а также путем обеспечения рационального баланса полномочий, ответственности и ресурсов на региональном уровне между областным, районным (городским) и сельским уровнями управления.

Обязательными элементами местного самоуправления, как сказано в Концепции-2030, станут создание нового представительного органа, наделение населенных пунктов бюджетами развития и проведение прямых выборов акимов сел, поселков, сельских округов, городов районного и областного

значения, а также районов.³³³

В июле 2021 года постановлением Правительства был утвержден План действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года (далее План-2021).³³⁴

В русле реализации данного документа уже в 2021 году была введена в эксплуатацию информационная система «Е-обращение» («Е-өтініш»), призванная упростить процедуру обращений граждан в государственные органы и усовершенствовать контроль за их рассмотрением.³³⁵ Связано это со вступлением в силу с 1 июля 2021 года Административного процедурно-процессуального кодекса. Главным оператором системы определена Госкорпорация «Правительство для граждан».

Хотя и с некоторым опозданием в мае 2022 года в нескольких областях начали работать центры получения государственных услуг и подачи обращений «Нәтиже».³³⁶

В связи с подписанием Президентом 2 октября 2023 года Закона «Об общественном контроле» Административный процедурно-процессуальный кодекс дополнен главой 12-1, регламентирующей институт петиций и позволяющий гражданам Казахстана подавать петиции посредством специального интернет-ресурса.³³⁷

³³³ Там же.

³³⁴ Об утверждении Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 июля 2021 года № 470. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000470> (дата обращения: 30.10.2023).

³³⁵ Поручение Президента: в Казахстане внедрена информационная система «Е-обращение». 2021. URL: https://www.inform.kz/ru/poruchenie-prezidenta-v-kazahstane-vnedrena-informacionnaya-sistema-e-obraschenie_a3813139 (дата обращения: 30.10.2023).

³³⁶ Промежуточные итоги пилотного проекта – центр получения госуслуг и подачи обращений «Нәтиже». 2022. URL: <https://gov4c.kz/ru/press-center/news/337806/> (дата обращения: 30.10.2023).

³³⁷ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля, совершенствования административных процедур. Закон Республики Казахстан от 2 октября 2023 года № 31-VIII. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32934713&pos=1;-16#pos=1;-16 (дата обращения: 30.10.2023).

Закон закрепляет несколько пороговых значений для подачи петиций. Минимальное количество подписей для петиций районного уровня будет составлять 2,5 тысячи. Для того чтобы петицию рассмотрели на уровне правительства, необходимо будет собрать 50 тысяч подписей. По мнению министра культуры и информации РК Аиды Балаевой, институт петиций станет реальным барометром общественного мнения по различным вопросам.³³⁸ На очереди разработка и запуск в эксплуатацию онлайн-платформы «Е-петиция».

Утверждена Методика разработки, мониторинга, реализации, оценки и контроля документов Стратегического государственного планирования (далее – СГП), унифицировавшая соответствующие требования и направленная на повышение их качества.³³⁹ В частности, установлены такие критерии определения целей документов СГП, как измеримость, релевантность, достижимость и ясность. Каждой цели должен соответствовать целевой индикатор (с промежуточными и конечными значениями) для определения степени ее достижения.³⁴⁰

Проекты, принятые в целях реализации общенациональных приоритетов Национального плана развития будут реализовываться на основе принципов нацеленности на результат, персональной ответственности за достижение ожидаемого результата, партнёрства и вовлечения заинтересованных сторон. Уже в ближайшее время будет завершено формирование единой экосистемы проектного управления, состоящей из 44 проектных офисов государственных органов, начнет функционировать Офис по мониторингу реализа-

³³⁸ Как будет работать закон о петициях, рассказала министр Балаева. 2023. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/budet-rabotat-zakon-petitsiyah-rasskazala-ministr-balaeva-512277/ (дата обращения: 30.10.2023).

³³⁹ Об утверждении Методики разработки, мониторинга, реализации, оценки и контроля Национального плана развития Республики Казахстан, Плана территориального развития страны, концепций, планов развития государственных органов, планов развития области, города республиканского значения, столицы. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 октября 2021 года № 93. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100024908#z6> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁴⁰ Там же.

ции национальных проектов.³⁴¹

Статья 43-1 упомянутого Административного процедурно-процессуального кодекса (далее – АППК), принятого в 2020 году, посвящена проектному управлению – новому инструменту, используемому государственными органами для быстрого принятия решений, обеспечивающих эффективность деятельности.³⁴² Произошло важное событие, призванное изменить мышление руководителей государственных органов, не способных выйти за рамки традиционных методов управления. Особенно заметно это проявляется на уровне местных органов исполнительной власти, где создание и функционирование проектных офисов является скорее исключением, нежели правилом. В этой связи Алишер Картов справедливо замечает, что неготовность к внедрению элементов и инструментов проектного менеджмента можно рассматривать как неготовность акимов к новым подходам и методам работы.³⁴³ Впрочем это касается не только акимов.

Значение проектного подхода существенно возрастает в условиях цифровой трансформации и организации гибридного формата работы сотрудников. Спрос на менеджеров проектов растет быстрее, чем спрос на работников других профессий. По данным Института управления проектами (PMI), к 2027 году работодателям понадобится около 88 миллионов человек на должностях, ориентированных на управление проектами.³⁴⁴

В настоящее время в Казахстане осуществляется формирование национальной системы проектного управления, которая вклю-

³⁴¹ Нацпроекты планируют реализовать с использованием проектного подхода. 2023. URL: <https://elorda.info/ru/ekonomika/10164-natsproekty-planiruiut-realizovat-s-is-polzovaniem-proektnogo-podkhoda-minnatsekonomiki> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁴² Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁴³ Картов А.Е. Перспективы применения проектного менеджмента в государственном секторе Казахстана. Economics: the strategy and practice, 2020. 15(4), 181-192. URL: https://doi.org/10.51176/JESP/issue_4_T16 (дата обращения: 15.04.2024).

³⁴⁴ Project Management Job Growth and Talent Gap 2017–2027. 2017. URL: <https://www.pmi.org/learning/careers/job-growth> (дата обращения: 15.04.2024).

чает Национальный проектный офис, являющийся структурным подразделением Офиса цифрового правительства при Министерстве цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности (далее – МЦРИАП), и проектные офисы государственных органов; нормативную правовую базу проектного управления; систему повышения уровня компетенций персонала проектов; единую информационную систему проектного управления.³⁴⁵

Основными задачами Офиса цифрового правительства являются:

1) выработка комплексных предложений по выявлению и (или) разрешению инцидентов в государственном управлении, социально-экономической и других сферах деятельности;

2) выработка предложений по реинжинирингу бизнес-процессов государственных органов для достижения максимальной эффективности государственного управления и цифрового обеспечения государственных услуг путем создания человекоцентричных сервисов;

3) координация и методологическое сопровождение проектной деятельности государственных органов и организаций;

4) обеспечение управленческих решений актуальными и достоверными данными, а также организация межведомственной работы по выработке аналитических кейсов в режиме реального времени с применением алгоритмов аналитики больших данных.³⁴⁶

К 2023 году в центральных государственных и местных исполнительных органах были созданы и функционировали 44 проектных офиса.³⁴⁷ При этом следует отметить, что назначение

³⁴⁵ Тулеушин К.А. Повышение эффективности проектного управления в РК. 2023. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mdai/activities/34276?lang=ru> (дата обращения: 15.04.2024).

³⁴⁶ О некоторых вопросах Офиса цифрового правительства. Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 20 мая 2022 года № 94-р. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/R2200000094> (дата обращения: 15.04.2024).

³⁴⁷ Консультативный документ регуляторной политики к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам проектного управления». 2023. URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14661501> (дата обращения: 15.04.2024).

проектных офисов понимается по-разному, о чем, например, свидетельствует совещание по реализации проекта «Қарызсыз Қоғам», состоявшееся в октябре 2023 года под председательством заместителя премьер-министра – министра финансов РК Е. Жамаубаева. На совещании было заявлено об открытии региональных проектных офисов во всех областных центрах и городах республиканского значения. При данных площадках создадут консультативные группы, в состав которых войдут независимые финансовые консультанты, представители Агентства по регулированию и развитию финансового рынка (АРРФР) и частные судебные исполнители. Проектные офисы займутся разработкой учебно-методических материалов и подготовкой специалистов для обучения финансовой и правовой грамотности преподавателей школ, колледжей и вузов.³⁴⁸

Это один из наиболее показательных примеров упрощенного понимания сути рассматриваемого подхода, ключевым принципом которого является создание матричной структуры, объединяющей межфункциональные рабочие группы для руководства и осуществления сложных проектов, а не для исполнения отдельных текущих поручений руководства.

В постановлении правительства, посвященном СГП, сказано, что проектное управление осуществляется в соответствии с Правилами, утверждаемыми правительством, и Типовым регламентом проектного управления государственных органов, утверждаемым центральным уполномоченным органом по проектному управлению.³⁴⁹ Координацию применения государственными органами проектного управления при реализации документов СГП осуществляет проектный офис, создаваемый по решению премьер-министра, обеспечивающий совместную деятельность всех участников проектной деятельности путем использования гибких методов проектного управления в рамках повторяющихся фиксированных

³⁴⁸ «Қарызсыз Қоғам»: проектные офисы откроют во всех регионах. 2023. URL: <https://ortcom.kz/ru/devatelnost-pravitelstva/1697110941> (дата обращения: 15.04.2024).

³⁴⁹ Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790> (дата обращения: 15.04.2024).

интервалов времени, соблюдение которых обязательно для всех участников проектной деятельности.

Национальный проект, согласно данному НПА, является документом, обеспечивающим всестороннее межведомственное взаимодействие и приоритетное бюджетное финансирование реализации комплекса мероприятий, направленных на решение в установленные сроки задач (проектов), отдельных критически важных для достижения Общенациональных приоритетов, целей, задач и стратегических показателей и индикаторов Национального плана развития РК, Стратегии национальной безопасности, Плана территориального развития страны или определенных президентом.

В рассматриваемом НПА указаны критерии, которым должен соответствовать национальный проект, и определена его структура. Проект национального проекта вносится правительством в Администрацию президента для вынесения на рассмотрение Высшего совета по реформам, функционирующего при главе государства. При одобрении документ утверждается постановлением правительства.

Проектному управлению посвящена седьмая глава Регламента правительства.³⁵⁰ В документе сказано, что правительство участвует в развитии национальной системы проектного управления, необходимой для обеспечения достижения стратегических целей социально-экономического развития Республики Казахстан и представляющей собой единую экосистему проектного управления на основе проектно-сетевой модели государственного управления. Систематизация всех видов отчетов государственных органов осуществляется на основании реестра отчетов и показателей (отраслевых данных), утверждаемого уполномоченным органом в сфере информатизации, на базе информационно-аналитической системы «Smart Data Ukimet» и иных государственных объектов информатизации.

Руководство в сферах развития системы государственного

³⁵⁰ О Регламенте Правительства Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 января 2023 года № 10. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000010> (дата обращения: 30.10.2023).

управления и проектного управления среди прочего осуществляет Министерство национальной экономики (МНЭ). Среди его задач – формирование государственной политики в сферах развития системы государственного управления и проектного управления. В Отчете МНЭ за 2022 год об исполнении Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года констатируется, что «проведена значительная работа по внедрению проектно-сетевой модели в системе госуправления».³⁵¹ Однако нет никаких данных о конкретной работе проектных офисов государственных органов. Количество проектных офисов с тех пор не увеличилось.

Парадоксально, но Национальный проектный офис даже не упоминается в Положении о Министерстве цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности.³⁵² Всего в одном месте речь идет о выдаче отраслевого заключения на конкурсную документацию проекта государственно-частного партнерства, бизнес-плана к проекту государственно-частного партнерства. Понятно, что это имеет лишь косвенное отношение к собственно проектному управлению.

В целях дебюрократизации деятельности государственных органов Планом-2021 предусмотрена разработка национального стандарта менеджмента бизнес-процессов. На его основе будет осуществляться переход от избыточной регламентации к системному описанию, оптимизации и автоматизации деятельности государственных органов.³⁵³

³⁵¹ Отчет о реализации Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy/documents/details/479090?lang=ru> (дата обращения: 15.04.2024).

³⁵² Положение о Министерстве цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан. 2019. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mdai/documents/details/77769?lang=ru> (дата обращения: 15.04.2024).

³⁵³ Об утверждении Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 июля 2021 года № 470. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000470> (дата обращения: 30.10.2023).

Обрел законодательную основу институт контрактных служащих.³⁵⁴ В июне 2023 года постановлением Правительства утверждены Правила привлечения контрактных служащих в государственные органы для реализации национальных и иных проектов.³⁵⁵ Начат перевод на цифровую основу процесса отбора на государственную службу.³⁵⁶

Вместе с тем в дальнейшем из Плана-2021 Постановлением Правительства от 27 июня 2023 года № 495 без разъяснений были исключены отдельные проекты. В их числе:

- Проект «Краудсорсинговая и краудфандинговая платформа «Virgemiz».

- Проект «Повышение доступности открытых данных, содержащихся в информационных системах государственных органов, квазигосударственного сектора».

- Проект «Внедрение стандартов открытости».

- Проект «Совершенствование процесса принятия управленческих решений в государственном секторе в части учета общественного мнения и участия экспертного сообщества».³⁵⁷

В августе 2021 года Президент утвердил Концепцию развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025

³⁵⁴ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы. Закон Республики Казахстан от 20 марта 2023 года № 214-VII ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000214> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁵⁵ Об утверждении Правил привлечения контрактных служащих, видов проектов, по которым привлекаются контрактные служащие, вопросов условий оплаты труда и иных вопросов регулирования их деятельности. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июня 2023 года № 482. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000482> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁵⁶ Новую цифровую систему отбора кадров на госслужбу реализуют в Казахстане. 2023. URL: https://www.inform.kz/ru/novuyu-cifrovuyu-sistemu-otbora-kadrov-na-gossluzhbu-realizuyut-v-kazahstane_a4082731 (дата обращения: 30.10.2023).

³⁵⁷ О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 8 июля 2021 года № 470 «Об утверждении Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года». Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2023 года № 495. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000495#z43> (дата обращения: 30.10.2023).

года.³⁵⁸ Документ примечателен тем, что наконец-то был поставлен вопрос о **необходимости разграничения зон ответственности местного государственного управления и местного самоуправления**, а также более четкого определения статуса, функций и полномочий органов местного самоуправления в целях исключения дублирования с органами местного государственного управления.³⁵⁹

В русле реализации данной Концепции и в соответствии с Посланием Президента народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» и на основании его поручения, озвученного на пятом заседании Национального совета общественного доверия 25 февраля 2021 года, подготовлен проект Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», который в настоящее время находится в Мажилисе Парламента.³⁶⁰

Проект Закона определяет сход местного сообщества как форму непосредственного **участия граждан в решении вопросов местного значения**. Органом местного самоуправления предлагается сделать «кенес», формируемый на сходах местного сообщества из числа жителей городов районного значения, сел, поселков, сельских округов. Решения, принятые на его заседании, подлежат обязательному рассмотрению акимом города районного значения, села, поселка, сельского округа.³⁶¹

Соблюдению принципа открытости будет способствовать обязательное обсуждение с местным сообществом решений, принимаемых органами местного самоуправления, акимом и аппаратом акима города районного значения, села, поселка, сельского округа, акиматом города республиканского значения, столицы, города областного значения.

³⁵⁸ Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения: 27.10.2023).

³⁵⁹ Там же.

³⁶⁰ Проект Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». 2023. URL: <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/15958> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁶¹ Там же.

По мнению экспертов Института законодательства и правовой информации Министерства юстиции РК, высказанному еще в 2013 году, необходимо **расширить формы непосредственной реализации гражданами права на местное самоуправление**, включая право на местный референдум и правотворческую инициативу.³⁶²

Разработчики Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года предложили использовать опыт Австралии, Польши, Германии и Канады в части **прямой выборности руководителей местных исполнительных органов**, создания представительного органа и определения их полномочий.

С июля 2021 года началось внедрение прямых выборов акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов. В тот год было избрано 864 сельских акима.³⁶³ Как известно, подобные выборы в порядке эксперимента впервые состоялись в 2001 году в 28 населенных пунктах. 5 ноября 2023 года впервые в пилотном режиме состоятся прямые выборы 42 акимов районов и 3 городов областного значения.³⁶⁴ С 2025 года они будут проводиться повсеместно.

В марте 2022 года издан Указ Главы государства «О проведении встреч акимов с населением», предписывающий проводить регулярные встречи с населением акимам всех уровней, в том числе и по требованию граждан.³⁶⁵ С целью повышения

³⁶² Концепция совершенствования законодательства в области государственного управления и местного самоуправления. 2013. URL: https://www.zqai.kz/sites/default/files/konc_2013_0.pdf (дата обращения: 27.10.2023).

³⁶³ Выборы акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан. 2021. URL: <https://www.election.gov.kz/rus/informatsiya-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rk/informatsiya-o-proshedshikh-izbiratelnykh-kampaniyakh/vybor-ry-akimov-gorodov-rayonnogo-znacheniya-selskikh-okrugov-poselkov-i-sel-respubliki-kazakhstan.php> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁶⁴ Назначена дата выборов акимов районов и городов областного значения. 2023. URL: <https://kazpravda.kz/n/vybrana-data-vyborov-akimov-rayonov-i-gorodov-oblastnogo-znacheniya/> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁶⁵ О проведении встреч акимов с населением. Указ Президента Республики Казахстан от 3 марта 2022 года № 826. URL: <https://www.akorda.kz/ru/o-provedenii-vstrech-akimov-s-naseleniem-523531> (дата обращения: 30.10.2023).

результативности таких мероприятий Президент обязал акимов осуществлять предварительный сбор и анализ запросов и предложений граждан, уделяя основное время ответам на поставленные вопросы.

13 апреля 2022 года был принят Указ Президента РК «О мерах по деbüroкратизации деятельности государственного аппарата», которым определены основные направления этой работы.³⁶⁶ В частности, предусмотрена возможность делегирования первыми руководителями государственных органов отдельным руководителям структурных подразделений права подписи документов организационно-технического характера, а также участия и выражения позиции государственного органа в межведомственных совещаниях.

Излишняя детализация законов будет устраняться за счет включения в них только тех норм, которые устанавливают основополагающие цели, задачи, принципы регулирования и базовые полномочия органов государственного управления. Все остальное будет прописываться в подзаконных актах. Подготовку, представление, обсуждение и введение в действие нормативных правовых актов планируется осуществлять с помощью модуля «Е-заңнама» единой облачной системы.³⁶⁷

До конца 2023 года предполагается обеспечить полную цифровизацию процесса отбора и приема на государственную службу на базе Интегрированной информационной системы «Е-қызмет» (далее – ИИС «Е-қызмет»). Будет осуществлен переход государственного аппарата к единому централизованному облачному документообороту с цифровыми решениями по оптимизации прохождения служебной корреспонденции.

В русле реализации данного Указа принят новый Регламент

³⁶⁶ О мерах по деbüroкратизации деятельности государственного аппарата. Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 года № 872. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000872> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁶⁷ В Правительстве обсудили вопросы деbüroкратизации деятельности госаппарата. 2023. URL: <https://primeminister.kz/ru/news/v-pravitelstve-obsudili-voprosy-debyurokratiatsii-deyatelnosti-gosapparata-24976> (дата обращения: 30.10.2023).

Правительства Республики Казахстан.³⁶⁸ Основными принципами работы Правительства определены:

- приоритет сущности над формой, предполагающий главенство конкретного и измеримого результата над формой работы по его достижению;
- цифровизация по умолчанию, устанавливающая приоритет всестороннего взаимодействия государственных органов с гражданами, бизнесом и между собой в цифровом формате;
- управленческая ответственность, означающая недопустимость принятия решений и согласования вопросов, входящих в сферу компетенций конкретного руководителя, на вышестоящий уровень и коллегиальным органам;
- непрерывное совершенствование – формирование и поддержание организационной культуры государственного аппарата, стимулирующей сокращение бюрократии, системный реинжиниринг и оптимизацию внутренних процедур и процессов и другие.³⁶⁹

В Административном процедурно-процессуальном кодексе Республики Казахстан прописана норма об уполномоченном органе в сфере развития системы государственного управления, который будет осуществлять руководство и межотраслевую координацию по проведению функционального анализа деятельности органов государственного управления и передаче функций центральных и (или) местных исполнительных органов в конкурентную среду.³⁷⁰

2 октября 2023 года Президент подписал Закон «Об общественном контроле», разработанный в целях повышения

³⁶⁸ О Регламенте Правительства Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 января 2023 года № 10. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000010> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁶⁹ Там же.

³⁷⁰ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 19 апреля 2023 года № 223-VII ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000223> (дата обращения: 30.10.2023).

уровня участия граждан в управлении делами государства.³⁷¹ Закон определяет формы общественного контроля, права и обязанности сторон, участвующих в процедуре его проведения. В нем определены четкие механизмы реализации норм этого уникального для Казахстана НПА.

Принципиально важно, что итоговый документ, подготовленный по результатам общественного контроля, является обязательным для рассмотрения, и соответствующие учреждения должны представить мотивированный ответ отдельно по каждой рекомендации.

³⁷¹ Об общественном контроле. Закон Республики Казахстан от 2 октября 2023 года № 30-VIII ЗПК. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39502756&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 30.10.2023).

2.6. Основные уроки и перспективы реформирования отрасли

На основании проведенного анализа можно выделить следующие **проблемы системного характера**, без решения которых невозможно осуществить модернизацию отрасли в русле современных стремлений:

1. **Государственная служба Казахстана функционирует в гибридном формате** при явном преобладании признаков классической бюрократии (отсутствие гибкости, формализм, сдерживание инноваций и т.д.) и при слабо выраженных современных подходах, не позволяющих оперативно и адекватно реагировать на вызовы времени и запросы общества. Низкая степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям современного государственного управления является следствием глубоко укоренившейся порочной практики «бюрократического ритуализма», свойственного для максимально зарегулированной и зарегламентированной среды.

2. Несмотря на превалирование **индикативного подхода** к организации государственного управления, что выражается в наличии стратегий, концепций и других документов СГП, содержащих показатели, индикаторы и критерии развития, **неоправданно большую роль продолжают играть нормативный и директивные подходы**. С этим связано наличие огромного массива нормативных правовых актов, многие из которых устарели либо противоречат документам нового поколения. Директивный подход, существенно снижающий эффективность работы государственных органов, обусловлен доминированием бюрократической иерархии управления, слабым развитием горизонтальных отношений и интегрированных информационных систем.

3. **Отсутствует системный подход к реформированию сферы государственной службы**, предполагающий разработку и реализацию комплексной и последовательной программы

модернизации отрасли, учитывающей современные подходы и апробированные практики. Преобразования осуществляются в разрезе отдельных форматов, секторов или направлений деятельности. Это не оказывает существенного влияния на качество государственного управления в целом. Опыт развитых стран показывает, что проведение целостной, глобальной реформы намного эффективнее, чем постепенные или частичные изменения.

4. Из-за крайне медленных темпов децентрализации и нерешенности проблемы определения сфер ответственности между основными секторами общества (государством, бизнесом и неправительственными организациями) **продолжает оставаться недопустимо высокой функциональная нагрузка на государственные органы**. Это снижает качество управленческих решений и не позволяет министрам сосредоточиться на вопросах стратегического планирования и развития.

5. Ключевым условием успешной модернизации государственной службы является эффективная межведомственная координация. Ее налаживанию препятствует **разобщенность информационных систем государственных органов**. Только высокий уровень интеграции баз данных позволит в корне изменить ситуацию в сфере государственного управления. Эта проблема приобретает особую актуальность, если учитывать, что «государственные органы хранят информацию не для себя, они являются хранителями общественного достояния».³⁷²

6. **Государственная служба пока еще слабо ориентирована на ключевые принципы функционирования демократических систем управления**, что препятствует осуществлению кардинальных качественных изменений в отрасли. В первую очередь речь идет о таких принципах, как выборность и подотчетность, тесно связанных между собой. Из-за слабо выраженных выборных начал не сформированы устойчивые и эффективные механизмы подотчетности должностных лиц перед гражданами за свои действия и

³⁷² African Platform on Access to Information. 2011. URL: https://biz-file.com/f/1109/African_Platform_on_Access_to_Information.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

решения. Кроме того, необходимо изменить структуру внутренней управленческой подотчетности, чтобы своевременно выявлять сильные и слабые стороны политики государственных органов.

7. Отсутствуют институциональные основы лидерства, что ведет к превалированию доминантного стиля руководства. Большинство государственных органов возглавляют не развивающие лидеры, а доминанты – люди, которые управляют организацией в силу своего должностного положения. Именно они принимают многочисленные решения, в том числе находящиеся в компетенции нижестоящих уровней управления, а затем лично контролируют ход их исполнения. В доминантной среде сложно проявить инновационность и коммуникативные качества. У развивающего лидера управление носит дисперсный характер, когда в каждом секторе менеджеры самостоятельно принимают решения и несут за них персональную ответственность.

8. Все более острый характер приобретает проблема мобилизации на государственную службу талантливых специалистов, приверженных ценностям современного государственного управления. Нужны новые механизмы и инструменты решения этой задачи. **Действующие государственные служащие слабо мотивированы на изменения**, что объясняется низким социальным статусом, возросшей сложностью бизнес-процессов и услуг, недостаточно выраженными надпрофессиональными навыками (soft skills).

9. Отсутствует единый центр ответственности за модернизацию государственной службы с соответствующими обширными полномочиями. Показательным в этом отношении является пример Италии. ОЭСР в 2001 году, подводя итоги реформирования государственной службы в этой стране, заявила, что «достигнутый прогресс поражает воображение». ³⁷³ Успех Италии был обусловлен созданием Министерства государственной

³⁷³ Review dell'OCSE della Riforma della Regolazione in Italia. 2001. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264192676-sum-it.pdf?expires=1688356876&id=id&acc_name=guest&checksum=0CB84B798C74DA364E2D0238B0BEEDBB (дата обращения: 30.10.2023).

службы и реформы государства. При этом министру передали часть полномочий главы правительства, что позволило ему решительно и быстро осуществить административную реформу. «Роль лидера процесса чрезвычайно важна, – пишут в этой связи Раби Абучакра и Мишель Хури. – От его позиции зависит судьба реформ. Все начинается с укрепления органов, которые способны разработать новую политику, и лишь когда реформа обретает конкретные контуры, подключаются министерства, на политику которых она непосредственно влияет».³⁷⁴

Все эти и другие не менее важные проблемы наилучшим образом могут быть решены в случае **разработки и реализации научно обоснованной комплексной программы модернизации государственной службы Казахстана**. Она должна базироваться на современных подходах и принципах реформирования государственного сектора.

Существует пять основных подходов к формированию современной модели государственной службы, которые приобрели характер универсальных стремлений, признаны мировым сообществом и используются в качестве методологической основы – политики международных организаций в этих сферах. К ним относятся:

1. Внедрение таких основных принципов «открытого правительства», как прозрачность, подотчетность органов власти и участие в управлении заинтересованных сторон.

2. Повышение эффективности деятельности государственных органов через деbüroкратизацию и информатизацию, а также путем заимствования принципов и методов управления, апробированных в частном секторе, таких как ориентация на результаты, клиентоориентированность, гибкость и другие.

3. Значительное сокращение государственных функций путем выделения и передачи многих публичных (универсальных)

³⁷⁴ Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире. М.: Издательство Олимп-Бизнес, 2016. С. 90.

услуг в конкурентную среду и создание децентрализованной среды управления, основанной на наиболее оптимальном сочетании полномочий и ответственности.

4. Программно-целевое бюджетирование (переклассификация бюджета в соответствии со структурой программы) и бюджетирование на основе результатов (использование информации о результатах для увязывания средств с измеримыми результатами).

5. Использование новых технологий управления человеческими ресурсами, формирование человекоцентричного государственного аппарата, прием на работу путем заключения контрактов.³⁷⁵

С конца прошлого века международное сообщество придерживается концепции государственного управления «Good Governance» («Надлежащее управление»). Решением Комитета министров Совета Европы в 2008 году утверждены следующие 12 принципов «Good Governance»:

1. Справедливое проведение выборов, представительство и участие.

2. Ответная реакция, предполагающая, что цели, правила, структуры и процедуры будут адаптированы к законным ожиданиям и потребностям граждан.

3. Эффективность и результативность.

4. Открытость и прозрачность.

5. Верховенство закона.

6. Этическое поведение.

7. Компетентность и потенциал.

8. Инновации и открытость к изменениям.

9. Устойчивость и долгосрочная ориентация.

10. Надлежащее финансовое управление.

11. Права человека, культурное разнообразие и социальная сплоченность.

³⁷⁵ Агубаев Н., Бокаев Б., Медеуов Ж. Роль международных организаций в продвижении современных моделей государственного управления в Казахстане. Государственное управление и государственная служба, 2023. 2(85), 71-81. URL: <https://doi.org/10.52123/1994-2370-2023-10763>.

12. Подотчетность.³⁷⁶

Каковы **перспективы реформирования государственной службы** Казахстана в свете указанных универсальных подходов?

По **первой позиции** в части внедрения основных принципов «открытого правительства» сделан важный шаг, связанный с провозглашением курса на формирование «слышащего государства».

Только в условиях «слышащего государства» в стране начнет функционировать «открытое правительство» как совокупность всех властных структур, деятельность которых основывается на принципах прозрачности, подотчетности и участия в управлении заинтересованных сторон.

Налаживание общественного диалога является необходимым условием формирования партнерских отношений с гражданским сектором. Партнерство в данном случае рассматривается как высшая форма сотрудничества, которое предполагает широкое участие и взаимную ответственность сторон. Оперативное реагирование на нужды людей, о котором говорит Президент, следует рассматривать как важный шаг на пути к доверию и поддержке.

Концепцию «слышащего государства», предложенную обществу Президентом, следует рассматривать как важный проект национального уровня, нацеленный на создание модели государственного управления, основанной на принципах справедливости, прозрачности, подотчетности и взаимной ответственности. Концепция определяет основные векторы формирования моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на эффективной коммуникации между властью и обществом и высоком уровне гражданского участия. В случае последовательной реализации концепции будет достигнут уровень прозрачности, подотчетности органов власти и участия в управлении заинтересованных сторон,

³⁷⁶ 12 Principles of Good Governance. 2008. URL: [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:\[10\]](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:[10]) (дата обращения: 30.10.2023).

характерный для государств-членов ОЭСР.

Основными признаками «слышащего государства», которые должны трансформироваться в **задачи программы модернизации отрасли**, являются:

- сервисный характер государственной службы, сочетающийся с высоким уровнем коммуникативных компетенций госслужащих;
- наличие работающих механизмов и инструментов взаимодействия государственных органов с гражданами;
- развитая инфраструктура доступа граждан к управлению;
- активное участие граждан в разработке и реализации государственной политики;
- институциональная среда, не препятствующая реализации конституционного права граждан на получение и распространение информации;
- высокий уровень коммуникативной культуры населения.

Механизмы решения указанных задач:

• Создание полноценной правовой основы для реализации принципов «слышащего государства», включая, к примеру, внесение изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года «Об информатизации». Дополнение закона нормой о портале «Открытое правительство» и его разделах позволит осуществить правовое оформление ключевого на сегодняшний день направления государственной политики, ориентированной на достижение высокого уровня прозрачности и подотчетности государственных органов. Необходимо пересмотреть действующий порядок отнесения сведений к категории документов для служебного пользования, поскольку государственные органы нередко используют это право для необоснованного ограничения доступа граждан к информации. Соответствующие изменения должны быть внесены в Административный процедурно-процессуальный кодекс.

• Законодательное оформление регламента проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов

и документов СГП, включая различные концепции, доктрины и стратегии. Общественную экспертизу должны проводить аккредитованные субъекты из числа организаций гражданского общества. При этом установление проектами нормативных правовых актов различного рода требований должно основываться на предварительном проведении Анализа регуляторного воздействия (АРВ), порядок использования которого определен действующим законодательством.

• Поскольку презумпция открытости совещаний государственных органов входит в перечень наиболее важных стандартов в сфере права на информацию, необходимо дополнить соответствующие законы нормами о предоставлении права представителям общественности присутствовать и выступать на заседаниях профильных комитетов Мажилиса Парламента. Таким же правом должны быть наделены члены общественных советов при обсуждении вопросов, входящих в компетенцию государственного органа, который они представляют.

• Использование следующих целевых индикаторов «слышащего государства»:

(1) уровень ориентированности государственного аппарата на запросы и потребности граждан (определяется по результатам социологических исследований);

(2) показатели проактивности в ключевых сферах деятельности госорганов (определяются по специальной методике);

(3) соблюдение стандартов информационной прозрачности деятельности государственных органов (ежегодные рейтинги);

(4) вхождение в число стран с высоким рейтингом открытости правительства, который определяется Международной неправительственной организацией World Justice Project;

(5) количество общественных инициатив, использованных государственными органами в их деятельности, в том числе реализованных на основе трехстороннего партнерства НПО, бизнеса и государственных органов;

(6) наличие доступных и функциональных «бюджетов

народного участия» на республиканском и местном уровнях;

(7) охват гражданским мониторингом и контролем документов Системы государственного управления;

(8) уровень посещаемости и комментирования пользователями документов, размещенных на портале «Открытые НПА»;

(9) разработка и внедрение методики использования рейтингов ООН и ОЭСР по электронному и открытому правительствам.

С учетом этих индикаторов необходимо внести коррективы в Систему ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы.

- Разработка и внедрение Стандарта коммуникативных компетенций государственных служащих и организация системы обучения навыкам использования современных коммуникационных технологий. Соблюдение указанного Стандарта необходимо учитывать при оценке деятельности административных государственных служащих.
- Создание Центра поддержки и развития гражданских инициатив, работающего в соответствии со стандартами проектного менеджмента. Это позволит регулировать штатное расписание в зависимости от количества и значимости проектов, создать гибкий режим финансирования деятельности. Такой проект можно рассматривать в качестве нового подхода к модернизации государственного управления. Центр может стать инкубатором социальных стартапов, в чем остро нуждается общество. В работе данной структуры должны преобладать координирующие, а не административные функции. По мере становления и выхода стартапов на устойчивую траекторию развития проекты будут завершаться, а люди, задействованные в них переключаться на другие виды работ.

- Пересмотр механизмов государственного финансирования социально значимых инициатив и проектов. Грантовое финансирование региональных (областных, городских, районных) социально значимых инициатив и проектов НПО должно осуществляться на областном уровне на конкурсной основе по итогам рассмотрения заявок на грант областным Общественным советом. Грантовое финансирование республиканских социально значимых инициатив и проектов – на республиканском уровне на конкурсной основе по итогам рассмотрения заявок на грант Общественным советом, созданным при уполномоченном органе в сфере развития гражданского общества.
- В соответствии с поручением Президента в каждом центральном и местном исполнительном органе должны функционировать постоянно действующие площадки для прямой и обратной связи с населением. В этой связи необходимо использовать по прямому назначению рубрику «Открытый диалог» на веб-порталах ЦГО и МИО. Наиболее актуальные вопросы деятельности государственных органов должны обсуждаться по инициативе граждан, а не по заданным темам. В диалогах должны принимать участие руководители структурных и территориальных подразделений госорганов, депутаты всех уровней, а также члены общественных советов.
- Существенному повышению уровня открытости, сотрудничества и участия будет способствовать грамотная и системная работа представителей государственных органов в социальных сетях. Должностные лица не ниже уровня руководителя управления в ЦГО и руководителя отдела в МИО обязаны вести и поддерживать в активном состоянии персональные аккаунты в социальных сетях. Активность аккаунтов, оценка вовлеченности аудитории и качество обратной связи, определяемые с помощью

инструментов мониторинга социальных сетей, должны стать одним из индикаторов эффективности работы государственных служащих. Оперативно предоставленная достоверная информация и прямые диалоги чиновников с гражданами на злободневные темы являются одним из основных факторов повышения доверия общества к власти.

- Включение в рейтинговую оценку деятельности государственных органов решение проблемных вопросов, вынесенных на обсуждение консультативно-совещательных органов, в первую очередь, общественных советов.
- Осуществление интеграции информационных систем государственных органов. Это один из наиболее эффективных способов обеспечения широкого доступа граждан к информации. Она позволит создать условия для оказания композитных услуг по принципу одного заявления. Без обеспечения высокого уровня интеграции информационных систем невозможно строительство проактивного слышащего государства. Кроме того, ведомственные информационные системы должны быть интегрированы с веб-порталом «электронного правительства» с помощью единого стандарта обмена данными.

По **второй позиции**, связанной с повышением эффективности деятельности государственных органов через деbüroкратизацию и информатизацию, а также путем заимствования принципов и методов управления, апробированных в частном секторе, достигнуты серьезные достижения в части перехода от информатизации к цифровизации. По другим аспектам продвижение оценивается как неоднозначное.

Все более актуальной становится проблема формирования полноценной законодательной и нормативно-методической базы проектного управления, без чего невозможно эффективное

использование этого инструмента государственными органами. Одновременно следует создавать и развивать национальные стандарты управления проектами с учетом мирового опыта. Положения о государственных органах целесообразно дополнить задачами и функциями, связанными с развитием проектного управления. Есть острая потребность в организации масштабной работы по ознакомлению государственных служащих с Руководством по применению знаний, связанных с проектным управлением (PMBOK Guide), разработанным PMI.³⁷⁷ Необходимо развернуть работу по масштабированию лучшего отечественного опыта создания и функционирования проектных офисов при государственных органах.

Актуальной является проблема разработки и использования типовой учебной программы по вопросам управления проектами для всех учреждений образования, ведущих подготовку специалистов для государственного и местного управления. Проектный менеджмент необходимо включить в перечень образовательных программ высшего и послевузовского образования Министерства науки и высшего образования. Вузы должны осуществлять подготовку специалистов (бакалавров) по управлению проектами, магистров и докторов наук по управлению проектами и развитию организации.

Как уже говорилось, в апреле 2022 года был принят Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по де бюрократизации деятельности государственного аппарата». Эти меры направлены на исключение излишней законодательной регламентации деятельности органов исполнительной власти, сокращение документооборота и отчетности, повышение самостоятельности и персональной ответственности руководителей государственных органов.³⁷⁸

³⁷⁷ PMBOK® Guide. 2021. URL: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok> (дата обращения: 27.10.2023).

³⁷⁸ О мерах по де бюрократизации деятельности государственного аппарата. Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 года № 872. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000872> (дата обращения: 30.10.2023).

29 марта 2023 года, выступая на открытии первой сессии Парламента VIII созыва, Президент Казахстана К. Токаев заявил, что **реальная деbüroкратизация не произошла**, правительство медлит с принятием важнейших решений, которые вязнут в рутине бюрократии и многочисленных согласований между ведомствами, между правительством и администрацией президента, а министры опасаются принимать решения, перекладывая ответственность на коллег или подчиненных.³⁷⁹ По мнению Главы государства, Казахстану следует перейти на более гармоничную, децентрализованную модель государственной службы, которая предполагает оперативное решение проблем на местах, не дожидаясь поручений сверху.³⁸⁰

В Послании народу 1 сентября 2023 года Президент поставил точку в этом вопросе, возложив персональную ответственность за подготовку и исполнение отраслевых и иных решений, а также за результаты, на министров и акимов.³⁸¹

На наш взгляд, процесс деbüroкратизации не дает ожидаемых результатов из-за того, что изначально была допущена методологическая ошибка, связанная с узкой трактовкой данной политики.

Как можно добиться эффективности через деbüroкратизацию?

Во-первых, путем внедрения принципа децентрализации и связанного с ним принципа делегирования, установления минимальной иерархичности и максимально короткой дистанции между различными уровнями управления, формировании функционально оправданной матричной структуры государственных органов, позволяющей быстро реагировать на

³⁷⁹ Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на открытии первой сессии Парламента VIII созыва. 2023. URL: <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-na-otkrytii-pervoy-sessii-parlamenta-viii-sozyva-292110> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁸⁰ Там же.

³⁸¹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 27.10.2023).

изменения.

Во-вторых, дебиюрократизация – это комплекс мер, направленных на создание модели управления по результатам (Management By Objectives, MBO). Данная модель используется в бизнесе для достижения целей в постоянно меняющихся условиях. Основным принцип MBO – изменение приоритетов, ориентиров и форм работы в зависимости от изменения ситуации. Соответственно, постоянно меняются процедуры и правила.

Важнейшим принципом MBO является разложение задачи на подзадачи, причем этот подход распространяется на все уровни организации и замыкается, в конечном счете, на исполнителях. Это предполагает кардинальный пересмотр подходов к определению функциональных обязанностей государственных служащих, перед которыми каждый раз, в зависимости от ситуации, ставятся задачи, не предусмотренные в типовых контрактах. Соответственно, возрастает роль исполнителей в согласовании этих задач, исходя из имеющихся ресурсов и способности к инновациям. Тем самым государственные служащие из простых винтиков бюрократической машины превращаются в полноценных членов команды, от которых зависит достижение целей государственного органа.

В Казахстане вместо формирования указанной модели, синтезирующей лучшие практики управления, основные усилия направили на совершенствование существующих процедур и правил, а принцип децентрализации не стал определяющим в процессе реформирования государственной службы.

Какими должны быть механизмы дебиюрократизации?

1. В разрабатываемом проекте Закона «О государственном управлении» должно содержаться понятие «**управление, ориентированное на результат**». Это базовое условие для формирования современного человекоцентричного государственного управления. Без внедрения принципа управления, ориентированного на результат, невозможно изменить организационную культуру государственных органов и избежать так называемой «ловушки деятельности», когда функциональная

озабоченность вытесняет на второй план задачу достижения изменений. Главный принцип управления, ориентированного на результат, заключается в том, чтобы делать акцент на изменениях, а не на действиях (процедурах и правилах), выбор которых должен зависеть от складывающейся ситуации.

2. Радикальному повышению эффективности политики деbüroкратизации будет способствовать принятие Закона «**Об упорядочении и упрощении административной деятельности государственных органов**». Либо такую главу необходимо включить в проект Закона «О государственном управлении». Это особенно актуально для нормотворческой деятельности государственных органов и сферы применения ими мер административной ответственности. Многие законы, регулирующие административные процедуры и государственное управление, целесообразно заменить на постановления правительства. Этим могла бы заниматься межведомственная комиссия по упрощению административной деятельности государственных органов.

Очевидное превалирование императивного (приказного) метода над диспозитивным (договорным), предполагающим равенство сторон и координацию, является основным препятствием для формирования матричной структуры государственных органов, расширения гражданского участия и утверждения современной модели государственного управления. Предлагаемая законодательная новелла позволит снять остроту данной проблемы.

Кроме того, такой шаг, направленный на регулирование отношений власти и подчинения, следует рассматривать как необходимое условие для создания юридических лиц публичного права (далее – ЮЛПП) на основе актов государственных органов или органов местного самоуправления. Именно в этом Законе можно было бы прописать общие требования к образованию органов ЮЛПП и определить их компетенции.

3. Опыт ряда стран, добившихся впечатляющих успехов в модернизации государственного управления и государственной службы, показывает, что одним из самых действенных механизмов

дебюрократизации является **квазирегулирование – создание института юридических лиц, выполняющих публичные функции**. К примеру, в Великобритании создали исполнительные агентства (Executive agencies, EA), вневедомственные государственные органы (Non-departmental public body, NDPB) и неминистерские департаменты (Non-ministerial department, NMD), на сотрудников которых не распространяются условия государственной службы, они работают на контрактной основе.³⁸² Деятельность государственных органов ограничена функцией формирования политики, а предоставление услуг и прочие виды деятельности являются прерогативой указанных агентств. Попавших под сокращение государственных служащих в связи с аннулированием большого количества функций государственных органов трудоустроили во вновь созданных агентствах и других учреждениях.

4. Поскольку решающим условием дебюрократизации является максимальная цифровизация деятельности государственных органов, **необходимо уделить особое внимание консолидации и росту цифровых навыков персонала**, в первую очередь с помощью разнообразных обучающих семинаров и тренингов в рамках общей для всех профильных вузов учебной программы «Цифровые компетенции для государственного управления». Она должна учитывать потребности отдельных государственных учреждений и служащих (занятия по индивидуальным планам). Эта проблема приобретает особую актуальность в связи с автоматизированным управлением всем операционным потоком государственной службы с помощью ИИС «Е-кызмет».

Цифровизация, предполагающая более высокий уровень внедрения информационных технологий в различные сферы жизни общества, интенсивно развивается в Казахстане. По уровню электронного участия граждан Казахстан с 26 места в

³⁸² Public bodies. Guidance. 2023. URL: <https://www.gov.uk/guidance/public-bodies-reform> (дата обращения: 30.10.2023).

мире в 2020 году переместился на 15-е место в 2022 году, а по развитию e-Government занял 28-е место.³⁸³ Особенно успешно используются инновационные инструменты реализации клиентоориентированности в сфере оказания государственных услуг.

Вместе с тем не следует забывать, что цифровизация используется не только для улучшения качества оказания государственных услуг. Не менее важной является ее роль в сокращении административных проблем и внедрении управления, основанного на данных.

С учетом этого необходимо поднять на новый уровень качество цифровизации государственного управления. Управленческие решения должны приниматься на основе результатов обработки цифровой информации и имеющихся баз данных. Для координации этой работы целесообразно создать специальную целевую межведомственную группу при Правительстве, в которую необходимо включить заместителей первых руководителей государственных органов, в ведении которых находятся вопросы цифровизации. Эта группа должна организовать работу по разработке, планированию и внедрению интегрированных цифровых подходов, для чего ее необходимо наделить широкими полномочиями.

Цифровые технологии призваны играть ключевую роль в процессе формирования проактивного государства. Казахстану предстоит осуществить прорыв в этом направлении, который станет возможным, если будет уделяться особое внимание созданию высокоэффективных систем искусственного интеллекта, позволяющих выявлять и устранять негативные явления в деятельности государственных органов. Искусственный интеллект рассматривается как действенный инструмент для извлечения информации из официальных данных в целях улучшения процесса принятия решений, повышения прозрачности и подотчетности.

³⁸³ UN E-Government Survey. 2022. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/87-Kazakhstan> (дата обращения: 30.10.2023).

В этой связи многократно возрастает значение формирования экосистемы AI-driven government.

Одним из основных признаков клиентоориентированности является способность своевременно определять потребности потенциальных и существующих клиентов и предоставлять им услуги в проактивном формате. Этого можно добиться путем формирования эффективной системы коммуникаций. Одним из таких примеров является мобильное приложение eGov mobile – обновленная экосистема eGov.kz для предоставления государственных услуг. Вместе с тем сохраняется проблема упрощения работы такого рода инструментов цифровизации, они должны быть максимально простыми и доступными.

Практически у всех государственных органов есть аккаунты в Instagram, Facebook, Telegram, TikTok. Надо усилить их роль в оказании государственных услуг в проактивном формате. Возможности – неограниченные. Другим способом усиления клиентоориентированности является создание совместных сервисов с наиболее востребованными коммерческими банками и другими негосударственными учреждениями. Пока активность в этом плане проявляет только Министерство труда и социальной защиты

Следует обратить внимание на то, что полный отказ от возможности предоставлять услуги в привычных офлайн-форматах грозит дискриминацией некоторых групп населения и ростом цифрового неравенства. Поэтому инклюзивность (доступность для всех категорий людей) в цифровых сервисах также является серьезной проблемой, требующей решения.

По **третьей позиции**, предполагающей значительное сокращение государственных функций путем выделения публичных (универсальных) услуг и передачи их в конкурентную среду и создание децентрализованной среды управления, основанной на наиболее оптимальном сочетании полномочий и ответственности, все более очевидным становится **отставание Казахстана от наиболее развитых стран**, что явно контрастирует с достижениями по другим направлениям реформ, включая ту же

цифровизацию.

Поскольку выше уже говорилось о необходимости создания института юридических лиц, выполняющих публичные функции, остановимся на вопросах децентрализации. **Предлагаются следующие механизмы ее осуществления, которые позволят совершить прорыв в этой сфере.**

1. Настало время для последовательного и поэтапного **внедрения принципа субсидиарности**, согласно которому социальные проблемы должны решаться на самом удалённом от центра уровне, на котором их разрешение возможно и эффективно. Исходя из этого, все, что не относится к реализации политики в сферах обороны и вооруженных сил, иностранных дел, юстиции, монетарной политики, общественного порядка и безопасности, телекоммуникаций, иммиграции и некоторых других, должно стать прерогативой местных органов власти и органов местного самоуправления. Необходимо наделить их новыми общественно значимыми функциями и полномочиями, включая право устанавливать нормы для функционирования различных структур и регламентирования их деятельности. Помимо сбора местных налогов, следует передать на региональный уровень право участия во взимании основных государственных налогов, таких как НДС и налог на доходы.

2. Необходимо, во-первых, **создавать вневедомственные (статутные) учреждения**, работающие в пределах стратегических рамок, установленных государством, во-вторых, **приватизировать и перевести на коммерческую основу предоставление большинства государственных услуг**, оставив за республиканским уровнем лишь такие стратегически важные, как Национальный банк и его монетный двор, энергетику, оборонную промышленность, государственные инфраструктурные объекты, управление земельными и водными ресурсами, страхование депозитов и другие. В Великобритании Агентство по охране окружающей среды и Управление по охране труда и технике безопасности являются вневедомственными государственными органами. В Австралии Агентство качества и стандартов высшего образования (Tertiary

Education Quality and Standards Agency, TEQSA) функционирует в качестве независимой национальной организации.

3. Требуется **децентрализация бюджетной сферы** в рамках изменения взаимодействия правительства с местными органами исполнительной власти. Речь идет о целевых грантах, выделяемых регионам, а также о стимулировании расходов на местах из собственных средств, в первую очередь на программы в сферах образования, здравоохранения и социального обеспечения. Основная часть этих средств должна просто перераспределяться из центра в местные бюджеты, что повлечет перераспределение ответственности за расходы. Бюджетная децентрализация, как показывает опыт других стран, окажет положительное влияние на экономический рост страны. Кроме того, целесообразно изучить возможность передачи основных обязанностей по управлению финансами и ресурсами руководителям департаментов.

В этой части наши предложения звучат в унисон требованиям Президента о необходимости предоставления акимам права самостоятельно формировать бюджет. Он также ставит вопрос о передаче в регионы полномочий по определению преференций по той части налогов, которые собираются в местный бюджет.³⁸⁴ То есть, по сути, Президент говорит о новой модели бюджетных отношений.

По **четвертой позиции** ситуация выглядит следующим образом.

Еще в декабре 2007 года правительство приняло Концепцию по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты.³⁸⁵ Министерства экономики и бюджетного планирования, финансов, юстиции, департаменты

³⁸⁴ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Экономический курс Справедливого Казахстана». 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskij-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁸⁵ О Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года N 1297. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P070001297> (дата обращения: 30.10.2023).

образования и здравоохранения Южно-Казахстанской области были определены пилотными органами по внедрению данной системы. Основной целью проекта было жесткое увязывание целей с принимаемыми бюджетными решениями и усиление ответственности государственных органов за результаты. В случае успешного завершения эксперимента предполагалось осуществить переход от метода «управления бюджетными средствами» к методу «управления результатами».

Судя по тому, что по сей день руководство страны обращает внимание на актуальность этой проблемы, реализация названной Концепции не в полной мере соответствовала ожиданиям ее авторов. Так, в своем Послании народу от 1 сентября 2023 года Президент Касым-Жомарт Токаев напомнил о том, что в 2022 году он поручил реформировать бюджетную систему путем перехода от «управления бюджетом» к «управлению результатами». Эта задача, по его мнению, должна решаться в рамках принятия нового Бюджетного кодекса.³⁸⁶

Президент не случайно акцентировал внимание на этом вопросе. Формирование бюджета исходя из целей и планируемых результатов – это лишь одна из составляющих эффективности бюджетной политики. Не менее важной ее частью должно быть **бюджетирование на основе результатов**, то есть использование информации о результатах для увязывания средств с измеримыми результатами. С учетом соответствующего анализа в бюджетные программы государственных органов должны вноситься коррективы. Это обычная практика для стран-участников ОЭСР, которые внедрились в государственное управление культуру, ориентированную на измерение результатов. Утвердилось такое понятие, как бюджетирование эффективности, предполагающее выделение ресурсов в зависимости от результатов политики, финансируемой за счет этих ресурсов. **Это и есть один из**

³⁸⁶ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Экономический курс Справедливого Казахстана». 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskij-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588> (дата обращения: 30.10.2023).

механизмов совершенствования бюджетной политики. В США оценка эффективности государственных программ осуществляется как минимум один раз в квартал и на этом основании принимаются решения о стимулировании прогресса в достижении ключевых целей.³⁸⁷

Другим таким механизмом является **внедрение системы «предварительных оценок»**, что позволяет более рационально планировать будущие расходы. К примеру, Структура управленческой подотчетности (Management Accountability Framework, MAF), используемая Казначейством Канады, является одним из таких инструментов измерения и предварительной оценки результатов, от чего зависит определение последующей программы расходов.³⁸⁸

Если мы хотим добиться снижения затрат и повышения эффективности, бюджеты государственных органов должны составляться с учетом перспективных проектов. Все остальные расходы, не имеющие отношения к стратегическим инициативам, необходимо строго ограничивать путем корректировки бюджета по ситуации. В этой связи следует ускорить работу по подготовке правовой основы внедрения **блочного или рамочного бюджета**, наделяющего государственные органы большей самостоятельностью в финансовой сфере.

По **пятой позиции**, связанной с использованием новых технологий управления человеческими ресурсами, формированием человекоцентричного государственного аппарата, приемом на работу путем заключения контрактов, политика Казахстана в последние годы начала приобретать более последовательный характер.

Выше мы уже говорили о преобразовании кадровых

³⁸⁷ GPRA Modernization Act Of 2010. 2011. URL: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.pdf> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁸⁸ OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019. URL: https://www.pem-pal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

подразделений государственных органов в службы управления персоналом. Основным инструментом в работе этих служб является ИИС «Е-қызмет», возможности которой можно оценивать как неограниченные. Формирование человекоцентричного государственного аппарата стало важнейшим приоритетом государственной политики. В законодательство внесены изменения, позволяющие привлекать к работе в государственных органах высококвалифицированных специалистов из внешней среды на основе контрактов.

Вместе с тем задача превращения АДГС в полноценный институт стратегического HR и соответствующее реформатирование работы СУП может успешно решаться только при условии **значительного усиления аналитической составляющей** в их работе. Основным инструментом для этого должна стать ИИС «Е-қызмет», которая с 2024 года функционирует в составе АГУ. В этой связи предлагается создать самостоятельный **Аналитический центр по вопросам развития HR**, который будет заниматься мониторингом автоматизированных процессов кадровой работы и готовить для АДГС и других государственных органов рекомендации по ее совершенствованию. Центр мог бы заняться изучением возможности усиления ИИС «Е-қызмет» дополнительными функциональными модулями для комплексного управления людскими ресурсами и вопросами совершенствования уже работающих модулей.

Другим направлением решения задачи должна стать подготовка и реализация специальной учебной программы **«Стратегический HR и его роль в повышении эффективности деятельности государственных органов»**. Для этого необходимо привлечь опытных зарубежных экспертов и ученых, обладающих соответствующими знаниями и навыками. Необходимо также изучить проблему управления знаниями и осуществить анализ учебных программ АГУ, чтобы выяснить степень их сфокусированности на повышении квалификации руководителей высшего звена.

В Австралии успешно используется **Единая система**

лидерства как платформа обеспечения эффективности государственных органов. Система представляет собой описание возможностей и желательного поведения государственных служащих.³⁸⁹ Казахстану также следовало бы заняться усилением лидерства на государственной службе, в первую очередь путем культивирования талантов и развития способностей сотрудников.

Необходимо использовать **мобильность в качестве стратегического инструмента управления человеческими ресурсами**. Предусмотреть использование этого инструмента в следующих трех случаях: (1) для реагирования на чрезвычайные ситуации; (2) для решения сложных задач; (3) для развития сотрудников. По примеру Великобритании надо поощрять государственных служащих, намеренных повышать квалификацию в частном и гражданском секторах.³⁹⁰ Разумеется, для этого придется внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

Учитывая актуальность продвижения ценностей современной государственной службы, целесообразно преобразовать действующие советы по этике в **управления по этике и ценностям** в составе уполномоченного органа и его территориальных подразделений. Соответственно, уполномоченные по этике должны быть подчинены этим управлениям, а их должность следует преобразовать в «комиссара по этике и ценностям». Вместо Этического кодекса государственных служащих необходимо разработать и утвердить **Кодекс этики и ценностей государственной службы**.

Кроме того, представляет интерес опыт США, связанный с **высоким уровнем детализации этических правил**. Раздел «Этика в государственном управлении» Свода этических правил занимает 66 страниц. В этом документе выражено стремление предотвратить

³⁸⁹ Новиков И. В. Институционализация лидерства в системе государственного управления Австралии. 2013. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2013/2135/58268_a54c.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

³⁹⁰ Declaration on Government Reform. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform> (дата обращения: 30.10.2023).

даже видимость конфликта интересов.³⁹¹ Такой характер этического регулирования деятельности государственных служащих в сочетании с работой управлений этики и ценностей, независимых от государственных органов комиссаров и Антикоррупционной службы, несомненно, привел бы к радикальному снижению нарушений правил, установленных для должностных лиц.

Должна быть сбалансированной система мотиваций государственных служащих. Основное внимание уделяется повышению заработной платы и перспективам продвижения по службе. Вместе с тем, не следует забывать, что не менее важную роль играет ослабление демотивирующих факторов. Требуется модернизация инфраструктуры учреждений. Это очень важная проблема, которую не следует игнорировать.

Усиление привлекательности внутренних элементов дизайна мотиваций, к которым относятся интерес к работе, удовлетворенность ее результатами, осознание значимости личных достижений, ощутимые результаты профессионального роста, невозможно без формирования сильной, ориентированной на миссию, государственной службы и кардинального изменения условий работы государственных служащих.

Предлагаемые механизмы модернизации государственной службы Казахстана будут способствовать выводу отрасли на качественно новый уровень развития, соответствующий лучшим мировым практикам и универсальным стремлениям.

В Послании Президента Казахстана Касым-Жомарта Токаева народу, с которым он выступил 1 сентября 2023 года, содержится программа глубоких и всесторонних преобразований в социально-экономической сфере. «Через новую промышленную политику нам предстоит перейти к качественно другой модели развития», – говорится в этом документе.³⁹² Такая же задача стоит и перед

³⁹¹ Rivlin A. M. 2003. Greed, Ethics and Public Policy. URL: <https://www.brookings.edu/people/alice-m-rivlin/> (дата обращения: 30.10.2023).

³⁹² Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 27.10.2023).

государственной службой, она должна найти воплощение в соответствующей стратегии развития отрасли.

Реформы в государственном секторе должны осуществляться в контексте стратегических социально-политических преобразований, а ее задачи должны коррелироваться с интересами развития экономики. Так было во всех странах, осуществивших успешную модернизацию государственной службы. Быструю и кардинальную перезагрузку всей экономической системы невозможно осуществить без изменения подходов к организации деятельности государственных органов. Не случайно президент в своем Послании уточняет: «Именно на системе исполнительной власти будет лежать основной груз ответственности за реформы. Поэтому она сама в первую очередь нуждается в трансформации».³⁹³

Проведенный нами анализ подтверждает правоту этих слов. В сфере государственной службы назрели системные и масштабные изменения. Неконкурентоспособная государственная служба, сдерживая инновации в сфере государственного управления, превращается в основное препятствие на пути развития страны.

Медленные темпы трансформации государственной службы в условиях острого дефицита времени, растущей нестабильности и непредсказуемости международной ситуации, превалирующих патерналистских настроений в обществе, недопустимы с позиций обеспечения национальных интересов и национальной безопасности. Без коренной и быстрой перестройки отрасли невозможно осуществить институциональную и структурную адаптацию страны к новым вызовам времени.

³⁹³ Там же.

10. Канада заняла первое место в мире в 2021 году. 2021. URL: <https://canadaru.ca/archives/5075#:~:text=> (дата обращения: 23.10.2023).
11. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года. 2009. URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4> (дата обращения: 27.03.2024).
12. Конституция Итальянской Республики. 1947. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).
13. Краткий обзор программы партнерства Всемирного банка и Казахстана 2012. URL: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Experts/expertdocuments/Kazakhstan-Snapshot-rus.pdf> (дата обращения: 13.09.2023).
14. Кушлин В. И., Устенко В. С. Реформирование государственной службы как фактор управления социально-экономическим развитием (опыт развитых стран). 2015. URL: <https://sovman.ru/article/5306/> (дата обращения: 24.10.2023).
15. Мактиг М. Альтернатива регулированию: реформы в Новой Зеландии. 2010. URL: <https://polit.ru/article/2010/11/11/newzealand/> (дата обращения: 12.10.2023).
16. Мертон Р. Бюрократическая структура и индивидуальность // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. Москва : Издательство Московского университета. 2003. С. 133–142.
17. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон. Пер. англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2003. 495 с.
18. Новиков И. В. Институционализация лидерства в системе государственного управления Австралии. 2013. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2013/2135/58268_a54c.pdf (дата обращения: 12.10.2023).
19. Отчет Новой Зеландии, предоставленный Комитету по экономическим, социальным и культурным правам ООН. 2001. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW5XqnJ6fDSrYLnAUOf0aANEIQ93tXHSdJ2KeDPS30weMvRK0trJNfeJwxPR7kXmqSNSg1UOcD8pV5x003xo%2Fa2wqwNm%2F7dIMY7PJM%2BUYgdYI> (дата обращения: 12.10.2023).
20. Передовая практика стран ОЭСР в области бюджетирования,

ориентированного на результат. OECD 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8F%20%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%A1%D0%BE%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0/Nov05_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B6%2C%20%D0%A4%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F/files/oecd_good_practices_in_performance_budgeting_final_rus.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

21. Рамочная стратегия партнерства с Казахстаном на 2020-2025 гг. 2019. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/943101583219578704/pdf/Kazakhstan-Country-Partnership-Framework-for-the-Period-FY20-25.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

22. Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы. 2018. URL: <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf> (дата обращения: 13.09.2023).

23. Ричардсон Р. За экономическую свободу: чему мы научились. Опыт Новой Зеландии. 2004. URL: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/papers/russiaconference/richardson-rus.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

24. Риччери М. Госуправление: реформы по-итальянски. «Современная Европа», 2009. № 4. С. 46-58.

25. Романовская О. В. КВАНГО (QUANGO) – правовая модель повышения эффективности государственной власти. / Вестник Поволжского института управления, 2018. Том 18. № 5. С. 39.

26. Руководство по оценке деятельности органов государственного управления. 2014. URL: <https://www.undp.org/kazakhstan/publications> (дата обращения: 13.09.2023).

27. Скоробогатых Н. С. История Австралии. XX век. / Отв. ред. В. П. Николаев. – М. : ИВ РАН, 2015. С. 326.

28. Стефенсон Р. Реформа государственной службы в Великобритании. 2003. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-gosudarstvennoy-sluzhby-velikobritanii> (дата обращения: 24.10.2023).

29. Токаев К. К. Послание народу Казахстана: «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество». 2023. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 26.10.2023).

30. Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права. Вестник Нижегородской академии МВД России, 2016. № 4 (36). С. 12.

31. Храмовская Н. А. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации. 2012. URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2012/10/Open-government_original.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

32. A European Assembly of local and regional elected representatives. 2024. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/overview> (дата обращения: 27.03.2024).

33. African Platform on Access to Information. 2011. URL: <https://www.africanplatform.org/fileadmin/Content/PDF/APAI-Declaration-English.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

34. All Senior Civil Service jobs to be advertised externally from today. 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/news/all-senior-civil-service-jobs-to-be-advertised-externally-from-today> (дата обращения: 24.10.2023).

35. Anagrafe delle Prestazioni. 2023. URL: <https://www.perlapa.gov.it/adempimenti/anagrafe-delle-prestazioni.html> (дата обращения: 24.10.2023).

36. APS Mobility Framework. 2021. URL: <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/aps-mobility-framework> (дата обращения: 23.10.2023).

37. Aulich C., Wettenhall, R. Howard's second and third governments : Australian Commonwealth administration 1998-2004 / edited by Chris Aulich and Roger Wettenhall. Sydney : UNSW Press, 2005. P. 26.

38. Aulich, C., Gibbs, M., Gooding, A., McKinlay, P., Pillora, S., Sansom, G. Consolidation in Local Government: A Fresh Look. ACELG. Volume 1: Report. May, 2011. <http://gsbc.tas.gov.au/wp-content/uploads/2016/07/Consolidation-In-Local-Government-Final-Report.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

39. Australian Information Commissioner Act 2010. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2010A00052> (дата обращения: 12.10.2023).

40. Baicker K., Clemens J., Singhal M. The rise of the states: U.S. fiscal decentralization in the postwar period. Journal of Public Economics. Volume 96, Issues 11–12, December 2012. P. 1079.

41. Barnard B. Reform of Government. What do we want from the next Prime Minister? 2022. URL: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2022/08/Reform-of-Government-What-do-we-want-from-the-next->

[Prime-Minister.pdf](#) (дата обращения: 24.10.2023).

42. Bassanini F. La riforma dello stato e dell'amministrazione in Italia. 2004. URL: http://www.bassanini.it/public/Bassanini_Riforma_Stato_vers_russa.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

43. Bodman P., Heaton K., Hodge A. Fiscal Decentralisation and Economic Growth: A Bayesian Model Averaging Approach. 2009. URL: <https://www.uq.edu.au/economics/mrg/3509.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

44. Bovaird T. The UK Civil Service Reform Program, 1999–2005. 2007. URL: <https://www.growkudos.com/publications/10.1016%252Fs0732-1317%2807%2916013-9/reader> (дата обращения: 23.10.2023).

45. Bovaird T. Performance Measurement and Evaluation of e-Government and e-Governance Programmes and Initiatives. 2005. URL: https://www.researchgate.net/publication/271385637_Performance_Measurement_and_Evaluation_of_E-Government_and_Governance_Programmes_and_Initiatives (дата обращения: 24.10.2023).

46. Brash D. T. New Zealand's remarkable reforms. 1996. URL: <https://www.rbnz.govt.nz/hub/publications/speech/1996/speech1996-06-04> (дата обращения: 12.10.2023).

47. Brown T. L. The Evolution of Public Sector Strategy. 2010. URL: <https://academic.udayton.edu/richardghere/org%20theory%202010/ot%202011/pdf/trevorbrown.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

48. Building the Enterprise: A New Civil Service Framework. 2014. URL: https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/2019/06/Building_the_Enterprise_A_New_Civil_Service_Framework-2014.04.01.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

49. Cameron K. S., Quinn R. E. Diagnosing and Changing Organizational Culture: based on the competing values framework. 1999. URL: https://www.researchgate.net/profile/Tahani_Fourah/post/Is_the_any_test_or_questionnaire_to_measure_the_organizational_climate_anyone_can_suggest/attachment/59d61f45c49f478072e97966/AS%3A271750183489537%401441801700739/download/Diagnosing+and+changing+organizational+culture+Based+on+the+competing+values+framework.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

50. Canada's 2022-2024 National Action Plan on Open Government. 2023. URL: <https://open.canada.ca/en/content/national-action-plan-open-government> (дата обращения: 23.10.2023).

51. Canada's Digital Charter. 2019. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/canadas-digital-charter-trust-digital-world> (дата обращения: 23.10.2023).
52. Capability Review Program. 2021. URL: <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/workforce-information/research-analysis-and-publications/capability-review-program> (дата обращения: 12.10.2023).
53. Chapman R. A., Hunt M. Open government: a study of the prospects of open government within the limitations of the British political system. Routledge. London & New York, 1987. P. 11.
54. Clark C. S. Reinventing Government – Two Decades Later. 2013. URL: <https://www.govexec.com/management/2013/04/what-reinvention-wrought/62836/> (дата обращения: 26.10.2023).
55. Clark D. Number of public sector employees in the civil service UK 1999-2023. 2023. URL: <https://www.statista.com/statistics/966830/public-sector-civil-service-workforce-uk/#:~:text=There%20were%20around%201.17%20million,worked%20for%20the%20civil%20service> (дата обращения: 01.11.2023).
56. Compilation of Federal ethics laws. 2023. URL: [https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/3D3B3F1EE20BA918852585BA0063A592/\\$FILE/Compilation%20of%20Federal%20Ethics%20Laws%20\(2023\).pdf](https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/3D3B3F1EE20BA918852585BA0063A592/$FILE/Compilation%20of%20Federal%20Ethics%20Laws%20(2023).pdf) (дата обращения: 26.10.2023).
57. Consolidated Financial Information for Crown Corporations. 2023. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/crown-corporations-financial-data/2022-2023-q2.html> (дата обращения: 23.10.2023).
58. Declaration on Government Reform. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform> (дата обращения: 24.10.2023).
59. Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. 2013. URL: https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2013_0033.htm (дата обращения: 24.10.2023).
60. DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. 2000. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000;267> (дата обращения: 24.10.2023).
61. Delivering for Tomorrow: APS Workforce Strategy 2025. 2021. URL: https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/2021-03/APS_Workforce

[strategy.pdf](#) (дата обращения: 12.10.2023).

62. Delivering Government Solutions in the 21st Century. Reform Plan and Reorganization Recommendations. 2018. URL: <https://trumpadministration.archives.performance.gov/GovReform/Reform-and-Reorg-Plan-Final.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

63. Divulgateur proactive. 2023. URL: <https://ouvert.canada.ca/fr/divulgateur-proactive> (дата обращения: 23.10.2023).

64. E-government – A Strategic Framework for Public Services in the Information Age. 2000. URL: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/e-government-strategy-2000.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

65. Espa E. G., De Blasio E., Foti S. Strategie di rinnovamento del pubblico impiego: valorizzazione del capitale umano e re-branding delle amministrazioni pubbliche. 2022. URL: http://tesi.luiss.it/34944/1/644052_FOTI_SILVA.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

66. European Committee on Democracy and Governance (CDDG). 2024. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/cddg> (дата обращения: 27.03.2023).

67. European Committee on Democracy and Governance (CDDG). Working group on principles of good democratic governance (GT-BG). Report of the 3 meeting. Strasbourg, 15-16 September 2022. URL: <https://rm.coe.int/gt-bg-2022-10e-meeting-report-2779-1651-3286-v-1/1680a85892> (дата обращения: 27.03.2023)

68. Executive Order 12862 of September 11, 1993. Setting Customer Service Standards. 1993. URL: <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12862.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

69. Executive Order 13707 of September 15, 2015. Using Behavioral Science Insights To Better Serve the American People. 2016. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2016-title3-vol1/pdf/CFR-2016-title3-vol1-eo13707.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

70. Executive Order 13781 – Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch. March 13, 2017. 2017. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700167/pdf/DCPD-201700167.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

71. Executive Order on Transforming Federal Customer Experience and Service Delivery to Rebuild Trust in Government. 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/12/13/executive-order-on-transforming-federal-customer-experience-and-service-delivery-to->

[rebuild-trust-in-government/](#) (дата обращения: 26.10.2023).

72. Federal Public Service Renewal – the La Relève Initiative. 1998. URL: <https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb987-e.htm> (дата обращения: 23.10.2023).

73. Fraser B. W. Change and the Australian Economy. 1996. URL: <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/1996/sep/pdf/bu-0996-6.pdf> (дата обращения: 12.10.2023).

74. Fraser B. Some Observations on Current Economic Developments. 1996. URL: <https://www.rba.gov.au/speeches/1996/sp-gov-160796.html> (дата обращения: 12.10.2023).

75. Freedom of Information Act 2000. 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/schedule/2> (дата обращения: 23.10.2023).

76. Fukuyama F. Comprehensive Public Sector Reform. 2019. URL: <https://knightfoundation.org/comprehensive-public-sector-reform/> (дата обращения: 26.10.2023).

77. Futures, Foresight and Emerging Technologies. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/groups/futures-and-foresight> (дата обращения: 29.11.2023).

78. Get to know Search.gov. 2023. URL: <https://blog.usa.gov/get-to-know-search.gov> (дата обращения: 26.10.2023).

79. GC InfoBase – Treasury Board of Canada Secretariat. 2023. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about> (дата обращения: 23.10.2023).

80. Good Governance and the World Bank 2001. URL: https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf (дата обращения: 13.09.2023).

81. Goodman J. B., Loveman G. W. Does Privatization Serve the Public Interest? [Электронный ресурс] // hbr.org. 1991. URL: <https://hbr.org/1991/11/does-privatization-serve-the-public-interest> (дата обращения: 23.10.2023).

82. Governance and development. Washington, D.C. : World Bank Group. 1992. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/text/multi-page.txt> (дата обращения: 13.09.2023).

83. Government efficiency savings, 2021. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/government-efficiency-savings-2021/government-efficiency-savings-2021> (дата обращения: 24.10.2023).

84. Government Office for Science – the next 5 years. 2015. URL:

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a75b277e5274a4368299459/gS-15-32-go-science-next-5-years.pdf> (дата обращения: 29.11.2023).

85. Government Performance and Results Act of 1993. 1993. URL: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/senate-bill/20> (дата обращения: 26.10.2023).

86. GPRA Modernization Act Of 2010. 2011. URL: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

87. Grimstone G. A Better Civil Service. Triennial Review of the Civil Service Commission. 2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403982/CSC_TR_Report_a_better_civil_service.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

88. Guidelines for civil participation in political decision making. 2017. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680782d3c> (дата обращения: 13.09.2023).

89. Haddon C. Reforming the civil service. The Centre for Management and Policy Studies, 1999-2005. 2012. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/CMPS%20in%20template%20FINAL.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

90. Halligan J. Reform of Public Sector Governance in Australia. 2012. URL: https://www.cfp.pt/uploads/eventos_horario_ficheiros/john_halligan_paper.pdf (дата обращения: 23.10.2023).

91. Hansson K., Belkacem K., Ekenberg L. Open Government and Democracy: A Research Review. 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/262636637_Open_Government_and_Democracy_A_Research_Review (дата обращения: 12.09.2023).

92. Henderson K. M. Shrinking the Administrative State: New Public Management Before and After 9/11. Revista de Ciencia Política, 2005. Vol. 25, núm. 1, p. 276.

93. Horizon Scanning Programme: a new approach for policy making. 2013. URL: <https://www.gov.uk/government/news/horizon-scanning-programme-a-new-approach-for-policy-making> (дата обращения: 29.11.2023).

94. How the US government can accelerate AI entrepreneurship. 2022. URL: <https://www.deloitte.com/global/en/our-thinking/insights/industry/government-public-services/accelerating-entrepreneurship-in-artificial-intelligence.html> (дата обращения: 26.10.2023).

95. H.R. 2575 (116th): AI in Government Act of 2020. URL: <https://>

www.govtrack.us/congress/bills/116/hr2575/text/dhg-405180#compare=ih (дата обращения: 26.10.2023).

96. Il ruolo della partecipazione e dello stakeholder engagement nella definizione e attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile. 2023. URL: https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/Il_ruolo_della_partecipazione_per_la_sostenibilit%C3%A0_2023.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

97. Independent reporting mechanism: United Kingdom progress report 2011–2013. 2014. URL: <https://www.opengovpartnership.org/documents/united-kingdom-progress-report-2011-2013/> (дата обращения: 23.10.2023).

98. Information Collection Budget of the United States Government. 2009. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/assets/inforeg/icb_2009.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

99. Information Commissioner’s Office (ICO). 2023. URL: <https://ico.org.uk/about-the-ico/> (дата обращения: 23.10.2023).

100. Jerry P. W., Russell J. The Industrial Relations Implications of Privatization: The Case of Canada Post. Relations Industrielles/Industrial Relations. Département des Relations Industrielles, Université Laval. Quebec, 2000. Vol.55, N 1. P. 44.

101. Kamensky J. The National Performance Review. A Brief History. 1997. URL: <https://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/history2.html> (дата обращения: 26.10.2023).

102. Kassen, M. E-Government in the United States: The Federal Model of Implementation. In: Understanding Systems of e-Government. Rowman & Littlefield: New York, NY, 2015. P.27-43.

103. Kernaghan K. A special calling: values, ethics and professional public service. 2007. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/code/special-calling-values-ethics-professional-public-service.html> (дата обращения: 23.10.2023).

104. Key Leadership Competencies. 2015. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile.html> (дата обращения: 23.10.2023).

105. Krahnemann E. United States: shrinking the state, outsourcing the soldier. Published online by Cambridge University Press: 05 July 2011. URL: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/states-citizens-and-the-privatisation-of-security/united-states-shrinking-the-state-outsourcing-the-soldi>

[er/3B7515266FCFD73FB7E4EBE37309C1E6](#) (дата обращения: 26.10.2023).

106. La Tua PA, in due mesi dall'attivazione inoltrato con il nuovo portale un terzo delle segnalazioni. 2023. URL: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/23-02-2023/latuapa-due-mesi-dall%E2%80%99attivazione-inoltrato-con-il-nuovo-portale-un> (дата обращения: 24.10.2023).

107. LEGGE 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. 1990. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241!vig=> (дата обращения: 24.10.2023).

108. Legge 3 aprile 1997, n. 94. 1997. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1997/04/08/81/sg/pdf> (дата обращения: 26.10.2023)

109. LEGGE 15 maggio 1997, n. 127. Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. 1997. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-05-15;127!vig=>; (дата обращения: 24.10.2023).

110. Levelling up: the role of science and technology in addressing regional disparities and promoting equality of opportunity. 2021. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/958636/CST_leveling_up_letter.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

111. Macintyre S. A. Concise History of Australia. Cambridge University Press, 2005. P. 243-301.

112. Management Accountability Framework. 2023. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html> (дата обращения: 23.10.2023).

113. Maya-Martinez M. Helping you navigate your Civil Service job journey. 2022. URL: <https://civilservice.blog.gov.uk/2022/10/25/helping-you-navigate-your-civil-service-job-journey/> (дата обращения: 24.10.2023).

114. Memorandum for heads of executive Departments and Agencies. June 28, 2019. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/08/M-19-21-new-2.pdf#page=3> (дата обращения: 26.10.2023).

115. Mendel T. Freedom of information: a comparative legal survey. 2008. URL: <http://www.unesco.org/webworld/en/foi> (дата обращения: 13.09.2023).

116. Modern Public Services for Britain: Investing in Reform. 1998. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/>

uploads/attachment_data/file/260743/4011.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

117. Modernising Government White Paper. 1999. URL: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/westminster-hall/1999/dec/09/modernising-government-white-paper> (дата обращения: 24.10.2023).

118. National Security Commission on Artificial Intelligence. Final Report. 2021. URL: <https://www.nscai.gov/wp-content/uploads/2021/03/Full-Report-Digital-1.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

119. New forum to boost UK digital economy. 2017. URL: <https://www.beavismorgan.com/new-forum-to-boost-uk-digital-economy/> (дата обращения: 24.10.2023).

120. New laws to strengthen Canadians' privacy protection and trust in the digital economy. 2022. URL: <https://www.canada.ca/en/innovation-science-economic-development/news/2022/06/new-laws-to-strengthen-canadians-privacy-protection-and-trust-in-the-digital-economy.html> (дата обращения: 23.10.2023).

121. New Public Management in Australia: Past, Present and Future. 2012. URL: https://www.cairn-int.info/article-E_POUV_141_0117--the-new-public-management-in-australia.htm (дата обращения: 12.10.2023).

122. New Public Service (NPS): An innovative concept of public management 2020, December. URL: <https://analysisproject.blogspot.com/2020/12/new-public-service-nps-innovative.html> (дата обращения: 12.09.2023).

123. Next Generation Human Resources and Pay. 2021. URL: <https://www.canada.ca/en/shared-services/corporate/next-generation-human-resources-pay-system.html> (дата обращения: 23.10.2023).

124. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf (дата обращения: 12.10.2023).

125. OECD Multi-level Governance Studies, Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers. Chapter 2. Understanding decentralisation systems. 2019. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53013b71-en/index.html?itemId=/content/component/53013b71-en> (дата обращения: 24.10.2023).

126. Open Government Directive. 2009. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> (дата обращения: 26.10.2023).

127. Opening up Government. 2021. URL: <https://www.re3data.org/repository/r3d100010579> (дата обращения: 24.10.2023).
128. Orders of the Day – Oil and Gas (Enterprise) Bill: 19 Jan 1982. 1982. URL: <https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=1982-01-19a.169.0> (дата обращения: 23.10.2023).
129. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley: Reading, MA. 1992.
130. Panchamia N., Thomas P. The Next Steps Initiative. 2014. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20next%20steps.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).
131. Performance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale. L'esperienza italiana. 2009. URL: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP--3/Performance-budgeting--spesa-pubblica-e-contesto-istituzionale-l-esperienza-italiana.pdf (дата обращения: 26.10.2023).
132. Pfiffner J. P. The American Tradition of Administrative Reform. 1998. URL: https://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/Admin%20Reform.pdf, (дата обращения: 26.10.2023).
133. Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024. 2022. URL: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/DisposizioniGenerali/PIAO/PIAO_2022-2024.pdf (дата обращения: 24.10.2023).
134. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. 2021. URL: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf (дата обращения: 24.10.2023).
135. Pollitt C. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. // IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. URL: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/ConfPle-CPollitt-IXCong.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).
136. Prime Minister Steve Barclay's Chief of Staff report dated 22 February 2022. 2023. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1058936/cdl-pacac-letter.pdf (дата обращения: 24.10.2023).
137. Proactive Release of Official Information. 2021. URL: <https://www.publicservice.govt.nz/assets/DirectoryFile/Te-Kawa-Mataaho-Internal-Policy-Proactive-release-of-official-information.pdf> (дата обращения:

12.10.2023).

138. Proficiency Levels for Leadership Competencies. 2023. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/competencies/proficiency-levels-for-leadership-competencies.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

139. Public Bodies Guidance. 2023. URL: <https://www.gov.uk/guidance/public-bodies-reform> (дата обращения: 24.10.2023).

140. Public Bodies Act 2011. 2011. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/contents> (дата посещения: 24.10.2023).

141. Public Governance, Performance and Accountability Act 2013. 2017. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00269> (дата обращения: 12.10.2023).

142. Public Law 96-511 – Dec. 11, 1980. 1980. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-94/pdf/STATUTE-94-Pg2812.pdf#page=14> (дата обращения: 26.10.2023).

143. Public Law 104-13 – May 22, 1995. 1995. URL: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ13/PLAW-104publ13.pdf> (дата обращения: 26.10.2023).

144. Public Law 105-277 – Oct. 21, 1998. 1998. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-112/pdf/STATUTE-112-Pg2681.pdf> (Дата обращения: 26.10.2023).

145. Public Sector Transparency Board. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/groups/public-sector-transparency-board> (дата обращения: 24.10.2023).

146. Public Service Act 1999. 2019. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> (дата обращения: 12.10.2023).

147. Public Service Employment Act. 2003. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.01/> (дата обращения: 23.10.2023).

148. Publications of the UN Public Administration Programme. 2023. URL: <https://unpan.un.org/home/thematic> (дата обращения: 12.09.2023).

149. Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life. 2018. URL: <https://rm.coe.int/16807954c3> (дата обращения: 27.03.2024).

150. Recommendation CM/Rec(2022)2 of the Committee of Ministers to member States on democratic accountability of elected representatives and elected bodies at local and regional level. 2022. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a57739 (дата обращения:

27.03.2024).

151. Red Tape Reduction Act. 2015. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/R-4.5/FullText.html> (дата обращения: 23.10.2023).

152. Remuneration of Persons Employed in Public Institutions on the Basis of Administrative and Labor Contracts. 2020. URL: https://idfi.ge/en/practice_of_contract_employment_in_ministries_and_lepls (дата обращения: 26.10.2023).

153. Renewing America’s Civil Service. 2022. URL: <https://www.volckeralliance.org/initiatives/renewing-americas-civil-service> (дата обращения: 26.10.2023).

154. Report of the Review of the Public Service Modernization Act, 2003. 2011. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/report-review-public-service-modernization-act-2003.html> (дата обращения: 23.10.2023).

155. Report of the National Performance Review. 1993. URL: <https://www.nsf.gov/pubs/stis1993/npr93a/npr93a.txt> (дата обращения: 26.10.2023).

156. Research at GO-Science. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/government-office-for-science/about> (дата обращения: 26.10.2023).

157. Review dell’OCSE della Riforma della Regolazione in Italia. 2001. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264192676-sum-it.pdf?expires=1688356876&id=id&accname=guest&checksum=0CB84B798C74DA364E2D0238B0BEEDBB> (дата обращения: 26.10.2023).

158. Rivlin A. M. Greed, Ethics and Public Policy. 2003. URL: <https://www.brookings.edu/people/alice-m-rivlin/> (дата обращения: 26.10.2023).

159. Seidle F. L. Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens. Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1995. P. 82.

160. Serra D., Lai M. A. Burocrazia – opere pubbliche: le imprese sarde passano più della metà del tempo «in attesa». // sardegnaimpresa.it. 2023. URL: <https://sardegnaimpresa.it/burocrazia-2023/> (дата обращения: 24.10.2023).

161. Talbot C. Smaller Government: Shrinking the Quango State. 2011. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/537/537.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

162. The Budget 1993. 1993. URL: <https://www.budget.canada.ca/pdfarch/1993-plan-eng.pdf> (дата обращения: 23.10.2023).

163. The Civil Service Reform Plan. June 2012. URL: <https://www.>

civilservant.org.uk/library/2012_Civil_Service_Reform_Plan.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

164. The Council for Science and Technology (CST). 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/council-for-science-and-technology> (дата обращения: 24.10.2023)

165. The fiscal impact of privatization in Canada. 2010. URL: <https://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2010/06/r973a.pdf> (дата обращения: 23.10.2023).

166. The Open Government Guide. 2013. URL: <https://www.opengovernment.org.uk/resource/open-government-guide/> (дата обращения: 24.10.2023).

167. The Public Service Act 2020. 2020. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS106159.html> (дата обращения: 12.10.2023).

168. The Public Service cannot operate without the trust and confidence of the people we serve. 2023. URL: <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/trust-in-the-public-service/> (дата обращения: 12.10.2023).

169. The Rudd Government: Australian Commonwealth Administration 2007 – 2010. 2010. URL: <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p6031/html/upfront.xhtml?referer=399&page=0> (дата обращения: 23.10.2023).

170. The U.S. Office of Personnel Management in Retrospect. Achievements and Challenges After Two Decades. 2001. URL: https://www.mspb.gov/studies/studies/The_US_Office_of_Personnel_Management_in_Retrospect_Achievements_and_Challenges_After_Two_Decades_253640.pdf (дата обращения: 26.10.2023).

171. Thomas P. Building transformative capability through civil service reform. 2020. URL: <https://sciendo.com/it/article/10.2478/admin-2020-0025> (дата обращения: 24.10.2023).

172. Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. 2009. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> (дата обращения: 26.10.2023).

173. 2023 OGP Global Summit: Tallinn, Estonia. 2023. URL: <https://www.opengovpartnership.org/events/2023-ogp-global-summit-tallinn-estonia/> (дата обращения: 13.09.2023).

174. 12 Principles of Good Governance. 2008. URL: <https://www.>

[coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%225565951%22:\[10\]](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%225565951%22:[10]) (дата обращения: 12.09.2023).

175. UK Action Plan 2013-2015. 2013. URL: <https://www.opengovernment.org.uk/resource/uk-action-plan-2013-15/> (дата обращения: 13.09.2023).

176. UK National Action Plan for Open Government 2021-2023. 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-action-plan-for-open-government-2021-2023/uk-national-action-plan-for-open-government-2021-2023> (дата обращения: 24.10.2023).

177. Values and Ethics Code for the Public Sector. 2011. URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (дата обращения: 23.10.2023).

178. Venice Commission. Draft opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan – CDL(2017)013. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2017\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2017)013-e) (дата обращения: 27.03.2024).

179. Vergara M. J. A brief history of inflation in Aotearoa. 2022. URL: https://thespinoff-co-nz.translate.goog/business/18-03-2022/a-brief-history-of-inflation-in-aotearoa?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=rq&_x_tr_hist=true (дата обращения: 12.10.2023).

180. What is good governance? 2009. URL: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm> (дата обращения: 12.09.2023).

181. White Paper: Modernising Government (March 1999). 1999. URL: <https://www.gov.uk/official-documents?page=2> (дата обращения: 24.10.2023).

182. Wilson R. The Civil Service in the New Millennium. 1999. URL: <https://ntouk.files.wordpress.com/2020/08/the-civil-service-in-the-new-millennium.pdf> (дата обращения: 24.10.2023).

183. WJP Rule of Law Index 2022 Global Press Release. 2022. URL: [https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2022-global-press-release#:~:text=Top%20and%20bottom%20performers,%2C%20and%20Haiti%20\(136\)](https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2022-global-press-release#:~:text=Top%20and%20bottom%20performers,%2C%20and%20Haiti%20(136)) (дата обращения: 27.03.2024).

184. World Bank Operations Policy and Country Services, Adjustment Lending Retrospective: Final Report, 15 June 2001. 2001. URL: http://web.worldbank.org/archive/website01352/WEB/IMAGES/ALR06_20.PDF (дата обращения: 13.09.2023).

185. Zangrillo P. Anagrafe digitale dei dipendenti pubblici in Gazzetta Ufficiale. MAGGIO 2023 | N. 6, p. 18-19.

Раздел 2

1. Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире. М.: Издательство Олимп-Бизнес, 2016. 256 с.

2. Агубаев Н., Бокаев Б., Медеуов Ж. Роль международных организаций в продвижении современных моделей государственного управления в Казахстане. Государственное управление и государственная служба, 2023. 2(85), 71-81. URL: <https://doi.org/10.52123/1994-2370-2023-10763>.

3. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения: 30.10.2023).

4. В Правительстве обсудили вопросы деbüroкратизации деятельности госаппарата. 2023. URL: <https://primeminister.kz/ru/news/v-pravitelstve-obsudili-voprosy-debyurokratizatsii-deyatelnosti-gosapparata-24976> (дата обращения: 30.10.2023).

5. Выборы акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан. 2021. URL: <https://www.election.gov.kz/rus/informatsiya-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rk/informatsiya-o-proshedshikh-izbiratelnykh-kampaniyakh/vybory-akimov-gorodov-rayonnogo-znacheniya-selskikh-okrugov-poselkov-i-sel-respubliki-kazakhstan.php> (дата обращения: 30.10.2023).

6. Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на открытии первой сессии Парламента VIII созыва. 2023. URL: <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-na-otkrytii-pervoy-sessii-parlamenta-viii-sozyva-292110> (дата обращения: 30.10.2023).

7. Выступление Главы государства К. Токаева на расширенном заседании Правительства 15 июля 2019 года. URL: https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-k-tokaeva-na-rasshirennom-zasedanii-pravitelstva (дата обращения: 30.10.2023).

8. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан. «Модернизация государственного управления на принципах

корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу» (г. Астана, 1 сентября 2006 года). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30067523&pos=2;-35#pos=2;-35 (дата обращения: 30.10.2023).

9. Выступление Президента Республики Казахстан, Председателя партии «Нур Отан» Н. Назарбаева на XVI съезде партии. 2015. URL: https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-predsdatelya-partii-nur-otan-nazarbaeva-na-xvi-sezde-partii (дата обращения: 30.10.2023).

10. 2,4 млн государственных услуг в электронном формате получили казахстанцы в первом квартале т.г. 2023. URL: <https://primeminister.kz/ru/news/reviews/24-mln-gosudarstvennykh-uslug-v-elektronnom-formate-poluchili-kazakhstantsy-v-pervom-kvartale-tg-23879> (дата обращения: 30.10.2023).

11. Джунусбекова Г. А., Кадырова М. Б. Некоторые аспекты управления персоналом на государственной службе в Республике Казахстан. 2015. URL: <http://repository.apa.kz/xmlui/handle/123456789/236> (дата обращения: 30.10.2023).

12. Жагыпарова Д. Н., Кашук Л. И. Профессионализация как основа управления качеством переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Вестник Инновационного Евразийского университета, 2017. № 1. С. 15.

13. Из ответа Премьер-Министра депутатам Мажилиса Парламента за № 12-13/1905дз от 25.05.2023 на запрос о системе оплаты труда, основанной на факторно-бальной шкале оценки должностей. 2023. URL: <https://www.parlam.kz/ru/blogs/takiev/Details/8/87737> (Дата обращения: 30.10.2023).

14. История Академии. 2019. URL: <https://www.apa.kz/ru/about-ru/istoriya-akademii/> (дата обращения: 30.10.2023).

15. Казахстан-2030 Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030> (дата обращения: 27.10.2023).

16. Казахстанцы больше не хотят видеть своих детей чиновниками. 2023. URL: <https://exclusive.kz/kazahstancy-bolshe-ne-hotyat-videt-svoih-detej-chinovnikami/> (дата обращения: 30.10.2023).

17. Как будет работать закон о петициях, рассказала министр

Балаева. 2023. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/budet-rabotat-zakon-petitsiyah-rasskazala-ministr-balaeva-512277/ (дата обращения: 30.10.2023).

18. Картов А. Е. Перспективы применения проектного менеджмента в государственном секторе Казахстана. *Economics: the strategy and practice*, 2020. 15(4), 181-192. URL: https://doi.org/10.51176/JESP/issue_4_T16 (дата обращения: 15.04.2024).

19. «Қарызсыз Қоғам»: проектные офисы откроют во всех регионах. 2023. URL: <https://ortcom.kz/ru/deyatelnost-pravitelstva/1697110941> (дата обращения: 15.04.2024).

20. Комитет государственных услуг Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан. Электронное правительство. 2023. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/kgu/activities/1363?lang=ru> (дата обращения: 30.10.2023).

21. Консультативный документ регуляторной политики к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам проектного управления». 2023. URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14661501> (дата обращения: 15.04.2024).

22. Комплексный доклад о деятельности общественных советов в Республике Казахстан. 2019. URL: https://kap.kz/custom/wysiwyg/image/file/20200214/20200214125335_91269.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

23. Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. 2021. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> (дата обращения: 27.10.2023).

24. Концепция совершенствования законодательства в области государственного управления и местного самоуправления. 2013. URL: https://www.zqai.kz/sites/default/files/konc_2013_0.pdf (дата обращения: 27.10.2023).

25. Маркова А. В Казахстане предложили упразднить кадровый резерв корпуса «А». 2020. URL: <https://kz.kursiv.media/2020-01-30/v-kazakhstan-predlozhili-uprazdnit-kadrovyy-rezerv-korpusa/> (дата обращения: 30.10.2023).

26. Назначена дата выборов акимов районов и городов областного значения. 2023. URL: <https://kazpravda.kz/n/vybrana-data-vyborov-akimov-rayonov-i-gorodov-oblastnogo-znacheniya/> (дата обращения: 30.10.2023).

27. Нацпроекты планируют реализовать с использованием

проектного подхода. 2023. URL: <https://elorda.info/ru/ekonomika/10164-natsproekty-planiruiut-realizovat-s-ispolzovaniem-proektnogo-podkhoda-minnatsekonomiki> (дата обращения: 30.10.2023).

28. Новиков И. В. Институционализация лидерства в системе государственного управления Австралии. 2013. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2013/2135/58268_a54c.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

29. Новую цифровую систему отбора кадров на госслужбу реализуют в Казахстане. 2023. URL: <https://www.inform.kz/ru/novuyu-cifrovuyu-sistemu-otbora-kadrov-na-gossluzhbu-realizuyut-v-kazahstane-a4082731> (дата обращения: 30.10.2023).

30. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 19 апреля 2023 года № 223-VII ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000223> (дата обращения: 30.10.2023).

31. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы. Закон Республики Казахстан от 20 марта 2023 года № 214-VII ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000214> (дата обращения: 30.10.2023).

32. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности общественных советов. Закон Республики Казахстан от 3 января 2021 года № 406-VI ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000406> (дата обращения: 30.10.2023).

33. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления. Закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 года № 126-IV. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000126_#z11 (дата обращения: 27.10.2023).

34. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественного контроля, совершенствования административных процедур. Закон Республики Казахстан от 2 октября 2023 года № 31-VIII. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32934713&pos=1;-16#pos=1;-16 (дата обращения: 30.10.2023).

35. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления. Закон Республики Казахстан от 13 июня 2013 года № 101-V. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000101#z38> (дата обращения: 27.10.2023).

36. О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 8 июля 2021 года № 470 «Об утверждении Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года». Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2023 года № 495. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000495#z43> (дата обращения: 30.10.2023).

37. О государственной службе. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 26 декабря 1995 года № 2730. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004067&pos=4;-110#pos=4;-110 (дата обращения: 27.10.2023).

38. О государственной службе. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-1. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=3113958&pos=1;-16#pos=1;-16 (дата обращения: 27.10.2023).

39. О государственной службе Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 30.10.2023).

40. О государственных услугах. Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088> (дата обращения: 30.10.2023).

41. О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 2001 года N 735. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U010000735> (дата обращения: 27.10.2023).

42. О доступе к информации. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401/z150401.htm> (дата обращения: 30.10.2023).

43. О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000119> (дата обращения: 30.10.2023).

44. О Концепции обучения государственных служащих. Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 ноября 2000 года N 1706. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001706> (дата обращения: 27.10.2023).

45. О Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P070001297> (дата обращения: 30.10.2023).

46. О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан. Указ Президента РК № 4073 от 18 сентября 1998 г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010493&pos=2;-89#pos=2;-89 (дата обращения: 27.10.2023).

47. О мерах по де бюрократизации деятельности государственного аппарата. Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 года № 872. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000872> (дата обращения: 30.10.2023).

48. О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года N 273. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000273> (дата обращения: 30.10.2023).

49. О местном государственном управлении в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. URL: <http://law.gov.kz/client/#!/doc/7966/rus/25.04.2001/7> (дата обращения: 27.10.2023).

50. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан. (Редакция 2009 года). Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> (дата обращения: 27.10.2023).

51. О некоторых вопросах Офиса цифрового правительства. Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 20 мая 2022 года № 94-р. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/R2200000094> (дата обращения: 15.04.2024).

52. О некоторых вопросах оценки деятельности административных государственных служащих. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 года № 13. URL: <https://>

adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016299 (дата обращения: 30.10.2023).

53. О некоторых мерах по дальнейшему проведению административной реформы. Указ Президента Республики Казахстан от 29 марта 2007 года № 304. URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U070000304_/29.03.2007 (дата обращения: 30.10.2023).

54. О правовых актах. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 30.10.2023).

55. О Программе дальнейшего реформирования государственной службы Республики Казахстан и Плана мероприятий Правительства Республики Казахстан по ее реализации. Постановление Правительства Республики Казахстан от 9 июня 1997 г. № 940. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P9700000940> (дата обращения: 27.10.2023).

56. О проведении встреч акимов с населением. Указ Президента Республики Казахстан от 3 марта 2022 года № 826. URL: <https://www.akorda.kz/ru/o-provedenii-vstrech-akimov-s-naseleniem-523531> (дата обращения: 30.10.2023).

57. О Регламенте Правительства Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 января 2023 года № 10. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000010> (дата обращения: 30.10.2023).

58. О саморегулировании. Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года № 390-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000390> (дата обращения: 30.10.2023).

59. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы. Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954> (дата обращения: 30.10.2023).

60. О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922> (дата обращения: 30.10.2023).

61. Об общественном контроле. Закон Республики Казахстан от 2 октября 2023 года № 30-VIII ЗПК. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39502756&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 30.10.2023).

62. Об общественных советах. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000383> (дата обращения: 30.10.2023).

63. Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> (дата обращения: 27.10.2023).

64. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438> (дата обращения: 27.10.2023).

65. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения: 27.10.2023).

66. Об утверждении Методики по проведению отраслевых (ведомственных) функциональных обзоров деятельности государственных органов. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 февраля 2017 года № 84. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700014941> (дата обращения: 30.10.2023).

67. Об утверждении Методики разработки, мониторинга, реализации, оценки и контроля Национального плана развития Республики Казахстан, Плана территориального развития страны, концепций, планов развития государственных органов, планов развития области, города республиканского значения, столицы. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 октября 2021 года № 93. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100024908#z6> (дата обращения: 30.10.2023).

68. Об утверждении перечня государственных услуг, оказываемых через центры обслуживания населения по принципу «одного окна». Приказ Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 29 февраля 2012 года № 97. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31140058&pos=3;-110#pos=3;-110 (дата обращения: 30.10.2023).

69. Об утверждении Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 июля 2021 года № 470. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000470> (дата

обращения: 30.10.2023).

70. Об утверждении Правил привлечения контрактных служащих, видов проектов, по которым привлекаются контрактные служащие, вопросов условий оплаты труда и иных вопросов регулирования их деятельности. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июня 2023 года № 482. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000482> (дата обращения: 30.10.2023).

71. Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790> (дата обращения: 15.04.2024).

72. Отчет о реализации Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy/documents/details/479090?lang=ru> (дата обращения: 15.04.2024).

73. План действий по реализации предвыборной программы Президента Республики Казахстан «Справедливый Казахстан – для всех и для каждого. Сейчас и навсегда». 2022. URL: <https://akorda.kz/assets/media/files/action-plan-ru.pdf> (дата обращения: 30.10.2023).

74. Положение о Министерстве цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан. 2019. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mdai/documents/details/77769?lang=ru> (дата обращения: 15.04.2024).

75. Поручение Президента: в Казахстане внедрена информационная система «Е-обращение». 2021. URL: https://www.inform.kz/ru/poruchenie-prezidenta-v-kazahstane-vnedrena-informacionnaya-sistema-e-obraschenie_a3813139 (дата обращения: 30.10.2023).

76. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана 2 сентября 2019 года. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana (дата обращения: 23.10.2023).

77. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 27.10.2023).

78. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Экономический курс Справедливого Казахстана». 1 сентября

2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskij-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588> (дата обращения: 30.10.2023).

79. Проект Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». 2023. URL: <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/15958> (дата обращения: 30.10.2023).

80. Промежуточные итоги пилотного проекта – центр получения госуслуг и подачи обращений «Нәтиже». 2022. URL: <https://gov4c.kz/ru/press-center/news/337806/> (дата обращения: 30.10.2023).

81. Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. 2022. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>

82. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. (2012). Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (дата обращения: 27.10.2023).

83. SWOT-анализ проекта Закона РК «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». 2023. URL: <http://www.alternativakz.com/index.php?nid=505> (дата обращения: 27.10.2023).

84. Тулеушин К. А. Повышение эффективности проектного управления в РК. 2023. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mdai/activities/34276?lang=ru> (дата обращения: 15.04.2024).

85. Чеботарев А. Как усовершенствовать систему государственной службы в Казахстане. 2015. URL: <http://www.alternativakz.com/index.php?nid=299> (дата обращения: 30.10.2023).

87. Anagrafe delle Prestazioni. 2023. URL: <https://www.perlapa.gov.it/adempimenti/anagrafe-delle-prestazioni.html> (дата обращения: 27.10.2023).

88. African Platform on Access to Information. 2011. URL: https://biz-file.com/f/1109/African_Platform_on_Access_to_Information.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

89. Building the Enterprise: A New Civil Service Framework. 2014. URL: https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/2019/06/Building_the_Enterprise_A_New_Civil_Service_Framework-2014.04.01.pdf (дата обращения: 27.10.2023).

90. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. 2022. URL: <https://>

www.transparency.org/en/cpi/2022 (дата обращения: 27.10.2023).

91. Declaration on Government Reform. 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-on-government-reform> (дата обращения: 30.10.2023).

92. GC InfoBase – Treasury Board of Canada Secretariat. 2023. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about> (дата обращения: 27.10.2023).

93. GPRA Modernization Act Of 2010. 2011. URL: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.pdf> (дата обращения: 30.10.2023).

94. OECD Good Practices for Performance Budgeting. 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

95. Opening up Government. 2021. URL: <https://www.re3data.org/repository/r3d100010579> (дата обращения: 27.10.2023).

96. PMBOK® Guide. 2021. URL: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok> (дата обращения: 27.10.2023).

97. Project Management Job Growth and Talent Gap 2017–2027. 2017. URL: <https://www.pmi.org/learning/careers/job-growth> (дата обращения: 15.04.2024).

98. Public bodies. Guidance. 2023. URL: <https://www.gov.uk/guidance/public-bodies-reform> (дата обращения: 30.10.2023).

99. Review dell'OCSE della Riforma della Regolazione in Italia. 2001. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264192676-sum-it.pdf?expires=1688356876&id=id&accname=guest&checksum=0CB84B798C74DA364E2D0238B0BEEDBB> (дата обращения: 30.10.2023).

100. Rivlin A. M. 2003. Greed, Ethics and Public Policy. URL: <https://www.brookings.edu/people/alice-m-rivlin/> (дата обращения: 30.10.2023).

101. 12 Principles of Good Governance. 2008. URL: [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#}{%225565951%22:\[10\]}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#}{%225565951%22:[10]}) (дата обращения: 30.10.2023).

102. UN E-Government Survey. 2022. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/87-Kazakhstan> (дата обращения: 30.10.2023).

НУРТАЙ АГУБАЕВ

ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ В СТРАНАХ ОЭСР И КАЗАХСТАНЕ:
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Редактор Жаутикова Б. А.

Подписано к печати 24.06.2024 г. Бумага офсетная № 1

Формат Объем усл. печ. л. 13,125

Тираж 100 экз. Заказ

Отпечатано в типографии Индивидуальный предприниматель «Булатов А.Ж.»

010000, г. Астана, ул. Керей-Жанибек хандар, 22-38

тел.: 8 (7172) 223-418

e-mail: masterpo08@mail.ru