DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-1-89-118

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Казахстан

ЕРЛАН КУАНЫШУЛЫ АБИЛ, ректор
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). E-mail: erlan.abil@apa.kz
АЙГУЛЬ БЕДЕЛБАЕВНА КОШЕРБАЕВА, вице-ректор по стратегическому развитию, исследовательской работе и международному партнерству
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). E-mail: a.kosherbaeva@apa.kz
МАРИАН АСАРОВНА АБИШЕВА, директор Института дипломатии
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). E-mai: m.abisheva@apa.kz
АЙДАНА ЕРМЕКБАЕВНА АЛДИЯРОВА, главный эксперт Центра прикладных исследований и международного партнерства
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). a.aldiyarova@apa.kz
ЛЕОНИД НИКОЛАЕВИЧ БУРЛАКОВ, профессор Института управления
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). leonid.burlakov@apa.kz
АНАР САТЫБАЛДИНОВНА ЕСЕНГЕЛЬДИНА, руководитель Центра прикладных исследований и международного партнерства
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). E-mail: anar.yessengeldina@apa.kz
ЕРЖАН КАИРОВИЧ ЖАРОВ, заместитель руководителя Исследовательского центра по изучению вопросов противодействия коррупции
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). E-mail: yerzhan.zharov@apa.kz
МАРГАРИТА БУЛЕГЕНОВНА КАДЫРОВА, директор Института профессионального развития
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). E-mail: margarita.kadyrova@apa.kz
ЗУХРА ТЛЕККАБЫЛОВНА КАРАМАЛАЕВА, заместитель директора Института профессионального развития
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). E-mail: zukhra.karamalayeva@apa.kz
ТАИСИЯ ВИКТОРОВНА МАРМОНТОВА, профессор Института дипломатии
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). t.marmontova@apa.kz
ЖОМАРТ КАРЛОВИЧ МЕДЕУОВ, заместитель руководителя Центра прикладных исследований и международного партнерства
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000, Нур-Султан, пр. Абая, 33а). E-mail: zh.medeuov@apa.kz

Аннотация: В статье рассмотрен и проанализирован процесс становления и развития системы государственного управления в Республике Казахстан, прежде всего в период, прошедший после провозглашения Казахстаном независимости и выхода республики из состава СССР в 1991 году. Статья содержит подробный анализ трех этапов административной реформы, нацеленной на формирование в Казахстане современной системы государственного управления республики с подробным описанием принимавшихся на каждом этапе регулирующих документов. Полностью описана система подготовки и обучения государственных служащих в Республике Казахстан, прежде всего вузы, составляющие костяк этой системы. Система государственной службы и подготовки государственных служащих дана в контексте социально-экономических и политических преобразований республики, основополагающих законодательных актов, нормативных документов, решений руководства страны, стратегий и государственных программ. Тем самым авторы обосновывают, что система госслужбы и подготовки кадров для нее тесно взаимоувязана с государственной политикой руководства Республики Казахстан и является ее неотъемлемой и важнейшей частью. В начале статьи приводится сравнительный анализ социально-экономического развития Казахстана, основанный на официальных международных индексах экономического и социального развития.

Ключевые слова: Казахстан, Республика Казахстан, государственное управление, государственная служба, индекс человеческого развития, электронное правительство

Статья поступила в редакцию 22 июля 2020 года.

Абил Е.К., Кошербаева А.Б., Абишева М.А., Алдиярова А.Е., Бурлаков Л.Н., Есенгельдина А.С., Жаров Е.К., Кадырова М.Б., Карамалаева З.Т., Мармонтова Т.В., Медеуов Ж.К. Эволюция государственного управления в странах постсовесткого пространства. Республика Казахстан. *Государственная служба*. 2021. № 1. С. 89–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

YERLAN K. ABIL, Rector
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mail: erlan.abil@apa.kz

AIGUL B. KOSHERBAYEVA, Vice-rector for Strategic Development, Research, and International Partnerships
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mail: a.kosherbaeva@apa.kz

MARIAN A. ABISHEVA, Director of the Institute of Diplomacy
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mai: m.abisheva@apa.kz

AIDANA E. ALDIYAROVA, Chief expert of the Center for Applied Research and International Partnerships
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). a.aldiyarova@apa.kz

LEONID N. BURLAKOV, Professor at the Institute of Management
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). leonid.burlakov@apa.kz

ANAR S. YESSENGELDINA, Head of the Center for Applied Research and International Partnerships
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mail: anar.yessengeldina@apa.kz

YERZHAN K. ZHAROV, Deputy Head of the Research Center on Anti-Corruption Studies
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mail: yerzhan.zharov@apa.kz

MARGARITA B. KADYROVA, Director of the Institute for Professional Development
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mail: margarita.kadyrova@apa.kz

ZUKHRA T. KARAMALAYEVA, Deputy Director of the Institute for Professional Development
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mail: zukhra.karamalayeva@apa.kz

TAISSIYA V. MARMONTOVA, Professor at the Institute of Diplomacy
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). t.marmontova@apa.kz

ZHOMART K. MEDEUOV, Deputy Head of the Center for Applied Research and International Partnerships
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000). E-mail: zh.medeuov@apa.kz

Abstract: The article examines and analyzes the process of the formation and development of the public administration system in the Republic of Kazakhstan. Attention is paid to the period after Kazakhstan declared its independence and the Republic's secession from the USSR in 1991. The article provides a detailed analysis of the three stages of administrative reform aimed at the formation of a modern system of public administration in Kazakhstan; the work also contains a detailed description of the regulatory documents adopted at each stage.

The system of training and education of civil servants in the Republic of Kazakhstan is described in detail; the main element is universities, which are the foundation in the system of training civil servants. The system of civil service and civil service personnel training is shown in the context of the socio-economic and political transformations of the Republic, its fundamental legislative acts and regulations, decisions of the country's authorities, strategies, and state programs. The authors emphasize the close interconnection between the civil service and civil service personnel training system with the state policy of the Republic of Kazakhstan as an integral and most important part of the state. At the beginning of the article, there is a comparative analysis of the socio-economic development of Kazakhstan, based on information from the official international indices of economic and social development.

Keywords: Kazakhstan, Republic of Kazakhstan, public administration, civil service, human development index, electronic government

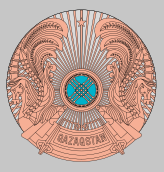
Abil Ye.K., Kosherbayeva A.B., Abisheva M.A., Aldiyarova A.E., Burlakov L.N., Yessengeldina A.S., Zharov Ye.K., Kadyrova M.B., Karamalayeva Z.T., Marmontova T.V., Medeuov Zh.K. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Kazakhstan. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 1. P. 89–118.

The article was received on July 22, 2020.

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН



ГЕРБ КАЗАХСТАНА



ФЛАГ КАЗАХСТАНА



2 724 902 км²
9-е место в мире

18 757 450 человек
64-е место в мире (2020)

Казахстан граничит с РФ (на севере и западе), Кыргызстаном, Узбекистаном и Туркменистаном (на юге) и КНР (на востоке). Кроме того, через Каспийское море Казахстан имеет сообщение с Ираном и Азербайджаном.

На территории Казахстана проживают представители более чем 100 этносов. На начало 2019 года казахи составляют 67,98 %, русские – 19,32 % населения. К крупным этническим группам Казахстана относятся узбеки (3,21 %), украинцы (1,47 %), уйгуры (1,47 %), татары (1,10 %) и др.

Общая характеристика страны

Основная информация. Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления.

Конституция Республики Казахстан определяет государство демократическим, светским, правовым и социальным. В Основном законе высшими ценностями названы человек, его жизнь, права и свободы.

Глава государства — Президент. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики, представляет Казахстан на международной арене.

Законодательная ветвь власти представлена двухпалатным Парламентом. Верхняя палата — Сенат, нижняя палата — Мажилис.

Казахстан — один из ключевых участников проекта «Новый шелковый путь». Цель этой глобальной инициативы — превращение Казахстана в крупнейший логистический и транзитный хаб Евразийского региона, своеобразный мост между Европой и Азией.

Являясь лидером в Центральной Азии, Казахстан вносит значительный вклад в укрепление стабильности региона.

Культура, география, краткая политическая информация. Казахстан — страна с богатой и древней историей. Степи Евразии стали местом, где появлялись, сменяя друг друга, великие кочевые империи: Тюркские каганаты, империя Чингисхана, Золотая орда, в состав которой вошли территории Восточного Дешт-и-Кыпчака. Многовековой процесс этногенеза завершился с образованием Казахского ханства. Степи стали местом культурного и исторического синтеза, давшего миру такие памятники культурного наследия, как петроглифы Тамгалы, мавзолей Ходжа Ахмета Яссави.

Именно через степи Казахстана проходили в древности маршруты Великого шелкового пути — торговой артерии, связывавшей Восток и Запад. Здесь уместно сказать об определенной преемственности: именно Казахстан играет большую роль в реализации проекта «Пояс и путь», который сегодня, в третьем тысячелетии, решает вопросы движения товаров и услуг.

Сегодня имена таких людей, как Аль-Фараби, Юсуф Баласагуни, Ходжа Ахмет Яссави, Чокан Валиханов, Абай, Курмангазы, Сакен Сейфуллин, Амре Кошаубаев, Бауыржан Момышулы, Каныш Сатпаев и многих других прочно ассоциируются с Казахстаном.

Обретение независимости в конце XX века способствовало тому, что в Казахстане начался период национального и культурного возрождения. Первый Президент страны Нурсултан Назарбаев указал на то, что такие перемены стали возможны благодаря возрождению национальной государственности. Новую жизнь получают традиционные ремесла, обычаи, обряды, национальные виды спорта, казахский язык, песенные жанр и стихосложение.

Казахстан располагается в центральной части Евразийского континента.

Административно-территориальное деление включает 14 областей и три города республиканского значения (Нур-Султан, Алматы и Шымкент).

Казахстан занимает первое место в мире по разведанным запасам цинка, вольфрама и барита, второе — серебра, свинца и хромитов, третье — меди и флюорита, четвертое — молибдена, шестое — золота. Минерально-сырьевая база страны состоит из более 5 тысяч месторождений. Казахстан также имеет значительные запасы нефти и газа, которые сосредоточены в западных областях.

После распада Советского Союза с 1991 по 1995 год Казахстан претерпел 40-процентное снижение реального ВВП, нарушения и изменения в производственных связях, гиперинфляцию, которая с 1992 по

1994 год превысила 1000 % в год. Казахстан ответил на этот шок принятием стабилизационных мер, проведением приватизации государственных предприятий, привлечением прямых иностранные инвестиций.

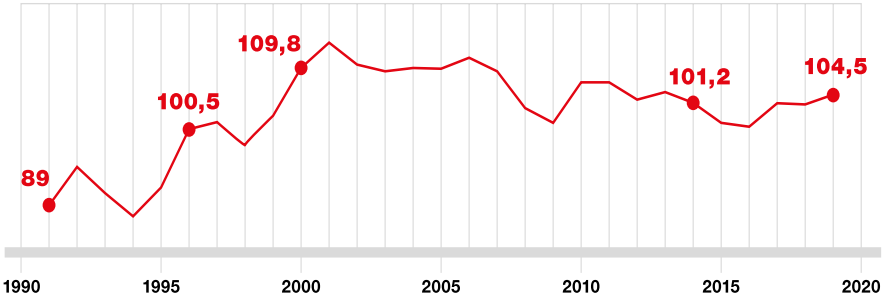
Сегодня в экономике Казахстана доминирующее положение занимает экспортно ориентированный сырьевой сектор. На долю экспорта сырья приходится половина ВВП, причем в нем преобладают топливно-энергетические ресурсы. Если учесть, что и на импорт приходится достаточно высокая доля ВВП (более 40 %), то казахстанская экономика является открытой. Это значит, что экспорт сырья, в особенности топливно-энергетического (прежде всего нефти), стал одним из основных факторов экономического роста.

ВВП Республики Казахстан в 2019 году составил 68 956 420,3 млн тенге (180 160,5 млн долларов США при среднем курсе 382 тенге за доллар). Индекс физического объема (ИФО) ВВП методом производства в 2019 году достиг 104,5% (**рисунок 1**).

Рост по сравнению с 1991 годом составил 249,1%. Рост ВВП Казахстана в течение последнего десятилетия был сильным, но волатильным (**рисунок 2**). Например, в период с 2014 по 2016 год ВВП в долларовом выражении претерпел спад на 42 %.

Рисунок 1. Индекс физического объема (ИФО) ВВП Республики Казахстан, 1990–2020 годы*

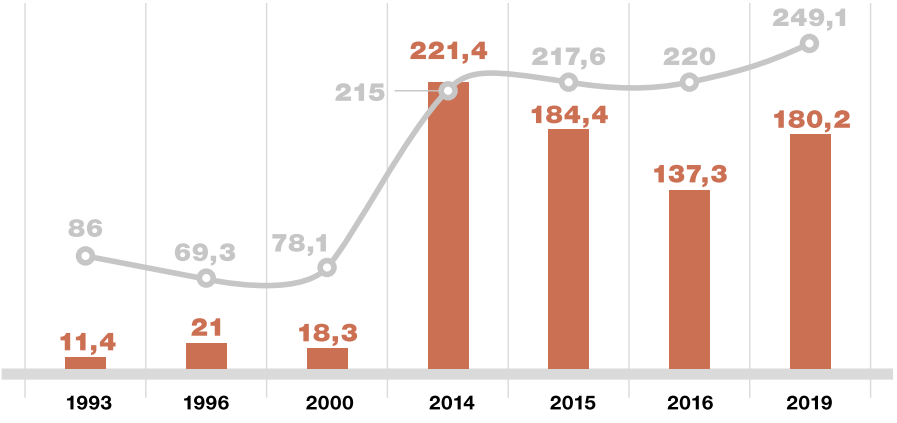
Figure 1. Volume index of GDP in the Republic of Kazakhstan, 1990–2020



* Составлено на основании данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, www.stat.gov.kz

Рисунок 2. Динамика ВВП Республики Казахстан в 1993–2019 годах**

Figure 2. Dynamics of GDP in the Republic of Kazakhstan, 1993–2019



** Составлено на основании данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, www.stat.gov.kz

Резкое падение ВВП в долларовом выражении обнажило структурную уязвимость доходов Казахстана от мировых цен на сырье. Если анализировать ВВП на душу населения, то в 2019 году он составил 9731,1 доллара США. В целом этот показатель с 1993 по 2019 год вырос в 13,9 раза. При этом в 2015 году ВВП на душу населения приблизился к уровню стран с высоким доходом, после чего сократился практически на треть. По сути, существующая модель экономического роста показала свои пределы [Kosherbayeva, Zharkinbayev. 2018. P. 102–112).

Внешнеторговый баланс. Структура экспорта-импорта. Внешнеторговый баланс Казахстана по итогам 2019 года составил 96,1 млрд долларов США, из них экспорт — 57,7 млрд, импорт — 38,4 млрд долларов США[1]. Структура экспорта и импорта представлена на **рисунках 3** и **4**.

Сырьевая направленность экономики делает ее чувствительной для внешних вызовов и угроз. Руководство страны предпринимает ряд мер для нивелировки отрицательных тенденций. В частности, в программе индустриально-инновационного развития на 2020–2025 годы сделан акцент на создание экспортно ориентированной экономики с высокой добавленной стоимостью. Эта программа представляет собой логическое продолжение долгосрочного курса на диверсификацию экономики. Экспортно ориентированная индустриализация позволит вывести на внешние рынки новые казахстанские товары, в том числе товары высокотехнологичных переделов[2].

Сельское хозяйство ориентировано на выращивание и переработку зерновых культур. На высоком уровне находится развитие животноводства. Республика Казахстан входит в десятку мировых экспортеров зерна и является одним из лидеров по экспорту муки.

1 Источник: https://www.stat.gov.kz/official/industry/31/statistic/6

2 https://www.zakon.kz/5002440-gosprogramma-industrialno.html

Программа индустриально-инновационного развития определяет приоритеты развития и совершенствования экономической структуры страны. В рамках реализации программ идет процесс модернизации существующих и открытия новых предприятий.

Оценка достижений страны в международных рейтингах

Индекс глобальной конкурентоспособности. Анализ позиций Казахстана в международных рейтингах показывает положительную динамику. Основная оценка конкурентоспособности страны базируется на результатах Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ГИК ВЭФ)[3].

По данным World Economic Forum[4], в Индексе глобальной конкурентоспособности в 2019 году Казахстан занял 55-ю позицию из 141-й возможной (**рисунок 5**)[5].

Из 12 факторов конкурентоспособности улучшение произошло по пяти факторам, ухудшение — по четырем и по трем факторам позиции не изменились (**рисунок 6**).

Конкурентными преимуществами Казахстана остаются такие факторы, как «Рынок труда» — 25-е место (улучшение на пять позиций) и «Конкурентоспособность компаний» — 35-е место (улучшение на две позиции). Конкурентоспособность Казахстана находится на среднем уровне по таким факторам, как «ИКТ» — 44-е место, «Размер рынка» — 45-е место, «Образование и навыки» — 57-е место, «Рынок товаров» — 62-е место, «Институты» — 64-е место, «Макроэкономическая стабильность» — 60-е место и «Инфраструктура» — 67-е место. Слабыми позициями Казахстана остались такие факторы, как «Финансовая система» — 104-е место, «Здоровье» — 95-е место и «Инновационный потенциал» — 95-е место.

Индекс Doing Business Всемирного банка. В рейтинге Doing Business Казахстан участвует с 2013 года. Начиная с 2017 года страна демонстрирует последовательный рост (рисунок 6). В 2019 году Казах-

3 https://atameken.kz/ru/services/10-global-nyj-indeks-konkurentosposobnosti

4 https://tradingeconomics.com/kazakhstan/competitiveness-index

5 https://astanatimes.com/2019/10/kazakhstan-ranks-55th-in-global-competitiveness-index-moves-up-four-spots/

Рисунок 3. Структура экспорта Республики Казахстан, 2019 год***

Figure 3. Export structure of the Republic of Kazakhstan, 2019



*** Составлено на основании данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК. www.stat.gov.kz

Рисунок 4. Структура импорта Республики Казахстан, 2019 год**

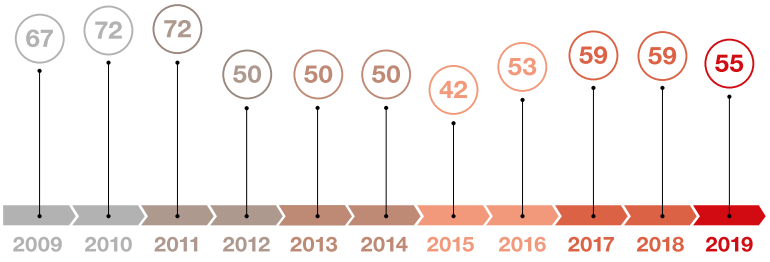
Figure 4. Import structure of the Republic of Kazakhstan, 2019



**** Составлено на основании данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК. www.stat.gov.kz

Рисунок 5. Динамика индекса глобальной конкурентоспособности (GCI RANK) Республики Казахстан, 2009–2019 годы*

Figure 5. Dynamics of the Global Competitiveness Index (GCI RANK) of the Republic of Kazakhstan, 2009–2019



* Составлено на основе данных сайта https://www.weforum.org/reports/

Рисунок 6. Факторы конкурентоспособности Республики Казахстан**

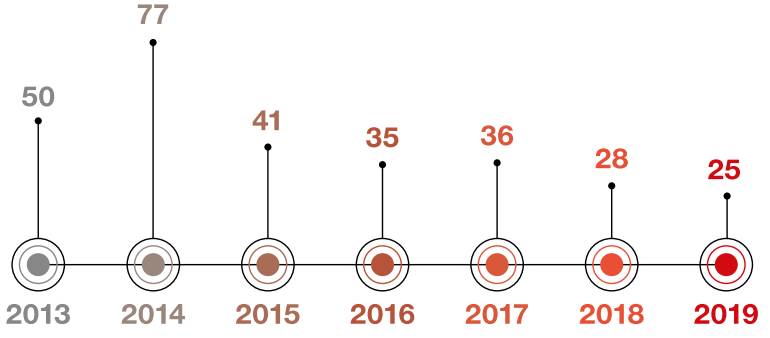
Figure 6. Competitiveness factors of the Republic of Kazakhstan



** Составлено на основе данных сайта https://www.weforum.org/reports/

Рисунок 7. Индекс легкости ведения бизнеса (Doing Business Index) в Республике Казахстан, 2013–2019 годы***

Figure 7. The ease of doing business (Doing Business Index) in the Republic of Kazakhstan, 2013–2019



*** Составлено на основании данных сайта https://www.doingbusiness.org/

стан занял 25-е место. Лидерство страны определилось по таким индикаторам, как «Защита миноритарных инвесторов» — 7-е место, «Обеспечение исполнения контрактов» — 4-е место, «Регистрация собственности» — 24-е место (**рисунки 7** и **8**).

Также рейтинг показал, что среди всех регионов Казахстана наиболее благоприятные условия для бизнеса созданы в городе Алматы. Восемь регионов, включенных в исследование «Ведение бизнеса в Казахстане» в 2019 году, улучшили условия для предпринимательской деятельности, при этом наибольших улучшений добился город Нур-Султан[6].

Индекс человеческого развития. В 2018 году Казахстан занял 50-е место по индексу человеческого развития (**рисунок 9**). В докладе ПРООН о человеческом развитии отмечается, что страны со средним уровнем дохода в Европе и Центральной Азии, включая Казахстан, «достигли беспрецедентно высокого уровня жизни». Из угроз, которые замедляют положительную динамику, в документе указаны сокращение среднего класса, высокий уровень неформальной и нестабильной занятости, пробелы в социальной защите, эмиграция квалифицированных и молодых работников, а также восприятие неравенства перед законом[7].

В период с 1990 по 2019 год показатель индекса человеческого развития в Казахстане увеличился на 18,5 %, а валовый национальный доход на душу населения — на 61,8 %. За 28 лет ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Казахстане увеличилась на 6,5 года, средняя продолжительность обучения — на 3,7 года, а ожидаемая продолжительность обучения выросла на 2,9 года.

Worldwide Governance Indicators. По данным экспертов Worldwide Governance Indicators (индекса качества государственного управления), Казахстан по ряду показателей добился значительных улучшений в эффективности государственного управления в период с 1996 по 2019 год (**рисунок 10**)[8].

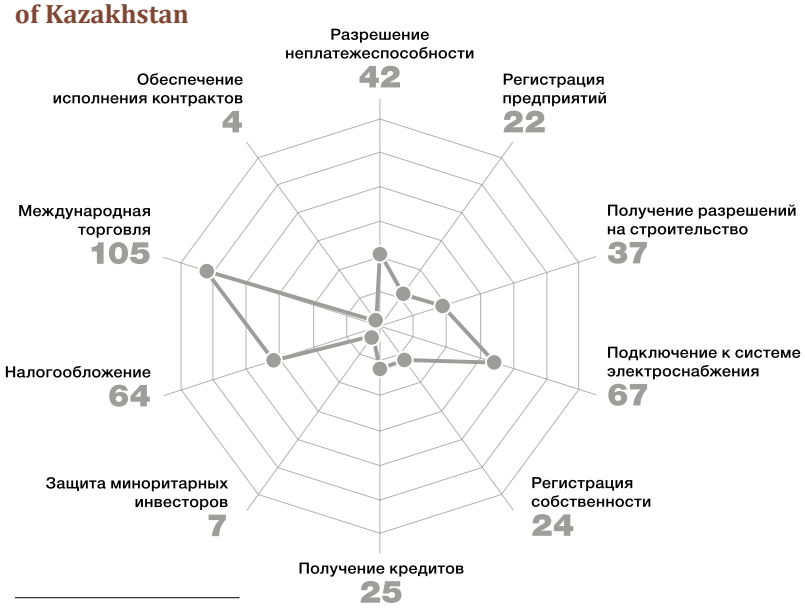
6 https://egov.kz/cms/ru/articles/doing_business_rk

7 https://inbusiness.kz/ru/last/kazahstan-podnyalsya-na-50-e-mesto-v-indekse-chelovecheskogo-razvitiya-proon

8 http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents# wgiDataSources

Рисунок 8. Факторы легкости ведения бизнеса в Республике Казахстан*

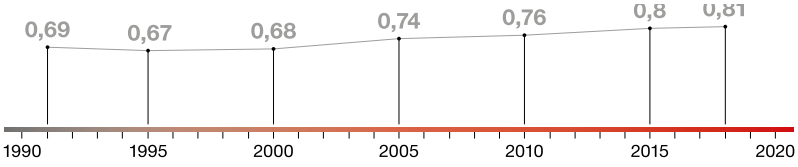
Figure 8. Factors of the ease of doing business in the Republic of Kazakhstan



* Составлено на основании данных сайта https://www.doingbusiness.org/

Рисунок 9. Индекс человеческого развития Республики Казахстан, 1991–2018 годы**

Figure 9. Human Development Index of the Republic of Kazakhstan, 1991–2018



** knoema.com/atlas/Kazakhstan/Human-development-index?action=export&gadget=indicator-preview-host

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

В *Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года* определено, что необходимо добиться качественного и устойчивого подъема экономики, ведущего к повышению благосостояния людей на уровень стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При этом важным ориентиром будут являться Цели устойчивого развития ООН.

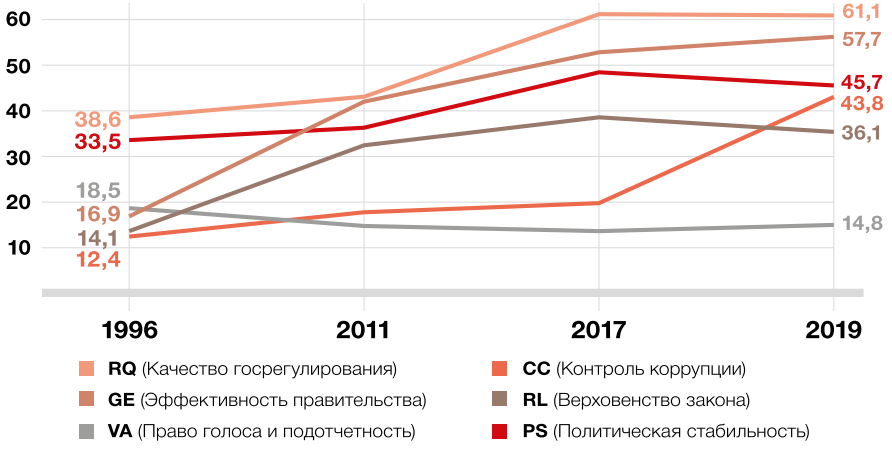
Глобальные тренды и вызовы будущего. Вызовы современного мира формируют новые требования к содержанию и формату государственного управления. *Глобализация,* сближая страны и регионы, создает вместе с тем зоны высокой ответственности. Рост сотрудничества, заимствование опыта и технологий активизируют коммуникации и кооперацию в различных сферах. В свою очередь, тенденции сближения повышают ответственность госуправления в сохранении самостоятельного поступательного развития, национальной и культурной идентичности, обеспечении безопасности при активизации трансграничных коммуникаций, экологической устойчивости при совместной разработке природных ресурсов и ряда других вопросов.

Развитию гражданского общества способствуют осуществляемые последовательные меры по увеличению открытости и прозрачности государственной службы. Возрастает роль социальных медиа, расширяется влияние инициативных групп, что, в свою очередь, повышает важность коммуникативных стратегий и технологий в государственной службе.

Рисунок 10. Динамика показателей индекса качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators) Республики Казахстан, 1999–2018 годы* (Показатели: RQ — Качество госрегулирования (Regulatory Quality); VA — Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability); RL — Верховенство закона (Rule of Law); GE — Эффективность правительства (Government Effectiveness); CC — Контроль коррупции (Control of Corruption); PS — Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)

Figure 10. Dynamics of indicators of the Worldwide Governance Indicators in the Republic of Kazakhstan, 1999–2018

(Indicators: RQ — Regulatory Quality; VA — Voice and Accountability; RL — Rule of Law; GE - Government Effectiveness; CC — Control of Corruption; PS — Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)



*** Составлено на основании данных http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports

Развитие технологий открывает доступ к беспрецедентно новым формам производства товаров, коммуникаций и услуг. Большие данные, автоматизация производства и виртуальные сервисы, способствуя ускорению темпов развития экономики и повышению качества жизни, вместе с тем поднимают вопросы государственного управления в развитии и освоении новых технологий, в том числе цифровых технологий и информационной безопасности, как важную основу устойчивого развития страны. В условиях глубокой трансформации практики государственного управления под влиянием информационных технологий правительства многих стран начинают испытывать давление как со стороны граждан, которые требуют повышения качества предоставления государственных услуг, так и со стороны бизнеса, который стремится выстраивать с государством взаимовыгодные отношения.

Рост неопределенности неизбежно сопутствует новым тенденциям в развитии общества. Привычные рабочие места сокращаются в связи с автоматизацией, рост урбанизации и старение населения влекут за собой увеличение расходов на социальное обеспечение и здравоохранение. Темпы технологических и социальных перемен достаточно высоки, и это усиливает неопределенность в сфере предпринимательства, занятости, устойчивости доходов, что при отсутствии стратегического видения и реальной оценки допустимых рисков может способствовать социальной напряженности в обществе.

В подобных турбулентных условиях возрастает роль и значение государства. От уровня его соответствия текущим и будущим вызовам зависит конкурентоспособность национальной экономики, благополучие общества. Изменяющиеся форматы государственного управления в Казахстане в целом отражают глобальные тренды, среди которых:

А. *Снижение глобального спроса на традиционные сырьевые товары.* Ситуация, связанная с пандемией коронавирусной инфекции, создала дополнительные серьезные социально-экономические проблемы для страны на фоне резкого падения цен на нефть, заставив принять новую антикризисную программу. В данной ситуации важно максимально мобилизовать внутренние резервы, диверсифицировать экспорт и работать над тем, чтобы иметь возможность получать доходы за счет других сфер производства, основанных на знаниях, технологиях, а также удовлетворении базовых потребностей общества в рамках экономики простых вещей.

Б. Пандемия заставила организации отказаться от многих рутинных практик и перейти на *управление кризисом и адресную помощь.* Ресурсы, которые первоначально были направлены на обеспечение безопасности, стимулирование внешнеэкономических возможностей, уже не являются действенными против борьбы с пандемией и другими сопутствующими гуманитарными проблемами, происходящими в настоящее время. Для всех стран становятся приоритетными долгосрочные меры борьбы с угрозами, подобными пандемии коронавируса, а именно направление ресурсов на развитие медицины, образования и науки[9].

Система органов власти

Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка. Начало государственности современного Казахстана положил Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» 1991 года. В 1993 году первая Конституция Республики Казахстан законодательно закрепила принципы взаимоотношений граждан, общества и государства, признание человека высшей ценностью, которому должны быть гарантированы экономические, политические права и свободы, достойные условия жизни и социальная защищенность. Принципиально новым стало положение о том, что именно государство является гарантом прав и свобод человека, а не дарит их ему, выступая в роли некоего благодетеля. Был определен государственный строй, провозглашен суверенитет, в системе взаимоотношения ветвей власти закреплялся принцип сдержек и противовесов, казахский язык был признан государственным, а Президент Республики Казахстан — Главой государства.

Следующим этапом развития государственности Казахстана стала действующая Конституция 1995 года, которая определила Республику Казахстан как демократическое унитарное государство с президентской формой правления. В соответствии со ст. 1 данной Конституции Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством. Использование слова «утверждает», а не слова «является» говорит о том, что Республика Казахстан находится на этапе развития государства и в будущем будет развиваться по пути демократического, светского, правового и социального государства.

Государственная власть в Республике Казахстан едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом власти разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих законов, иных нормативных правовых актов, а также нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного суда Республики Казахстан (ст. 3 Конституции РК).

По форме правления Казахстан является республикой, а по форме государственного устройства — унитарным государством. На территории Казахстана нет автономных образований. Как в унитарном государстве, в республике функционируют: один Президент,

9 *Ivanov I.* Rethinking International Security for a Post-Pandemic World, 20 April 2020. https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/rethinking-international-security-for-a-post-pandemic-world/

один законодательный орган — Парламент, один высший исполнительный орган — Правительство, один высший судебный орган — Верховный суд, а также местные органы государственного управления и местного самоуправления. Конституция признает единое гражданство Республики Казахстан.

Государственным органам присущи специфические черты, отличающие их от общественных и иных объединений (организаций), которые образуются в точном соответствии с законом. Так, госорганом является государственное учреждение, уполномоченное на выполнение функций госуправления и контроля, создаваемое в установленном законодательством порядке [Конституция РК. Комментарий, 1998]. Состав таких органов определяется Конституцией Республики Казахстан и принятыми на ее основе нормативно-правовыми актами. Порядок образования госорганов регламентируется законами: «О Президенте Республики Казахстан, «О Правительстве Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и т.п. Государственную власть в Республике Казахстан осуществляют Президент, Парламент, Правительство, суды республики.

Глава государства: общая характеристика правового статуса, его основные полномочия. В соответствии со ст. 40 разд. 3 Конституции 1995 года Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Он является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президент избирается в соответствии с конституционным законом совершеннолетними гражданами Республики Казахстан на голосовании сроком на пять лет. Президентом может быть избран гражданин Республики Казахстан по рождению, не моложе 40 лет, свободно владеющий государственным языком и проживающий в Казахстане последние 15 лет. Как глава государства, Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Таковы его конституционные задачи и функции, которые в некотором роде выводят его из системы разделения властей. Президент представляет собой центральное звено в системе государственных органов и возглавляет их иерархию. В то же время Конституция рассматривает Президента Республики Казахстан и как непосредственного лидера народа, о чем свидетельствует положение п. 1 ст. 44 Закона, согласно которому Президент обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики.

Компетенция Президента установлена Конституцией и Конституционным законом «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 года. Закрепленные в главе 2 Закона полномочия Президента подразделяются на внешнеполитические, в области обороноспособности и безопасности государства, в отношении Парламента, Правительства, Конституционного Совета, судов и судей, органов прокуратуры, Центральной избирательной комиссии, Национального банка, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, республиканского референдума, акимов, иные полномочия.

В соответствии с положениями ст. 44 Конституции полномочия Президента могут быть разделены на две группы: 1) осуществляемые единолично; 2) осуществляемые при участии других государственных органов. Так, в сфере полномочий по отношению к Парламенту Президент в соответствии с п. 2 ст. 44 и ч. 2 ст. 45 Конституции назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент Республики Казахстан, созывает первую сессию Парламента и принимает присягу его депутатов народу Казахстана, созывает внеочередные совместные заседания палат Парламента, подписывает представленные Сенатом законы и обнародует их либо возвращает для повторного обсуждения и голосования, издает на основании парламентского делегирования полномочий законы, действующие в течение не более чем одного года. Согласно ч. 2 ст. 61 Конституции Президент имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным.

На основании ст. 63 Конституции Президент вправе распустить Парламент в случаях:

- выражения Парламентом вотума недоверия Правительству;
- двукратного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-министра;
- политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти.

Парламент не может быть распущен в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего роспуска. В компетенцию Президента входит также принятие решения о проведении республиканского референдума (п. 10 ст. 44 Конституции).

В сфере исполнительной власти в соответствии с п. 3 ст. 44 Конституции Президент назначает на должность Премьер-министра Республики Казахстан с согласия Парламента, но освобождает его от должности по собственному усмотрению. По представлению Премьер-министра Президент определяет структуру Правительства Республики Казахстан, назначает на должность и освобождает от должности его членов, а также образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы республики, не входящие в состав Правительства.

Президент принимает присягу членов Правительства, председательствует на его заседаниях по особо

важным вопросам, поручает Правительству внесение законопроекта в Мажилис. Кроме того, Президент отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов Правительства и акимов областей, городов республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Он утверждает государственные программы Республики Казахстан, а также по представлению Премьер-министра — единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета республики (пп. 8 и 9 ст. 44).

Кроме того, Президент вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей (ч. 6, 7 ст. 70 Конституции).

Президент также участвует в формировании некоторых других государственных органов, осуществляющих преимущественно или частично функции исполнительной власти. С согласия Парламента Президент назначает председателя Национального банка, с согласия Сената — Генерального прокурора и председателя Комитета национальной безопасности и по своему усмотрению освобождает их от должности (пп. 4 и 5 ст. 44 Конституции). Согласно п. 6 и 7 ст. 44 он назначает и отзывает глав дипломатических представительств и назначает председателя и двух членов Счетного комитета по контролю за исполнением государственного бюджета.

Согласно пп. 19 и 20 ст. 44 Конституции Президент назначает и освобождает от должности Государственного секретаря республики, определяет его статус и полномочия, формирует Администрацию Президента. Он образует Совет безопасности, Высший судебный совет и иные консультативно-совещательные органы.

Президент наделен рядом важных полномочий в сфере внешних сношений, обороны и безопасности, предусмотренных пп. 11, 12, 16–18 ст. 44 Конституции. Он ведет переговоры и подписывает международные договоры республики, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических и иных представителей иностранных государств.

Президент является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами, назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил, в случае агрессии против республики либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности вводит военное положение на всей или части территории страны, объявляет частичную или общую мобилизацию, незамедлительно информируя об этом Парламент.

Правительство, система и структура центральных и местных органов исполнительной власти. В Казахстане к органам исполнительной власти относятся Правительство, центральные и местные исполнительные органы. Высшим исполнительным органом является Правительство. В соответствии со ст. 64 Правительство осуществляет исполнительную власть, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Правительство является коллегиальным органом и во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики Казахстан, а в случаях, предусмотренных Конституцией, — перед Мажилисом Парламента и Парламентом. Члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случае, предусмотренном пп. 6 ст. 57 Конституции. Компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются конституционным законом.

Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией. В состав Правительства входят члены Правительства: Премьер-министр, его заместители, министры и иные должностные лица республики. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту Премьер-министром в десятидневный срок после его назначения. Члены Правительства приносят присягу народу и Президенту Республики Казахстан.

Правительство действует в пределах срока полномочий Президента и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Казахстан. Правительство республики исполняет свои обязанности до утверждения нового состава Правительства Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 66 Конституции Правительство Республики Казахстан:

- разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление;
- представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета;
- вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов;
- организует управление государственной собственностью;
- вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики;
- руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов;
- отменяет или приостанавливает полностью или частично действие актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов Республики Казахстан;
- назначает на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства;

- назначает на пятилетний срок на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов Республики;
- выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.

В законодательной сфере Правительство наделено правом законодательной инициативы. Оно вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов, дает заключения по законопроектам, предусматривающим сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, выполняет поручения Президента по внесению законопроектов. Кроме того, оно обеспечивает контроль за исполнением законов министерствами, государственными комитетами и другими центральными ведомствами и местными исполнительными органами.

В сфере государственной администрации Правительство руководит деятельностью министерств, иных центральных и местных исполнительных органов, отменяет или приостанавливает полностью или частично действие актов этих органов, назначает и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства. Правительство Республики Казахстан по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики. Постановления Правительства не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента Республики Казахстан.

Премьер-министр Республики возглавляет Правительство, организует деятельность Правительства и руководит ею, персонально отвечает за его работу. В течение месяца после своего назначения представляет Парламенту доклад о программе Правительства, а в случае его отклонения представляет повторный доклад в течение двух месяцев. Как глава исполнительной власти он подписывает постановления Правительства, докладывает Президенту об основных направлениях деятельности Правительства и всех его важнейших решениях, выполняет иные функции по организации и руководству деятельности Правительства.

Центральным исполнительным органом республики, осуществляющим руководство соответствующей отраслью (сферой) государственного управления, а также межотраслевую координацию в пределах, предусмотренных законодательством, является Министерство. Министерства образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом Республики Казахстан. Министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом. Правовой статус министерств закреплен в различных законах, регулирующих те или иные сферы деятельности, в подзаконных актах. Вице-министры назначаются, как правило, Правительством по представлению Премьер-министра. Кроме того, в министерствах образуются коллегии как консультативные, координационные и совещательные органы, которые могут принимать решения, приводимые в жизнь приказами министра.

В структуре министерств образуются комитеты, департаменты, управления, которые осуществляют непосредственное управление порученными сферами деятельности министерства. Министерства имеют территориальные подразделения, находящиеся в двойном подчинении: соответствующему министерству по вертикали и местной администрации по горизонтали. Министерства несут ответственность за состояние и дальнейшее развитие порученных им отраслей управления, научно-технический прогресс, наиболее полное удовлетворение потребностей государства во всех видах продукции этих отраслей. Они полномочны решать все вопросы в пределах предоставленных им прав, осуществляют контакты и деловое сотрудничество с другими министерствами и ведомствами в разработке и решении межотраслевых вопросов. Министерства в пределах своей компетенции издают акты на основе и во исполнение законов и иных решений вышестоящих органов государственной власти и управления, указов Президента.

Деятельность государственных органов осуществляется в соответствии с основными функциями государства, которые подразделяются на внешние и внутренние. К внешним относятся: внешняя политическая функция, оборона и внешняя безопасность, охрана государственной границы, экономическое сотрудничество, научно-техническое сотрудничество, культурное сотрудничество, сотрудничество в сфере экологии, международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью и др. К внутренним функциям относятся: экономическая, политическая, социальная функции, научное развитие, финансово-контрольная, правоохранительная, экологическая, идеологическая функции и т.д. Внутренние функции направлены на решение проблем, существующих внутри государства.

Исходя из вышеназванных функций, центральные исполнительные органы Республики Казахстан подразделяются на политические, экономические, правовые и силовые, социальные и межотраслевые общегосударственные органы.

Центральные исполнительные органы создаются исходя из объективных условий необходимости и функций государства на определенном этапе, которые могут быть постоянными или временными. Так, постоянные функции, осуществляемые государством систематически на всех этапах его развития, требуют наличия в структуре Правительства Республики Казахстан ведомств, которые должны заниматься политическими, экономическими, социальными, оборонными функциями.

Местными исполнительными органами (раздел VIII Конституции Республики Казахстан и Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 2001 года, с поправками от 2009 года) являются институты акимов соответствующих административно-территориальных единиц. Акимы являются представителями Президента и Правительства Республики Казахстан. Акимов областей,

городов республиканского значения и столицы назначает на должность Президент Республики Казахстан по представлению Премьер-министра, с согласия маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы акимы иных административно-территориальных единиц назначаются вышестоящими по отношению к ним акимами с согласия маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы.

К ведению местных исполнительных органов относятся:

- разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечения их исполнения;
- управление коммунальной собственностью;
- формирование аппарата управления исполнительной власти, порученной данному акиму территории и организации их работ;
- издание приказов и других нормативных актов в пределах своей компетенции и контроль за их исполнением.

Парламент: общая характеристика правового статуса, основные полномочия. Важное место в структуре государственного управления Республики Казахстан отводится законодательной ветви власти — Парламенту Республики Казахстан, специфической деятельностью которого является принятие управленческих решений в особой правовой форме. Согласно ч. 1 ст. 50 Конституции Республики Казахстан 1995 года, Парламент состоит из двух палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе. В Конституции особо выделен принцип представительности Парламента. Мажилис представляет интересы народа Казахстана. Сенат представляет отдельные административно-территориальные образования и выражает региональные интересы и мнения, а также мнение Президента как главы государства, что находит свое выражение в способах формирования этой палаты. Вместе с тем Сенат — государственный орган всей республики. Депутат каждой из палат Парламента приносит присягу народу Казахстана.

В области компетенции Конституция в ч. 1 ст. 49 определяет Парламент как высший представительный орган Республики Казахстан, осуществляющий законодательные функции. Эта характеристика узкая, она сводит компетенцию Парламента только к законодательной деятельности. В действительности компетенции казахстанского Парламента не ограничиваются законотворчеством.

В Конституции выделены четыре группы вопросов, составляющих компетенции Парламента:

- компетенция Парламента, осуществляемая на совместном заседании палат (ст. 53);
- компетенция Парламента, реализуемая посредством раздельных заседаний палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате (ст. 54);
- вопросы, составляющие исключительное ведение каждой из палат Парламента (ст. 55, 56);
- самостоятельная деятельность каждой из палат без участия другой палаты (ст. 57).

Парламент, принимая законодательные акты, обеспечивает нормативно-правовую основу деятельности государственных органов. Так, согласно Закону Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах», к разделу законодательных актов относятся: конституционные законы, указы Президента, имеющие силу конституционного закона, республиканские кодексы и законы, имеющие силу закона указы Президента, постановления Парламента Республики Казахстан, постановления Сената и Мажилиса Парламента. В редакции Закона от 17 июля 2017 года из основных видов нормативных правовых актов были исключены указы Президента, имеющие силу закона.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан (ст. 62) Парламент принимает акты в форме законов, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории республики. Законы вступают в силу после их подписания Президентом РК. Законы не должны противоречить Конституции, а постановления Парламента и его палат не должны противоречить законам[10].

Судебная власть: система и структура, основные полномочия. В соответствии со ст. 75 Конституции 1995 года правосудие в Республике Казахстан осуществляет только суд. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства[11]. В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. Судами Республики Казахстан являются Верховный суд, местные и другие суды, в том числе специализированные суды, учреждаемые законом. Судебная система устанавливается Конституцией и конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается. В Казахстане из числа специализированных судов в настоящее время действуют военные, финансовые, экономические, административные, по делам несовершеннолетних.

Из всех судов Конституция определяет задачи только Верховного суда. Согласно ст. 81, *Верховный суд Республики Казахстан* — высший судебный орган по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, осуществляющий в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и формулирующий разъяснения по вопросам судебной практики. Председатель Верховного суда, председатели коллегий и судьи Вер-

10 Конституционный закон РК «О парламенте РК и статусе его депутатов» от 29 октября 1995 года № 2737 с изменениями и дополнениями от 24 ноября 2004 года и 17 июня 2008 года.

11 Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей РК» от 25 декабря 2000 года № 132-Н.

ховного суда избираются Сенатом по представлению Президента, основанному на рекомендации Высшего судебного совета Республики Казахстан. Председатели областных и приравненных к ним судов, председатели коллегий и судьи этих судов назначаются Президентом по рекомендации Высшего судебного совета. Председатели и судьи других судов назначаются Президентом по представлению министра юстиции, основанному на рекомендации Квалификационной коллегии юстиции.

Высший судебный совет республики — один из консультативно-совещательных органов при Президенте. Совет возглавляется председателем, которого назначает Президент. В состав Совета входят: председатель Конституционного совета, председатель Верховного суда, Генеральный прокурор, министр юстиции, два депутата, делегированных из своего состава Сенатом, шесть судей, избранных пленумом Верховного суда, в числе которых двое судей Верховного суда, двое — областного уровня судов, двое — районного уровня судов, а кроме того, два члена Совета назначаются Президентом.

Общая характеристика и основные полномочия других органов государственной власти. *Прокуратура Республики Казахстан* от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению нарушений законности, опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Прокуратура составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Она осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и других общественных объединений и подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан.

Статус *Конституционного совета* регулируется Конституцией и Конституционным законом Республики Казахстан «О Конституционном совете» от 29 декабря 1995 года. Согласно ст. 72 Конституции Республики Казахстан, Конституционный совет:

- решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Парламента и проведении республиканского референдума;
- проверяет до подписания Президентом конституционность принятых Парламентом законов;
- дает официальное толкование норм Конституции;
- дает заключение о соблюдении установленных конституционных процедур при досрочном освобождении Президента от должности по болезни и при его отрешении от должности.

Кроме того, Конституционный совет рассматривает обращение судов о соответствии Конституции подлежащих применению нормативных актов в случаях, если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 72, ст. 78). В соответствии с п. 11 ст. 53 Конституции Конституционный совет направляет Парламенту ежегодные Послания о состоянии конституционной законности в стране.

Организация местного самоуправления. Статья 89 Конституции Республики Казахстан признает местное самоуправление, обеспечивающее решение населением вопросов местного значения. Основным законом страны закладываются предпосылки для развития местного самоуправления, а Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и соответствующими концепциями задаются рамки развития отношений между центральным и местным уровнями государственного управления и местным самоуправлением.

В Конституции закрепляется наличие и функционирование местного самоуправления, которое основывается на участии населения в решении вопросов местного значения. К подобным вопросам могут относиться: благоустройство и социальное обеспечение в населенном пункте, решения о формировании доходов и планировании расходов, снижение преступности, повышение уровня предоставления услуг образования и здравоохранения и другие вопросы, прямо или косвенно затрагивающие интересы жителей населенного пункта [Бурлаков, 2006].

Основным законом определяется, что местное самоуправление осуществляется населением, маслихатами и другими органами местного самоуправления на территориях, где компактно проживают группы населения. Иными словами, местное самоуправление должно осуществляться на нижних уровнях административно-территориального деления. По данным Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, в стране 175 районов, 87 городов (в том числе областного значения), 34 поселка и 6660 аулов (сел)[12]. Самостоятельность органов местного самоуправлении гарантируется в пределах полномочий, определенных соответствующим законом, как и организация деятельности местного самоуправления. Конституция также предусматривает делегирование некоторых государственных функций на уровень местного самоуправления. Распределение функций и полномочий, основанное на принципе достаточного финансирования, является

12 Социально-экономическое развитие Казахстана за 2019 год. Сборник Комитета по статистике МНЭ РК.

одной из основ реализации местного самоуправления в Казахстане.

Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан задала направления для развития общественных отношений в сфере местного самоуправления. Документ был принят 28 ноября 2012 года и делится на два периода: 2013–2014 годы и 2015–2020 годы. В течение первого периода проведено расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях управления, а на втором этапе — дальнейшее развитие местного самоуправления за счет его модернизации, расширения его прав и полномочий.

После принятия в 2001 году Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в него вносились изменения и дополнения более 10 раз. Последние поправки предусматривают выборность акимов нижних уровней, организацию деятельности сходов и собраний местного сообщества, формирование бюджета четвертого уровня. Таким образом, вопросы развития местного самоуправления в Казахстане неразрывно связаны не только с финансовыми аспектами, но и с разграничениями полномочий между уровнями государственной власти «центр — область — район — поселок/село».

Взаимодействие органов власти на различных уровнях. В целях дальнейшего повышения эффективности госуправления в Казахстане приоритетными становятся вопросы четкого разграничения полномочий между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижнем уровне местного государственного управления. Так, в результате конституционных реформ 2017 года передано от Президента Парламенту и Правительству около 50 функций и полномочий, что позволяет говорить о постепенном переходе к президентско-парламентской форме правления, усилении роли Правительства в управлении делами государства.

В свою очередь, от Правительства центральным исполнительным органом передано 1606 функций из 2442 функции. Данное разграничение способствовало усилению полномочий и соответственно ответственности центральных государственных органов за формирование и реализацию государственной политики в курируемой сфере, в том числе посредством расширения полномочий министерств. Местным исполнительным органом передана 261 функция центральных исполнительных органов. Между уровнями местной исполнительной власти с областного на районный уровень передано 28 функций.

Таким образом, принятые меры позволили сформировать компактное правительство, усилить самостоятельность и ответственность центральных и местных исполнительных органов, оптимизировать документооборот, приблизить оказания государственных услуг к потребителям. В то же время в большей самостоятельности в решении задач местного значения нуждаются районный, городской и сельский уровни власти.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

Этапы, содержание, основные направления административных преобразований, их результаты. С момента обретения Казахстаном независимости государственная служба страны прошла три ключевых этапа развития, каждый из которых имел свои приоритеты.

Первый этап (1992–1997 годы). В 1992 году принята «Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства», определившая цели и задачи становления государственности в условиях перехода к рыночной системе отношений. В рамках проводимых институциональных реформ особая роль отводилась государственному аппарату. В связи с этим основным направлением государственной кадровой политики стало повышение статуса, социального имиджа и квалификации государственных служащих.

С принятием в 1995 году Конституции Республики Казахстан заложены правовые и институциональные основы, устанавливающие равный доступ к государственной службе и недопустимость дискриминации при реализации кадровой политики. С изданием в том же году Указа Президента Республики Казахстан «О государственной службе», имеющего силу закона, обеспечена профессионализация госслужбы и выделение ее из области общего трудового права. Приняты меры по снижению политизации госслужбы. Конституцией запрещено создание в госорганах политических партий. Данным Указом определено, что госслужащие при исполнении должностных обязанностей не связаны с решениями партий и общественных объединений и руководствуются исключительно требованиями законодательства.

Реализация стратегических целей государства требовала новых подходов в управлении. В связи с этим создается инфраструктура подготовки управленцев на основе лучших зарубежных практик. На базе Высшей партийной школы образован *Казахстанский институт менеджмента, экономики и прогнозирования при Президенте Республики Казахстан* (КИМЕП). Совместно с Французской национальной школой администрирования создана Национальная высшая школа государственного управления при Президенте Республики Казахстан (ныне *Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан*). Учреждена международная стипендия *«Болашак»* для обучения талантливой молодежи в ведущих учебных заведениях мира.

Эти проекты, предложенные и реализованные при непосредственном участии Первого Президента Республики Казахстан, заложили фундамент для процесса становления эффективного управленческого состава государственной службы. Так, более 10 000 человек обучились по программе «Болашак», свыше 2300 человек получили послевузовское образование в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, более 11 500 завершили

обучение в КИМЭП. На сегодняшний день на государственной службе трудятся около 1400 выпускников данных учреждений.

Стимулирование сотрудников к добросовестному и инициативному труду легло в основу обеспечения эффективности работы государственного аппарата. Были предприняты меры по обеспечению карьерного роста, дифференцированной оплаты труда и социальной защиты госслужащих. Указанные меры способствовали сохранению кадрового ядра государственных органов. Одновременно устанавливаются высокие требования к самим государственным служащим. В частности, принимаются Правила служебной этики (1997 год). На служащего возложена защита интересов государства и обязанность быть приверженным политике Президента Республики Казахстан, беспристрастным, не допускать проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений граждан. В целях обеспечения соблюдения сотрудниками норм законодательства, в том числе этики, образованы *Высший дисциплинарный совет при Президенте Республики Казахстан и дисциплинарные советы* при акимах областей.

На первом этапе достигнуты следующие результаты:

- в целях создания условий для внедрения принципов меритократии конституционно обеспечен равный доступ граждан к государственной службе;
- в целях обеспечения автономности государственного аппарата исключена возможность создания в государственных органах представительств, фракций и т.п. политических партий, конституционно запрещено членство в политических партиях для военнослужащих, работников органов национальной безопасности и правоохранительных органов, а также судей;
- в целях повышения эффективности управленческого состава создана образовательная инфраструктура для подготовки государственных менеджеров;
- в целях профессионализации государственного аппарата установлены социальные гарантии и внедрены этические требования для госслужащих.

Введенные механизмы создали необходимую институциональную основу для последующего совершенствования системы государственной службы. Создается инфраструктура для подготовки государственных служащих на основе лучших зарубежных практик как внутри страны, так и за ее пределами.

Второй этап (1997–2012 годы). В 1997 году Президент Республики Казахстан провозгласил долгосрочную программу «*Стратегия «Казахстан-2030*», которая ознаменовала следующий этап реформ в системе государственной службы страны. В качестве одного из долгосрочных приоритетов Стратегией было объявлено создание эффективного и современного корпуса госслужащих, преданных делу и способных выступать представителями народа в достижении приоритетных целей.

Это потребовало проведения институциональных реформ. Для обеспечения реализации единой политики в сфере государственной службы в 1998 году был создан уполномоченный орган — *Агентство по делам государственной службы*, непосредственно подчиненный и подотчетный Главе государства. На Агентство возложены задачи по совершенствованию системы госслужбы, организации труда сотрудников, обеспечению их обучения и по контролю за соблюдением законодательства в данной сфере. В 1999 году принят Закон «О государственной службе», определивший дальнейшее ее развитие.

Приняты меры по обеспечению стабильности государственного аппарата, его преемственности и дальнейшей деполитизации государственной службы. Так, государственные служащие законодательно разделены на политических и административных. К политическим отнесены служащие, осуществляющие руководство отраслью государственного управления, определяющие стратегические направления развития в соответствующей сфере, а также служащие, назначение которых носит политико-определяющий характер.

В отличие от Указа из нового Закона были исключены нормы, согласно которым в случае отставки руководителя госоргана должны подать в отставку его заместители, руководители ведомств, подразделений и иные служащие руководящего звена. Кроме того, вместо работы по срочному контракту служащие стали занимать должности на постоянной профессиональной основе.

Позднее, в 2007 году, для обеспечения преемственности в работе госоргана в случае смены политического руководства была введена должность Ответственного секретаря, за которым закреплено руководство аппаратом центрального исполнительного органа. Таким образом, были созданы правовые и институциональные условия для укрепления автономности и профессионализма госаппарата.

Также изменилась система отбора, основанная на принципах меритократии. Теперь поступить на государственную службу можно только на конкурсной основе, предусматривающей тестирование и собеседование.

Только в первый год действия Закона около 9000 государственных служащих были приняты по результатам открытого конкурса. Это способствовало повышению профессионализма госслужбы и обеспечило конкуренцию кандидатов при назначении. Наряду с этим определены требования для поступления на государственную службу, а также установлены необходимые уровень образования, стаж работы и знания, требуемые для эффективного исполнения поставленных задач. Это способствовало формированию госаппарата из квалифицированных кандидатов.

Усовершенствована система обучения госслужащих и повышения их квалификации. В рамках данной работы в 1998 году образована Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан — путем слияния Национальной высшей школы государственного управления и Института переподготовки при Правительстве Республики Казахстан. В 2005 году Академия преобразована в Академию

государственного управления при Президенте Республики Казахстан с передачей функции Дипломатической академии, что позволило консолидировать академическую и научную базу, обеспечить подготовку государственных служащих по единым стандартам. Кроме того, нормативно предусмотрена возможность подготовки служащих за рубежом.

В 2005 году утвержден *Кодекс чести государственных служащих,* расширивший требования к их поведению по сравнению с Правилами служебной этики. С этого момента служащие должны были не только соблюдать высокие требования, но и пресекать нарушения норм этики со стороны других работников. Установлены стандарты антикоррупционного поведения, утверждены требования к стилю одежды, урегулированы вопросы участия работников в религиозных и общественных объединениях.

Одним из направлений реформ в сфере государственной службы стало внедрение и развитие *Системы оценки деятельности госорганов*. На этапе внедрения Системы оценки, в 2010–2011 годах, реестр госуслуг увеличился более чем в три раза, была обеспечена практически полная их стандартизация и регламентация, количество нарушений сроков оказания услуг снизилось в 46 раз, ускорился перевод госуслуг в Центры обслуживания населения и в электронный формат. Снизилась сменяемость госслужащих, увеличилось число вновь прибывших на госслужбу, сократилось число переводов служащих. Приняты системные меры по минимизации фактов нарушения служебной этики и недопущению конфликтов интересов.

Меры, принятые на втором этапе развития, придали системный характер организации деятельности государственных органов и способствовали совершенствованию процессов государственной службы, в том числе:

- для установления принципов меритократии создано Агентство, введены конкурсные процедуры отбора, централизовано тестирование, внедрены квалификационные требования к должностям;
- для обеспечения автономности государственного аппарата государственные должности законодательно разделены на политические и административные;
- для повышения эффективности управленческого состава введена должность ответственного секретаря, определен круг его ответственности;
- для профессионализации государственного аппарата создана Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, приняты системные меры по минимизации фактов нарушения этики, усилены социальные гарантии, внедрен принцип бессрочности работы на государственной службе.

Институциональное обеспечение реформ: запущен веб-портал www.egov.kz (12 апреля 2006 года); создан Центр обслуживания населения (январь 2007 года).

Третий этап (2012 год — *настоящее время*). Глава государства, подводя итоги реализации Стратегии «Казахстан-2030», отметил необходимость дальнейшего совершенствования правовой основы государственной службы. В 2012 году Президент в Послании народу «Стратегия «Казахстан-2050»: *новый политический курс состоявшегося государства*» поставил задачу сформировать профессиональный государственный аппарат, для которого служение народу и государству превыше всего.

Концепцией новой модели госслужбы предусмотрена модернизация самого понятия «государственная служба» как синонима понятия «служение нации». В указанный период приняты меры по укреплению управленческого состава и обеспечению политической нейтральности при формировании государственного аппарата. Так, внедрен институт корпуса А, являющегося аналогом «старшей службы» стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В отличие от политических служащих, в чьи задачи входит формирование государственной политики, функция управленцев — выработка практических решений по ее реализации.

На сегодняшний день к должностям корпуса А отнесены ответственные секретари, председатели комитетов министерств, руководители аппаратов центральных государственных органов и акиматов областей, а также акимы районов. Для них предусмотрен особый порядок назначения и прохождения службы, отличный от политических служащих и служащих корпуса Б. Это позволило снизить кадровую турбулентность управленческого состава и обеспечить стабилизацию государственного аппарата. С момента внедрения института сменяемость ответственных секретарей снизилась в два раза, председателей комитетов — на 40 %.

Для достижения целей Стратегии «Казахстан-2050» принят План нации «100 конкретных шагов». Его первое направление нацелено на формирование профессионального государственного аппарата, соответствующего стандартам ОЭСР. В рамках реализации Плана нации «*100 конкретных шагов*» в конце 2015 года принят новый Закон «*О государственной службе Республики Казахстан*». Ключевым новшеством Закона стал переход системы госслужбы от смешанной «*позиционно-карьерной*» к «*карьерной*» модели. Законодательно закреплен принцип поэтапного карьерного роста с нижестоящих на вышестоящие должности на конкурсной основе и исключительно при наличии стажа на нижестоящей позиции не менее одного года. С момента независимости аспект меритократии в Казахстане развился от номинального доступа граждан к государственной службе до совмещения доступа, конкурсного приема на государственную службу и карьерной модели продвижения по государственной службе.

Меры, принятые на третьем этапе, усилили кадровый потенциал государственного аппарата и способствовали профессионализации системы государственной службы. В частности:

- для обеспечения принципа меритократии предусмотрено замещение должностей исключительно на конкурсной основе;

• для обеспечения автономности государственного аппарата разделены полномочия политической и административной служб, исключено влияние политических процессов на деятельность государственных служащих;
• для повышения эффективности управленческого состава создан институт корпуса А;
• для профессионализации государственного аппарата усовершенствованы стандарты обучения, предусмотрена оплата труда по результатам, приняты меры по профилактике нарушений норм этики.

Институциональное обеспечение реформ: запущены порталы Открытого правительства «Открытые данные», «Открытые НПА», «Открытый диалог», «Открытые бюджеты», «Оценка эффективности деятельности государственных органов» (май 2015 г.); Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года создана Комиссия по вопросам доступа к информации, Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 января 2016 года создана государственная корпорация «Правительство для граждан».

Перспективы проведения дальнейших административных преобразований. Видение современного эффективного государства нашло свое отражение в Послании Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева 2019 года «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана». Это концепция «*Слышащего государства*», оперативно и эффективно реагирующего на все конструктивные запросы граждан. В новых условиях глобальных вызовов только на основе постоянного диалога власти и общества, их взаимодействия и партнерства возможно построение гармоничного государства, встроенного в контекст современной геополитики.

Президент Республики Казахстан поставил следующие задачи в рамках концепции «Слышащего государства»:
• наладить эффективную систему коммуникаций с населением и бизнесом;
• организовать в каждом центральном и местном исполнительном органе постоянно действующие площадки для прямой и обратной связи с населением;
• уделить особое внимание работе с социальными сетями — каждый госслужащий должен быть активным в социальных сетях по курируемым вопросам.

Результатом этих мер должно стать восстановление доверия граждан к органам государственной власти.

Важным аспектом устойчивого государственного управления является прозрачное и эффективное предоставление госуслуг. В рамках данного направления реформ перед Правительством Республики Казахстан поставлены следующие задачи:
• системно совершенствовать деятельность госкорпорации «Правительство для граждан»;
• популяризировать работу электронного правительства;
• обеспечить бесперебойную работу портала электронного правительства;
• завершить интеграцию ведомственных информационных систем с веб-порталом электронного правительства.

Также Президентом Республики Казахстан поставлена задача сократить численность госслужащих на 25% в течение пяти лет. Сокращение численности госаппарата должно быть компенсировано более эффективной его работой, в том числе через масштабное внедрение проектного подхода в системе государственного управления.

Система государственной службы

Основные этапы становления, принципы организации. С момента обретения Казахстаном независимости государственная служба страны прошла три ключевых этапа развития, каждый из которых имел свои приоритеты.

Первый этап (1992–1997) начинается с принятием в 1992 году «*Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства*» (опубликована 16 мая 1992 года), определившей задачи становления государственности в условиях перехода к рыночной системе отношений. В частности, это развитие молодого суверенного государства в направлении формирования сильной президентской республики, совершенствование системы разделения властей, совершенствование системы местных представительных и исполнительных органов. Миссия первого этапа заключалась в закреплении суверенитета Казахстана через развитие институтов его государственности. Первый Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев в стратегии прямо на это указывает: «Нация не может существовать без государственности, она исчезнет. В свою очередь, исчезновение нации делает бессмысленным существование ее государства».

В 1997 году Президент Республики Казахстан провозгласил долгосрочную программу «Стратегия «Казахстан-2030», которая ознаменовала второй этап реформ в системе государственной службы страны (1997–2012). Общая идейная канва задач Стратегии, касающихся реформирования государственного управления, была выражена следующим образом: «Необходимо, чтобы государственные работники ежедневно видели перед собой стратегические цели и приоритеты и реализовывали их, не отвлекаясь на решение второстепенных и каждодневных задач». Негативное наследие прежнего опыта государственного управления должно быть преодолено. «Чиновник новой генерации — это слуга нации, патриотичный и справедливый, преданный своему делу и профессиональный. Создание и поддержка высокой репутации государственной службы — наша стратегическая задача, которую мы должны решить в ближайшие годы», говорится в Стратегии «Казахстан-2030».

Третий этап (2012 год — по настоящее время) начинается с принятием *Стратегии* «*Казахстан-2050*»,

в рамках которой поставлена задача сформировать профессиональный государственный аппарат, нацеленный на служение народу и *государству*. «Особый акцент необходимо сделать на повышении качества государственных услуг. Задача — отойти от односторонне властных подходов во взаимоотношениях госаппарата с населением к эффективному и оперативному оказанию госуслуг гражданам», — отмечается в Стратегии «Казахстан-2050».

На сегодняшний день в Казахстане сформирована действующая модель государственной службы, базирующаяся на своде нормативных правовых актов: законах Республики Казахстан «О государственной службе», «О борьбе с коррупцией», «Об административных процедурах», а также Этическом кодексе государственных служащих Республики Казахстан.

На 1 января 2020 года штатная численность государственных служащих в Казахстане составила 97 403 единицы, фактическая — 89 005 человек (**рисунок 11**).

Из них 92 % имеет высшее образование как основное требование для качественного состава государственной службы, при этом на центральном уровне данный показатель составляет 100 %. На отдельные должности районного и сельского уровней возможно поступление со средне-профессиональным образованием.

По показателю гендерного равенства среди государственных служащих Казахстан соответствует уровню стран ОЭСР. Доля женщин на госслужбе в стране составляет 56 %. Вместе с тем доля женщин среди руководящего состава в Правительстве, в центральных и региональных органах значительно ниже (40 %). Средний возраст работников государственного сектора составляет 38,8 года (центральный аппарат — 38,2, в регионах — 39,3 года). Представленность в госорганах лиц с ограниченными возможностями составляет 0,08 % от их общей численности (в 2016 году 545 человек с ограниченными возможностями работали на административной госслужбе корпуса Б). Вместе с тем доля лиц с ограниченными возможностями в стране составляет 3,7 % от общей численности населения. В целом на госслужбе представлено более 50 этносов.

Качество государственной службы определяется соответствием госслужащих определенному набору компетенций. В Казахстане совместно с Программой развития ООН и международными экспертами внедрен проект *Единой рамки компетенций* (ЕРК). Единая рамка компетенций — это набор знаний и навыков, которые необходимы каждому служащему для эффективной работы. Единая рамка компетенций включает 14 компетенций, сгруппированных по четырем характеристикам. Компетенции, в свою очередь, делятся на четыре иерархических уровня. ЕРК применяется для аттестации деятельности госслужащих: от министра до рядового эксперта на соответствие их должностным обязанностям.

Дальнейшее укрепление принципов меритократии в рамках госслужбы Казахстана осуществляется через совмещение карьерной модели с конкурсным отбором на вакансии. Правила отбора и процесс поступления на госслужбу соответствуют международным стандартам открытости и прозрачности. Например, для пресечения неправомочных действий конкурсный отбор проходит при обязательном использовании видеокамер. В случаях жалоб от кандидатов важную роль играет *независимая комиссия по оценке проведения конкурса*. Данная модель отражает заинтересованность как в карьерном продвижении госслужащих внутри ведомства, так и в привлечении на государственную службу специалистов со стороны.

Правовое обеспечение государственной службы, особенности правового статуса государственных служащих. Статьей 1 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан» определено понятие государственного служащего: «...это гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства».

Из указанной нормы Закона можно выделить три признака, характеризующие государственного служащего.

Это должен быть гражданин Республики Казахстан, занимающий должность в государственном органе. Следует отметить, что ранее действовавшим

Рисунок 11. Динамика изменения численности государственных служащих, 2000–2019 годы*

Figure 11. Change in the number of civil servants, 2000–2019

	2010	2003	2006	2009	2012	2015	2017	2019
Штатная численность	67 562	↑89 925	↑103 505	↓102 747	↓91 077	↑98 886	↓98 705	↓97 403
Фактическая численность	62 189	↑81 702	↓95 174	↑96 935	↓86 887	↑91 330	↑92 203	↓89 005

* Источник: Данные Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы. https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet?lang=kk

Указом Президента Республики Казахстан, имевшим силу закона, от 26 декабря 1995 года «О государственной службе» предусматривалась статья с оговоркой, где иностранные граждане и лица без гражданства не могли быть приняты на государственную службу, если иное не было предусмотрено законами, международными договорами и Президентом.

Его функциональные обязанности должны быть обусловлены осуществлением полномочий в целях реализации задач и функций государства. То есть определенные лица, хотя и работающие непосредственно в государственных органах, но деятельность которых связана с техническим обслуживанием госорганов и обеспечением их функционирования, согласно статье 3 указанного Закона, к госслужащим не относятся. Аналогичное разделение сотрудников госорганов на государственных служащих и технический персонал было предусмотрено и Указом Президента Республики Казахстан «О государственной службе» (ст. 7).

Оплата его труда должна производиться из средств республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан.

Государственный служащий должен занимать определенную должность, учреждаемую в соответствии с Конституцией, республиканскими законами, актами Президента и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Госслужащий исполняет возложенные на него обязанности в соответствии с Трудовым кодексом и законодательными актами Республики Казахстан, устанавливающими особые условия труда, порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы. В свою очередь, должностная инструкция является организационно-распорядительным документом, определяющим и регламентирующим квалификационные требования, полномочия и обязанности работника, занимающего определенную должность. Должностная инструкция административного госслужащего разрабатывается его структурным подразделением в соответствии с Правилами разработки и утверждения должностной инструкции административного госслужащего от 21 октября 2016 года. Функциональные обязанности политических госслужащих определяются законами, актами Президента Республики Казахстан и Положением (ст. 11 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан»).

В структуре государственного аппарата государственные должности имеют статус госслужащих и правовые гарантии, обусловленные особенностями госслужбы Казахстана. В состав должностей госслужащих входят политические и административные должности, которые впервые были введены Законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О государственной службе». Для административных госслужащих устанавливаются категории государственных должностей. Реестр должностей политических и административных госслужащих утверждается Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

Понятие должностного лица дается в ст. 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», в соответствии с которой должностное лицо есть лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные функции или административно-хозяйственные функции в государственных органах. Функции представителя власти осуществляются во всех ветвях власти — законодательной, исполнительной и судебной как на республиканском уровне, так и на уровне местного самоуправления.

Под организационно-распорядительными обязанностями следует понимать функции, связанные с определением целей государственного органа, развитием соответствующей территории, принятием решений, способствующих выработке, определению и реализации государственной политики, представлением государственного органа и обеспечением качественного исполнения документов государственного планирования.

Под административно-хозяйственными обязанностями следует понимать функции, связанные с организацией реализации целей, осуществлением контроля за соблюдением служебной дисциплины, решением вопросов командирования, отпусков, оказания материальной помощи, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, выплаты надбавок госслужащим государственного органа, утверждением положений и обеспечением исполнения требований законодательства о противодействии коррупции.

Основные обязанности государственного служащего определяются в ст. 10 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан». Госслужащий должен соблюдать правила служебной этики государственных служащих согласно Этическому кодексу 2015 года. Ограничения, связанные с пребыванием на госслужбе Казахстана, включают запрет на занятие предпринимательской деятельностью, другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, представительство по делам третьих лиц в своем госоргане и пользование в личных целях услугами граждан и юридических лиц.

Механизм управления государственной службой, кадровая политика, отбор. На сегодняшний день в Казахстане создана собственная модель госслужбы. Реформирование профессионального государственного аппарата повысило возможность трудоустройства на государственную службу на принципах открытой конкуренции и прозрачности отбора. Поступление на госслужбу начинается с низовых должностей, продвижение служащих проис-

ходит на основе компетенций и профессиональной подготовки.

За время реализации реформ (2015–2017 годы) наблюдался трехкратный рост числа лиц, начавших карьеру с начальных ступеней (с 2569 до 7862 человек). В два раза увеличилось количество претендентов на одну вакансию. Созданы условия для карьерного продвижения внутри государственных органов. С внедрением такого подхода почти в четыре раза возросло число госслужащих, продвинувшихся по службе через институт внутренних конкурсов (с 1348 до 5186 человек)[13].

В целях профессионального развития и совершенствования управленческих компетенций государственных служащих и профилактики коррупционных проявлений в 2015 году внедрен институт ротации для руководящего состава корпуса Б. К началу 2018 года количество ротированных госслужащих корпуса Б возросло более чем в пять раз по сравнению с 2016 годом (с четырех до 22 человек). Рассматривается вопрос о распространении института ротации на неруководящие должности.

В контексте профессионального развития государственных служащих выстроена *единая система обучения*, в центре которой находится Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан и ее 16 региональных филиалов. В 2019 году в рамках программы «Цифровой Казахстан» осуществлен переход к «*Цифровой Академии*», предусматривающей широкое использование новейших образовательных и информационных технологий. Благодаря этому госслужащие центральных и местных исполнительных органов имеют возможность слушать лекции ведущих международных экспертов в онлайн-режиме. Внедренные в образовательный процесс цифровые технологии позволили Академии в 2020 году адаптироваться для работы в условиях пандемии коронавируса COVID-19.

Логическим продолжением институциональной реформы по профессионализации госаппарата является проведенная в 2017 году комплексная аттестация 67 000 госслужащих корпуса Б, в ходе которой впервые применена Единая рамка компетенций (ЕРК). Аттестация дала возможность каждому служащему всесторонне проанализировать свою работу, оценить личный вклад в деятельность госоргана и обозначить приоритеты на будущее. Кроме того, были удовлетворены карьерные ожидания служащих. Количество служащих, рекомендованных к повышению (4851 человек), более чем в пять раз превышает число рекомендованных к понижению и увольнению (887 человек). По итогам аттестации на основании решений аттестационных комиссий 1405 служащих продвинулись по карьерной лестнице, заняв вышестоящие должности.

Эффективные кадровые службы отличаются умением планировать потребности организации в человеческих ресурсах, вести поиск и отбор кандидатов, проводить адаптацию сотрудников и оценку их эффективности, формировать корпоративную культуру и позитивный морально-психологический климат в коллективе. Необходимо осуществить переход от «работы с документами» к «работе с людьми», в частности систематизировать подходы по формированию лидерства и усилению исполнительской культуры среди госслужащих [Benchmarking… 2018]. Для этого с 2018 года начата подготовка HR-специалистов для государственных органов по специальности «*Управление человеческими ресурсами*»[14].

Система должностей государственной службы. Ключевым аспектом сбалансированности госслужбы с точки зрения ее открытости к обновлению и одновременным сохранением преемственности в реализации миссии является автономность государственной службы. Казахстан последовательно движется к реализации принципа автономности в функционировании госорганов. Если в первые годы независимости превалировала задача кардинального обновления в работе госорганов и Указ Президента Республики Казахстан «О государственной службе» (1995), имеющий силу закона, давал для этого широкие полномочия, то по мере накопления за годы независимости собственного кадрового и законодательного потенциала госслужбы, уникального опыта управленческих и институциональных решений происходит постепенный переход к более взвешенному балансу между обновлением и преемственностью в работе госорганов.

Ключевыми шагами в этом направлении стало разделение государственных служащих на политических и административных, введение должности ответственного секретаря, разделение административных служащих на управленческий корпус А и исполнительный Б, а также внедрение четырехлетнего контракта для административных госслужащих управленческого уровня. Все эти меры в совокупности создают объективные условия для реализации принципа автономности государственной службы в Казахстане.

Произошло значительное сокращение номенклатуры политических служащих и соответствующий рост государственных служащих корпуса А, отбор в который осуществляется на конкурсной основе через зачисление в резерв. Это, в свою очередь, привело к сокращению фактов увольнения административных госслужащих, прежде всего корпуса А, при назначении вышестоящих политических служащих. Командные перемещения если и могут иметь место, то ограничены пределами номенклатуры политических должностей и не распространяются на административные должности [Байменов, 2013].

13 Национальный доклад о состоянии государственной службы в РК, 2017. АДГС (https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/4651?lang=ru)

14 Там же.

Программы развития и основные направления совершенствования государственной службы. В настоящее время действует *Стратегический план Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы на 2017–2021 годы*, включающий в себя два стратегических направления развития:

1) формирование системы профессиональной государственной службы;

2) повышение качества оказания государственных услуг.

Практическими мерами реализации первого стратегического направления являются:

- усиление принципов меритократии, прозрачности и транспарентности системы государственной службы путем создания социальных лифтов, повсеместного повышения эффективности и внедрения практики корпоративного управления в государственных организациях, а также укрепления профессионального уровня госслужащих;
- повышение привлекательности государственной службы благодаря внедрению системы управления талантами для привлечения, эффективного использования и удержания высококвалифицированных и профессиональных сотрудников, которые внесут существенный вклад в развитие госслужбы;
- развитие системы обучения государственных служащих с акцентом на их практикоориентированность посредством реализации программы регулярного обучения для госслужащих.

Реализация второго направления построена на тесном взаимодействии с центральными государственными и местными исполнительными органами и включает в себя:

- проведение совместного анализа причин низкого качества государственных услуг, их выявление для последующей стандартизации и регламентации, выработку рекомендаций по дальнейшему совершенствованию порядка их предоставления, автоматизацию и оказанию по принципу «одного заявления»;
- контроль, оценку и общественный мониторинг качества оказания государственных услуг, анализ их результатов с внесением предложений услугодателям, а также проведение круглых столов, семинаров-совещаний по вопросам качественного оказания таких услуг с участием неправительственного сектора;
- систему контроля за качеством оказания государственных услуг, которая носит регулирующий и профилактический характер, направленный на снижение количества нарушений законодательства в сфере оказания госуслуг;
- опрос населения по удовлетворенности качеством оказания государственных услуг, который проводится ежегодно в рамках общественного мониторинга, а результат размещается на сайте уполномоченного органа[15].

Системы денежного содержания, мотивации и стимулирования государственных служащих. Действующая система оплаты труда государственных служащих опирается на нормативную правовую базу, согласно которой должностной оклад госслужащих исчисляется с учетом занимаемой должности и стажа работы.

С 2018 года в ряде госорганов Казахстана республиканским Агентством по делам государственной службы осуществляется пилотный проект по внедрению *новой модели оплаты труда госслужащих*. В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 сентября 2018 года № 304 руководителям государственных органов предоставлено право оптимизации расходов в целях использования высвободившихся средств на внедрение новой системы оплаты труда. Новая модель состоит из фиксированной части на основе факторно-балльной шкалы (ФБШ) и переменной — бонусов. Проект ФБШ разработан совместно с Программой развития ООН и международной консалтинговой компанией. В отличие от действующей тарифной сетки (занимаемая должность и стаж работы), факторно-балльная шкала позволяет выстроить систему оплаты, учитывая масштаб, ответственность и сложность выполняемых функций, уйдя тем самым от практики выплаты равной заработной платы независимо от вклада работника в деятельность органа государственной власти.

Противодействие коррупции в системе государственной службы: правовые и организационные основы. С момента обретения независимости Казахстан последовательно реализует политику противодействия коррупции в системе госслужбы. В ее становлении можно выделить три ключевых этапа. На первом этапе превалировала карательная практика, на втором — смешанная модель, сочетавшая применение уголовно-правовых и профилактических мер, на текущем — *превенция коррупции*.

Формирование правовых и институциональных основ антикоррупционной политики страны начинается с принятием Указа Президента Республики Казахстан от 17 марта 1992 года «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупцией»[16]. В 1998 году Казахстан одним из первых на постсоветском пространстве принял Закон «О борьбе с коррупцией», который определил основные принципы антикоррупционных мер, установил виды коррупционных правонарушений, а также предусмотрел средства по предотвращению, раскрытию, пресечению и выявлению коррупционных правонарушений. 4 мая 2008 года Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции.

15 Стратегический план Агентства РК по делам государственной службы на 2017 – 2021 годы. АДГС (https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/ 1085?lang=ru)

16 Национальный доклад о противодействии коррупции (2017). https://www.apa.kz/download/rcsaci/internal-documents/nacdoklad_o_protivodeystvii_korrupcii.pdf

Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года была утверждена «*Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы*». Ключевыми задачами Стратегии определены: противодействие коррупции в государственном, квазигосударственном и частном секторах, внедрение института общественного контроля, предупреждение коррупции в судебных и правоохранительных органах, формирование уровня антикоррупционной культуры, развитие международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции[17].

Дополнительный импульс развитию антикоррупционной политики придал утвержденный в 2015 году *План нации «100 конкретных шагов»*. В ходе его исполнения было принято 60 законов, положения большинства из которых направлены на предупреждение коррупционных проявлений[18]. Основным актом, определившим правовую основу новой антикоррупционной политики, стал Закон «О противодействии коррупции». В нем впервые нашли свое отражение институты превенции — антикоррупционный мониторинг, анализ коррупционных рисков, формирование антикоррупционной культуры. Особое внимание в Законе обращено на роль субъектов противодействия коррупции, расширены их компетенции.

Антикоррупционная стратегия и Закон «О противодействии коррупции» сместили фокус с уголовного преследования на рациональное сочетание предупреждения, просвещения в контексте культуры добропорядочности и мер уголовно-правового характера. Идеология добропорядочности определена концептуальной основой усиления борьбы с коррупцией.

26 ноября 2019 года принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и противодействия коррупции», предусматривающий пакет антикоррупционных реформ, нацеленных на кардинальное снижение уровня коррупции, в частности:

- институт отставки и персональной дисциплинарной ответственности руководителей госорганов в случае совершения коррупционного правонарушения их подчиненными;
- дисциплинарную ответственность руководителей за непринятие мер по профилактике коррупции в коллективе;
- восстановление антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

В октябре 2019 года Казахстан стал 50-м членом инициативы Совета Европы «Группа государств против коррупции» (ГРЕКО). По итогам 2019 года в рейтинге стран мира по Индексу восприятия коррупции, составленному международной организацией Transparency International, Казахстан впервые набрал 34 балла и занял 113-е место среди 180 стран. По сравнению с 2018 годом страна улучшила индекс на три балла и поднялась на 11 позиций в рейтинге, достигнув исторического максимума. В рамках ежегодного исследования Всемирного банка «Индикаторы государственного управления», оценивающего 214 стран, Казахстан достиг прогресса по индикатору «Контроль коррупции». Процентильный ранг индикатора «Контроль коррупции» составил 36,06 %, что почти вдвое лучше показателя предыдущего года.

На новом этапе реализации антикоррупционной политики предполагается ввести гражданско-правовую ответственность за незаконное обогащение, обязанность всех без исключения государственных служащих публиковать декларации о доходах и расходах, ввести дифференцированную систему поощрения граждан за сообщения о фактах коррупции, а также институт Integrity Check[19].

Подходы к оценке эффективности и результативности деятельности государственных служащих. Легитимность оценки требует регламентирования ее специальными нормативными правовыми актами. В Казахстане неоднократно утверждались правила оценки эффективности деятельности госслужащих (в 2008, 2013, 2015, 2018 годах)[20]. В основе оценки лежат методы измерения и алгоритм проведения оценки. Следует отметить, что в системе госслужбы Казахстана применялись различные подходы и методы оценки. При этом они каждый раз критически пересматривались. Одним из часто обсуждаемых аспектов стала трудоемкость и затратность самого процесса оценки, решением которых считается автоматизация процесса оценки через цифровые платформы. Другим дискуссионным вопросом являются сами критерии и показатели оценки, которые не всегда позволяют объективно и точно оценить деятельность государственного служащего. Зачастую руководители дают субъективную оценку госслужащему либо имеет место уравниловка.

Кроме того, с 2010 года в Казахстане функционирует *система оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов*. В 2017 году совместным приказом Министра национальной экономики и Министра фи-

17 Антикоррупционная стратегия РК на 2015 – 2025 годы. Агентство РК по противодействию коррупции, 2014. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31645304

18 100 конкретных шагов. Современное государство для всех. 2015. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31977084#pos =18;-48

19 Борьба с коррупционерами не должна отодвигать на второй план другие формы и методы противодействия коррупции. 2019. https://www.kazpravda.kz/interviews/view/borba-s-korruptsionerami-ne-dolzhna-otodvigat-na-vtoroi-plan-drugie-formi-i-metodi-protivodeistviya-korruptsii?fbclid=IwAR0Ed34daiiY4bVbJWP5_HYAFnZXlz3iZIcWMD22dpX39rZ8nimwsHrJ684

20 О некоторых вопросах оценки деятельности административных государственных служащих. Приказ Председателя АДГС и ПК от 16 января 2018 года № 13 http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016299

нансов была пересмотрена первоначальная методика по оценке эффективности достижения целей и показателей бюджетных программ. Вместо нее утверждена действующая, на основе которой составляются рейтинги государственных органов по направлениям оценки.

Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного управления.

Система профессионального и дополнительного образования. В рамках реализации девятого шага Плана нации[21] в Казахстане выстроена целостная система профессионального развития государственных служащих, предусматривающая подготовку по программам магистратуры и докторантуры, прохождение курсов переподготовки и повышение квалификации.

Программы бакалавриата, магистратуры, докторантуры по образовательным программам «Государственное и местное управление» реализуются более чем в 30 высших учебных заведениях Казахстана. Высшая школа государственной политики Назарбаев Университета (ВШГП) осуществляет подготовку магистров и докторов в области государственной политики и магистров в области государственного управления на английском языке. Слушатели ВШГП — специалисты государственного сектора, международных и неправительственных организаций, а также частного бизнеса.

Подготовка действующих государственных служащих ведется (на основе государственного образовательного заказа и по направлению государственного органа) в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и Академии правосудия при Верховном суде Республики Казахстан, слушателями которой являются действующие сотрудники судебной системы.

На сегодняшний день ядро образовательной инфраструктуры по обучению государственных служащих — Академия государственного управления и ее 16 филиалов в регионах. Главная институциональная задача Академии — построение передовой образовательной и исследовательской школы, потенциал и возможности которой способны обеспечить Казахстан профессиональными государственными служащими. Процедуры приема на обучение по востребованным академическим программам постоянно совершенствуются. Процесс отбора включает в себя написание эссе, прохождение тестирования на знание английского языка (APTIS, DuoLingo), интервью на трех языках (казахском, русском и английском) с решением кейса. Применение современных цифровых технологий на этапе отбора слушателей на программы позволяет значительно снизить влияние человеческого фактора на результат.

Магистерские и докторские программы ежегодно пересматриваются и актуализируются в соответствии с меняющейся социальной и экономической реальностью в стране, практическими запросами со стороны государственных органов. В 2019/20 учебном году обучение ведется по программам «Региональное развитие», «Цифровое государственное управление», «Антикоррупционная политика», «Государственная политика и право», «Управление человеческими ресурсами» и др.

С 2005 года Академией государственного управления осуществлено 13 выпусков магистратуры и 8 выпусков докторантуры общей численностью 2351 выпускник, из них 2276 магистрантов и 75 докторантов.

Профессиональное развитие государственных служащих: нормативная база, цели и принципы. Вопросы профессионального развития государственных служащих Казахстана определены в ряде нормативных правовых актов, в частности в Законе Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан»; в Законе Республики Казахстан от 27 июля 2007 года «Об образовании»; в Постановлении Правительства Республики Казахстан № 125 от 15 марта 2018 года «Об утверждении Правил подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих»; в Приказе Министра образования и науки Республики Казахстан от 30 октября 2018 года № 595 «Об утверждении Типовых правил деятельности организаций образования соответствующих типов».

Цели профессионального образования государственных служащих определены в статье 34 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» и в Постановлении Правительства Республики Казахстан № 125 от 15 марта 2018 года. В соответствии с этим обучение государственных служащих включает в себя подготовку, переподготовку и повышение квалификации. Под подготовкой государственных служащих понимается процесс обучения для получения академической и ученой степени по программам послевузовского образования. Переподготовка государственных служащих — курсы обучения для получения дополнительных профессиональных знаний, под повышением квалификации государственных служащих подразумеваются обучающие семинары для совершенствования их компетенций.

Основные формы и методы подготовки и переподготовки управленческих кадров для системы государственного управления. Ежегодно более 30 000 государственных служащих проходят обучение на семинарах повышения квалификации и курсах переподготовки в Академии государственного управления и ее филиалах. Переподготовка осуществляется для двух категорий государственных служащих: для впервые поступивших на административную государ-

21 План нации — 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31977084

ственную службу корпуса Б и для впервые назначенных на руководящую административную должность корпуса Б. Обучение по переподготовке проводится в следующих формах: с отрывом от работы, а также с частичным отрывом (очно-дистанционный формат для впервые поступивших на государственную службу). Продолжительность курсов переподготовки составляет не менее 120 академических часов.

Повышение квалификации государственных служащих нацелено на наращивание недостающих профессиональных и личностных компетенций. Направление на обучение по той или иной тематике семинара осуществляется в соответствии с функциональными обязанностями государственного служащего. Обучение реализуется в очном и онлайн-форматах с отрывом от работы, а также без отрыва от работы с применением дистанционных технологий обучения. Продолжительность семинаров составляет от 8 до 80 академических часов. Согласно законодательству, каждый государственный служащий должен пройти повышение квалификации не реже одного раза в три года.

При обучении государственных служащих применяется компетентностная модель обучения как для магистрантов и докторантов, так и для слушателей курсов переподготовки и семинаров повышения квалификации. Все программы обучения Академии выстроены в соответствии с Единой рамкой компетенций, которая включает 14 компетенций, таких как добропорядочность, ориентация на потребителя услуг и его информирование, ответственность, системное управление и т.д.

Особенностью образовательных программ и краткосрочных курсов Академии государственного управления является ориентированность на результат и интерактивность методов обучения. Применяемые образовательные технологии включают в себя решение кейсов и ситуационных задач, контент-анализ государственных программ и НПА, разработку проектов по актуальным проблемам государственных органов. Во время обучения используются видеолекции, занятия проводятся с использованием виртуальной и дополненной реальности, интерактивных карт для решения кейсов.

Академией регулярно обновляется контент дисциплин курсов переподготовки и тематику программ семинаров повышения квалификации. Дизайн учебного плана курсов переподготовки включает в себя три модуля обучения: стратегическое мышление, единую рамку компетенций, компетенции будущего.

Создание в 2018 году единой системы профессионального обучения с центром в Академии и 16 филиалами в регионах Казахстана определило переход к единым стандартам и требованиям к профессиональной переподготовке и повышению квалификации госслужащих по всей стране. Академией совместно с филиалами разрабатываются и реализуются образовательные проекты для усиления кадрового потенциала регионов. Обучение по трансформации регионального развития проводится для акимов районов, городов и руководящего состава местных исполнительных органов. Основная цель программ — развитие профессиональных навыков по применению практических инструментов повышения результативности региональных реформ и формирование у акимов новой культуры трансформационного мышления.

Формирование кадрового резерва. В условиях необходимости кардинального повышения эффективности деятельности государственных органов особую роль приобретает развитие потенциала современных управленцев, способных противостоять текущим вызовам и оперативно решать поставленные задачи. Вот почему Академия внедряет лидерские программы для топ-менеджмента государственных органов. В 2020 году планируется реализация программы «Руководитель новой формации» для политических служащих и специальные курсы переподготовки для административных государственных служащих корпуса А совместно с ВШГП Назарбаев Университета. Эти программы нацелены на наращивание потенциала управленцев по таким компетенциям, как глобальное и стратегическое видение, эффективные коммуникации, трансформационное лидерство, системное управление и др.

По инициативе Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева Академией госуправления с сентября по декабрь 2019 года был реализован проект по формированию Президентского молодежного кадрового резерва (ПМКР). Проект нацелен на формирование пула талантов из 300 наиболее подготовленных и опытных молодых людей не старше 35 лет, которые готовы занять руководящие должности в системе государственного управления и квазигосударственного сектора. При возникновении вакансий на высшие административные и политические должности рассматриваются кандидатуры резервистов ПМКР.

Для участия в отборе в резерв первоначальную регистрацию прошли 13 212 человек, из которых 7312 полностью завершили этап регистрации и были допущены к участию в этапах отбора. Отбор претендентов проводился в шесть этапов в онлайн- и офлайн-формате: прием документов участников, тестирование способностей, верификация тестирования, оценка потенциала, собеседование в Экспертной комиссии и утверждение результатов на заседании Национальной комиссии. Для обеспечения прозрачности и транспарентности процесса отбора был создан цифровой портал на pkrezerv.kz, где каждый кандидат проходил онлайн этапы отбора в удобное для него время и видел все результаты отбора в личном кабинете.

Каждый этап был нацелен на то, чтобы комплексно выявить наиболее подготовленных, талантливых, полных новых идей молодых людей с соответствующими знаниями и опытом. При оценке проектов претендентов учитывались такие компетенции, как

стратегическое мышление, коммуникативные навыки и профессиональный потенциал; при оценке поведения в различных ситуациях — такие компетенции, как анализ и принятие решений, управление деятельностью, лидерство, инновативность и управление изменениями, убедительность. По итогам проекта были отобраны 300 наиболее подготовленных резервистов, из которых 153 к середине 2020 года уже трудоустроены[22].

Перспективы развития системы профессионального и дополнительного образования государственных служащих. В рамках проекта «Цифровая Академия» обучающая база Академии трансформирована в интеллектуально-цифровую платформу: онлайн-обучение, раздача материалов слушателям при помощи мобильного приложения, выдача электронных сертификатов (краткосрочные программы), онлайн-регистрации на дисциплины (магистратура, докторантура) и др.

В перспективе для повышения профессионализма госслужащих предполагается дальнейшее совершенствование действующих программ со значительным фокусом на результативность. Планируется внедрить механизмы оценки компетенций до и после обучения, а также выстраивать конкретные траектории профессионального развития государственных служащих.

После завершения обучения в качестве бонусов для слушателей планируется внедрить услуги по посттренинговому сопровождению, где каждый участник сможет поддерживать связь с преподавателями и получать консультации по реализации новых проектов, применению тех или иных инструментов непосредственно в практической деятельности, организовывать коучинг-сессии и т.д.

Особенности цифровой трансформации системы государственного управления. Электронное правительство

Концептуальные и правовые основы формирования электронного правительства и предоставления государственных услуг в электронном виде. Впервые идея цифровизации услуг в стране прозвучала в Стратегии «Казахстан-2030» (октябрь 1997 года) [Медеуов, 2018]. В шестом долгосрочном приоритете Стратегии, касающемся инфраструктуры, было указано: «правительство будет предоставлять по крайней мере минимальный уровень услуг связи отдаленным и слаборазвитым районам. Например, транслировать региональные обучающие программы для детей и молодежи. Это будет иметь минимальную себестоимость и принесет в дальнейшем значительную прибыль. На сегодняшний день перед Республикой Казахстан стоит задача создания в первую очередь собственной независимой и эффективной системы телекоммуникационных услуг, конкурентоспособной в будущем с аналогичными инфраструктурами развитых стран мира»[23].

Идея цифровизации услуг получила свое развитие в Указе Президента Республики Казахстан «О формировании единого информационного пространства в Республике Казахстан» от 9 декабря 1997 года. В Указе были поставлены задачи по разработке одноименной государственной программы и внесению в республиканский Парламент проектов законодательных актов[24].

16 марта 2001 года Указом Президента Республики Казахстан утверждается *Государственная программа формирования и развития национальной информационной инфраструктуры Республики Казахстан*, рассчитанная на пять лет (2001–2005). Программа определяется как «первый шаг к глубокому преобразованию в двух базовых секторах: государственном — построение электронного правительства… коммерческом — полномасштабное внедрение электронной коммерции»[25]. В программе также используются понятия «электронный документооборот», «электронная подпись», «электронный архив» и др.

В рамках реализации Программы принимаются законы Республики Казахстан «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 7 января 2003 года и «Об информатизации» от 8 мая 2003 года.

Таким образом, к 2003 году в Казахстане определились три ключевых инструмента цифровизации: послания Главы государства, в которых задаются концептуальные рамки цифровизации, отраслевая программа развития, которая трансформирует концепт в план мероприятий и обосновывает его финансирование, и законодательная инициатива, определяющая правовое поле цифровизации. В 2008 году происходит консолидация четвертого инструмента цифровизации — национальных институтов развития в данной сфере.

Этапы и показатели развития электронного правительства, предоставления услуг в электронном виде, информационной открытости органов власти. 19 марта 2004 года в Послании Президента народу Казахстана «К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации» поставлена задача по формированию электронного правительства. «Пора на деле приступить к формированию электронного правительства. Это небольшое по численности правительство, прозрачное в своей деятельности. Оно позволит сократить контакты между населением и чиновниками, повысит качество и уменьшит сроки оказания услуг. Это приведет к новой административной реформе и сокращению госаппарата»[26].

22 Национальный доклад о состоянии государственной службы в РК. 2020. АДГС. С. 16.

23 http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030_

24 https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U970003787_

25 https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U010000573_

26 http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-19-mart-2004-g_1342416361

В рамках реализации Послания 2004 года разрабатывается *Концепция электронного правительства*, одобренная на заседании Правительства Республики Казахстан 8 июня 2004 года. В том же году принимается *Государственная программа формирования электронного правительства в Республике Казахстан на 2005–2007 годы*, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан 10 ноября 2004 года. Основная идея программы — построение через электронное правительство прогрессивного информационного Казахстана[27]. В приложении к программе дан перечень из 85 базовых услуг электронного правительства.

11 января 2007 года принимается новый Закон Республики Казахстан «Об информатизации», который «устанавливает правовые основы информатизации, регулирует общественные отношения, возникающие при создании, использовании и защите электронных информационных ресурсов и информационных систем»[28].

В продолжение Программы формирования электронного правительства, которая заканчивалась в 2007 году, принимается Программа развития электронного правительства на 2008–2010 годы, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан 30 ноября 2007 года.

3 июля 2008 года постановлением Правительства Республики Казахстан создается АО «Национальный инфокоммуникационный холдинг «Зерде» — в результате реорганизации АО «Национальный научно-технологический холдинг «Самгау». Происходит консолидация государственных институтов развития в сфере информационных технологий. В том же 2008 году в структуру холдинга «Зерде» вошли АО «Национальные информационные технологии» и «Центр электронной коммерции». В 2009 году при холдинге образован Научно-исследовательский институт информационных технологий, в 2012 году — Фонд развития информационно-коммуникационных технологий. В том же 2012 году начал действовать Технический комитет по стандартизации в сфере информационных технологий[29].

Программу развития электронного правительства сменяет *Программа по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010–2014 годы*, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан 29 сентября 2010 года. В свою очередь, Программа по развитию информационных и коммуникационных технологий досрочно утратила силу в связи с принятием *Государственной программы «Информационный Казахстан–2020»*, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан 8 января 2013 года.

24 ноября 2015 года принимается новый Закон Республики Казахстан «Об информатизации», который «регулирует общественные отношения в сфере информатизации, возникающие на территории Республики Казахстан между государственными органами, физическими и юридическими лицами при создании, развитии и эксплуатации объектов информатизации, а также при государственной поддержке развития отрасли информационно-коммуникационных технологий»[30].

11 апреля 2016 года в рамках реализации Закона «Об информатизации» Постановлением Правительства АО «Национальный инфокоммуникационный холдинг «Зерде» определен сервисным интегратором «электронного правительства[31].

12 декабря 2017 года Постановлением Правительства Республики Казахстан утверждается *Государственная программа «Цифровой Казахстан» на 2018–2022 годы*. Основанием для разработки программы стало послание Президента Республики Казахстан «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» 31 января 2017 года. Долгосрочной целью программы является «создание условий для перехода экономики Казахстана на принципиально новую траекторию развития, обеспечивающую создание цифровой экономики будущего»[32]. С началом реализации Программы «Цифровой Казахстан» 5 июля 2018 года Указом Президента утратила силу Программа «Информационный Казахстан–2020».

В рейтинге EGDI 2018 года Казахстан занял 39-е место (EGDI 0,7597) из 193 стран. Показатель развития онлайн-сервисов в стране составил 0,8681, ИКТ-инфраструктуры — 0,5723, человеческого капитала — 0,8388. В рейтинге EGDI 2016 года Казахстан занимал 33-е место, в EGDI 2014 года — 28-е место.

Открытое правительство в Казахстане функционирует в виде системы порталов: «Открытые данные» (data.egov.kz), «Открытые нормативные правовые акты» (legalacts.egov.kz), «Открытый диалог» (dialog.egov.kz), «Открытые бюджеты» (budget.egov.kz), «Оценка эффективности деятельности государственных органов» (evaluation.egov.kz). «Целью Открытого правительства является создание прозрачного подотчетного государства, расширение прав и возможностей граждан в управлении государством, усиление борьбы с коррупцией, а также использование новых технологий для повышения эффективности государственного управления»[33].

Формы, методы, ключевые информационные технологии предоставления государственных услуг. Государственная корпорация «Правительство для граждан» предоставляет государственные услуги посредством 348 фронт-офисов Центров обслу-

27 http://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001471_

28 https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30085759#pos=29;-46

29 https://www.zerde.gov.kz/holding/history/

30 https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33885902#pos=4;-59

31 https://www.zerde.gov.kz/holding/history/#hcq=kcwhJZq

32 https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37168057#pos=52;-69

33 https://egov.kz/cms/ru/articles/communications/open_gov

живания населения (ЦОН), 16 специализированных, 17 миграционных и 18 цифровых ЦОНов, а также 1656 отделений Казпочты для приема и выдачи документов. Приоритетной задачей единого провайдера государственных услуг является оптимизация и автоматизация процессов, позволяющих свести к минимуму участие человека в предоставлении государственных услуг.

В рамках оптимизации и автоматизации госуслуг осуществляется переход от принципа «одного окна» к принципу «одного заявления», то есть услуги начинают предоставляться в *проактивном режиме*. Получил расширение *композитный подход*, то есть несколько сопутствующих услуг предоставляются в комплексе. Осуществляется автоматическое обновление базы данных, например при переименовании улиц или населенных пунктов адреса изменяются по умолчанию. Продвигается *принцип экстерриториальности* оказания государственных услуг. Например, услуги по регистрации актов гражданского состояния можно получать, находясь в любом регионе страны. Активно используется мобильное приложение электронного правительства eGov Mobile, позволяющее получить электронные услуги на смартфоне. Несмотря на то что через мобильное приложение доступна пока 31 услуга/сервис, или 4 % от всего объема услуг, в базе мобильных граждан на конец 2019 года зарегистрировано 7,9 млн человек. В целом автоматизация и оптимизация государственных услуг ведет к снижению рисков коррупции.

Направления цифровой трансформации системы государственного управления и перспективы развития цифрового государства. Переход на цифровое государство — это преобразования функций государства как инфраструктуры предоставления услуг населению и бизнесу, предвосхищая его потребности. В направлении «*государство — гражданам*» — внедрение безбумажного документооборота, электронной биржи труда, информационной системы «Единый госкадастр недвижимости», электронного здравоохранения. В направлении «*государство — бизнесу*» — внедрение единого окна по экспортно-импортным операциям, цифровизация поддержки малого и среднего бизнеса, виртуальный склад. В направлении «*цифровизация внутренней деятельности госорганов*» — развитие платформы электронного правительства, предупреждение правонарушений. В направлении «умные города» — внедрение электронных коммунальных служб, реализация концепции «*умный город*» в пяти городах Казахстана, эталонный стандарт «умных городов»[34].

Одним из ключевых показателей реализации программы «Цифровой Казахстан», непосредственно связанным с государственной службой, является улучшение качества и увеличение количества госуслуг, предоставляемых онлайн. Что, в свою очередь, позволит снизить бюрократию и коррупцию, а также сделать госорганы более эффективными и открытыми. До конца 2020 года планируется довести количество доступных через интернет государственных услуг до 90 %. На конец 2019 года этот показатель составлял 80 %.

С другой стороны, кризис, связанный с пандемией коронавируса COVID-19, выявил ряд острых проблем, на решении которых программа «Цифровой Казахстан» должна быть сфокусирована в первую очередь. Это повышение общей цифровой грамотности населения Казахстана с одновременным расширением цифровой доступности качественного образования и здравоохранения.

Доверие граждан политическим институтам и вовлеченность населения в процессы принятия государственных решений

Уровень доверия граждан к деятельности органов государственной власти. Как показывают результаты различных социологических исследований за последние десять лет[35], в целом общий государственный курс в Казахстане традиционно пользуется широкой поддержкой населения страны. В основном это связано с личностным фактором — высокой степенью доверия граждан Казахстана руководству страны, чью политику население в большинстве поддерживает и одобряет.

Насколько последовательно население Казахстана в восприятии действий Главы государства, видно по данным исследования ОФ ЦСПИ «Стратегия» (**рисунок 12**)[36]. Здесь представлены рейтинг Первого Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева начиная с 2007 года и рейтинг Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева в I квартале 2020 года (74 %), который также сопоставим с рейтингом Нурсултана Назарбаева.

Такое восприятие населения обусловлено той значительной ролью личностного фактора в политических процессах в стране, определяющее влияние на которые в Казахстане оказывал и продолжает оказывать Президент страны.

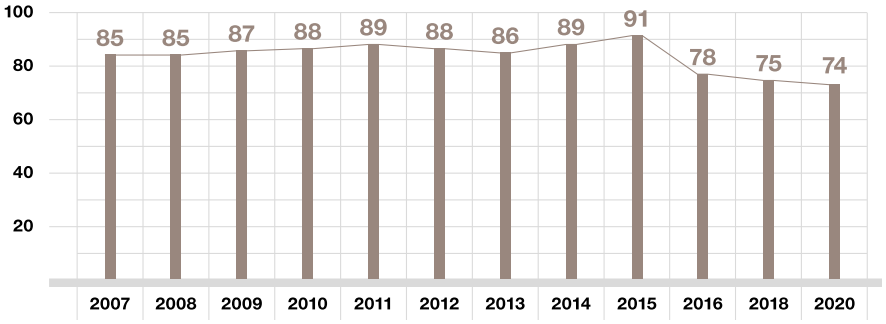
34 Программа «Цифровой Казахстан» https://digitalkz.kz/

35 Социологические исследования, включающие оценку уровня доверия власти, проводились Казахстанским институтом стратегических исследований при Президенте РК («Уровень социальной конфликтности: потенциальные риски и угрозы», 2010; «Современный Казахстан: общественное мнение», 2011 и др.), ОФ «Международный институт региональных исследований «Открытое общество» («Уровень поддержки государственной политики в общественном сознании», 2013 и др.). С марта 2009 года ОФ «ЦСПИ «Стратегия» на основе экспертных оценок составляет рейтинг влиятельности политиков и управленцев центрального уровня.

36 https://www.ofstrategy.kz/ru/research/politic-research/item/680-prezident-tokaev-na-poroge-novogo-obshchestvennogo-dogovora

Рисунок 12. Уровень доверия Президенту Казахстана (%, доля ответов «Да, одобряю»)

Figure 12. Level of trust in the President of Kazakhstan (in %, the share of answers "Yes, I approve")



Традиционно вслед за Главой государства в рейтинге идут Правительство и Парламент (**рисунок 13**)[37].

Оценка деятельности местных исполнительных органов власти ранжируется в рейтингах акимов (см. также исследования ОФ ЦСПИ «Стратегия»), а также в социологических исследованиях регионального масштаба. Здесь уровень доверия со стороны населения местным органам власти в среднем выше 50 %.

В целом деятельность всех органов государственной власти в Казахстане оценивается в большей степени положительно. Уровень доверия населения базируется на восприятии гражданами ситуации в стране в целом. Последние замеры оценки населением экономического положения в стране (февраль-март 2020 года)[38] показали, что большая половина опрошенного населения (56 %), несмотря на усиливающийся общий негативный фон, оценили экономическое положение страны как среднее, 24 % — как хорошее (**рисунок 14**).

Таким образом, общая оценка органов власти Республики Казахстан со стороны населения максимально позитивная. Это дает властям карт-бланш на проведение государственной политики.

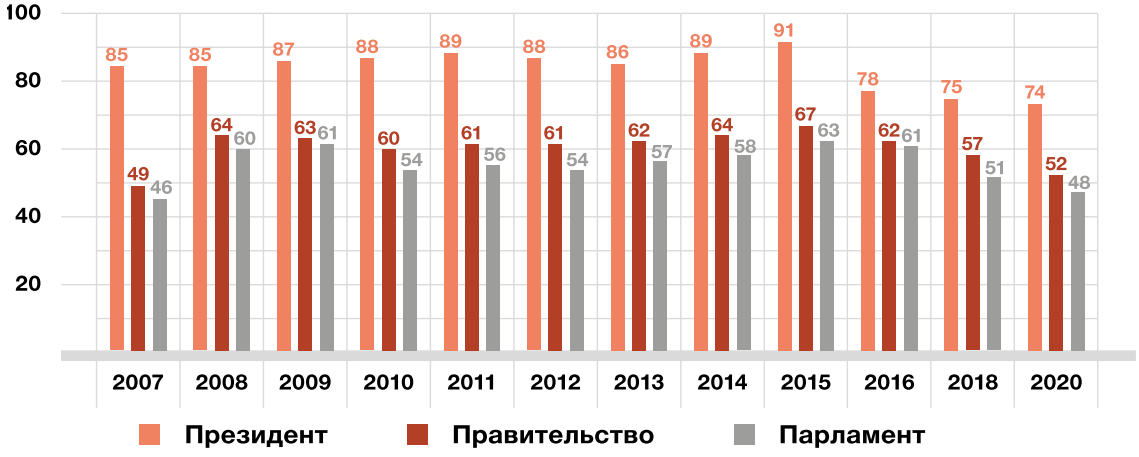
Формы и механизмы обеспечения открытости и подотчетности центральных и местных государственных органов гражданам. На сегодняшний день механизм обеспечения открытости и подотчетности органов государственного управления в Казахстане предусматривает:

- транспарентность деятельности через доступ к результатам работы госслужащих по интернету (электронное правительство — центральный и региональный уровни), информационные бюллетени (в районных и местных органах власти) и посредством периодической отчетности госорганов, а также практику ежегодных отчетов акимов перед населением;
- повышение требований к профессиональным характеристикам при приеме на госслужбу;
- организацию и проведение курсов по повышению квалификации и переквалификации госслужащих на базе Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан;
- организацию общественного мониторинга качества деятельности госорганов;
- обязательное декларирование доходов для госслужащих и совершеннолетних членов их семей, а также предоставление данных о финансовом состоянии ближайших родственников (родители, сестры, братья).

Крайне важными мерами по улучшению системы госуправления стало проведение реформ: в судебно-правовой сфере — направленных на независимость, неподкупность и открытость судов, строгое выполнение судебных решений, укрепление законности и правопорядка; в сфере правоохранительных структур — с целью ограничения произвола и коррупции; в сфере контрольно-ревизионных структур — для

Рисунок 13. Уровень доверия Правительству Казахстана (%, доля ответов «Да, одобряю»)

Figure 13. Level of trust in the Government of Kazakhstan (in %, the share of answers "Yes, I approve")

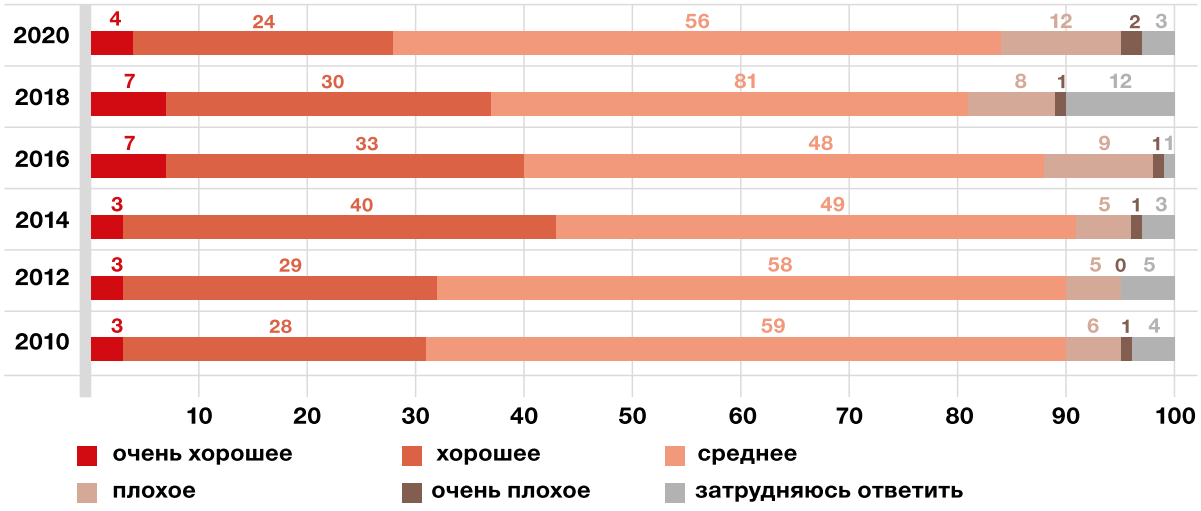


37 Там же.

38 Там же.

Рисунок 14. Оценка жителями страны экономического положения (%)

Figure 14. Assessment of the economic situation by residents of the country (%)



усиления контроля за финансовыми потоками и расходованием бюджетных средств.

Степень и способы вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений и управления государством. Характер взаимоотношений общества с государством остается наиболее важным фактором, который будет оказывать определяющее влияние на динамику и особенности развития Казахстана в ближайшие годы.

За годы политической трансформации Казахстана степень политического участия граждан страны возросла. Это происходило путем последовательной реализации следующих направлений:

- Дальнейшее развитие в стране выборной демократии и расширение политического участия граждан.
- Дальнейшая реализация принципа разделения трех ветвей власти в направлении усиления полномочий представительной власти страны.
- Децентрализация государственной власти в направлении разграничения полномочий между ее уровнями.
- Дальнейшее развитие многопартийности и политического плюрализма в стране.
- Дальнейшее развитие и укрепление институтов гражданского общества.

Развитие каждого из указанных направлений нацелено на достижение следующих результатов.

1. Развитие выборной демократии и расширение политического участия граждан:

- повышение прозрачности процедуры выборов в глазах избирателей;
- активизация конструктивного участия населения в выборах;
- постепенное возрастание в глазах населения электоральной привлекательности парламентских партий, с одной стороны, и общественной значимости Парламента — с другой;
- повышение легитимности власти как рекрутируемой на основе предпочтений избирателей.

2. Дальнейшая реализация принципа разделения трех ветвей власти:

- повышение статуса Парламента и его роли в общественно-политической жизни страны;
- усиление влияния Парламента на протекание и характер политического процесса;
- становление Парламента как основного оператора выражения интересов гражданского общества.

3. Децентрализация государственной власти:

- разграничение полномочий между местными представительными и исполнительными органами государственной власти;
- расширение реальных полномочий низового уровня местных исполнительных органов государственной власти.

4. Дальнейшее развитие многопартийности и политического плюрализма в стране:

- упорядочение процесса создания фракций в Парламенте.

5. Дальнейшее развитие и укрепление институтов гражданского общества:

- создание многоуровневой системы отношений между государственными органами и институтами гражданского общества, основанных на вертикальном и горизонтальном разграничениях;
- развитие институтов гражданского общества в регионах путем выработки механизмов их взаимоотношений с органами местного управления и самоуправления.

Краткое резюме

Вызовы модернизации государственного управления Республики Казахстан отражены в действующих стратегических документах. В Стратегии «Казахстан-2050» отмечается, что казахстанское общество достигло

зрелости, качественно изменилась парадигма задач, которые предстоит решать государству. Управляемое прогнозирование превращается в важный инструмент развития государств в нынешнее нестабильное время. В Стратегическом плане развития до 2025 года определено, что необходимо добиться качественного и устойчивого подъема экономики, ведущего к повышению благосостояния людей на уровень стран ОЭСР, при этом важным ориентиром названы Цели устойчивого развития ООН. Государство выдвигается на новый уровень управления экономическим ростом. Определяющим фактором успеха становится способность государственных органов управлять изменениями общенационального масштаба, быть инициатором и проводником изменений в стране.

Центральной проблемой является преодоление неэффективности госуправления в условиях кардинального изменения прежней управленческой модели. Система государственного управления в Республике Казахстан уже долгий период находится в состоянии реформирования, главной целью которого провозглашено повышение уровня и качества жизни населения.

Реформа государственного управления — это комплексная модернизационная задача, решение которой возможно только при условии консолидации усилий всех ведомств и конструктивных политических сил, бизнеса и гражданского общества.

Система госуправления в Казахстане стоит на пороге сокращения численности государственных служащих. Уменьшение численности не должно привести к провалу в сервисном обслуживании. Сокращение людей должно быть компенсировано организационными и технологическими достижениями «гибких» правительств. Адаптивное госуправление, которое разделяет услуги, труд и ресурсы, используя сетевые подходы, может стать оптимальным решением, то есть. эффективным и инновационным. Политическая, законодательная и регулирующая структуры и процессы должны быть перепроектированы и согласованы с динамикой сетевого мира.

Информационная инфраструктура должна поддерживать новые способы сотрудничества, обмена информацией и интенсивного управления. Гибкое, оптимальное и технологичное госуправление, отвечающее принципу «*Начни изменения с себя*»[39], будет привлекательным для нового поколения граждан, чья гражданская и политическая ответственность выходит за границы частных интересов и чье желание изменить повседневную жизнь в обществе к лучшему требует наличия адекватных и действенных инструментов общенационального масштаба.

Мир, а вместе с ним и общество кардинально меняются. Прежние подходы и инструменты в системе госуправления стремительно теряют свою эффективность. Новые алгоритмы функционирования госорганов, построенных на тесном взаимодействии с гражданским сектором и бизнес-сообществом, позволят на системной основе находить наиболее эффективные решения как текущих проблем, так и постановки долгосрочных задач будущего развития.

39 Указ Президента РК от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года». https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=38490966#sub_id=407

Литература

Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. Астана, 2013.

Бурлаков Л.Н. Модернизация системы регионального и местного самоуправления в Казахстане. Астана, 2006.

Конституция РК. Комментарий / Под руководством д.ю.н. Г.С. Сапаргалиева. Алматы: Жеты Жаргы, 1998.

Медеуов Ж.К. Хронология цифровизации государственного управления в Казахстане. Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан. 2018. https://www.apa.kz/download/carip/hronologiya-cifrovizacii-gos-upr-v-kz.pdf

Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan. OECD, 2018. https://doi.org/10.1787/9789264288096-en

Ivanov I. Rethinking International Security for a Post-Pandemic World, 20 April 2020. https://carnegieendowment.org/2020/04/20/rethinking-international-security-for-post-pandemic-world-pub-81584

Kosherbayeva A., Zharkinbayev Z. Problems in evaluating accuracy and consistency of macroeconomic forecasts // Problems and Perspectives in Management, 2018, 16 (2), 102–112, DOI: 10.21511/ppm.16(2).2018.10

References

Baymenov A.M. Public service. International experience. Kazakhstan model. Astana. 2000. In Russian

Burlakov L.N. Modernization of the system of regional and local self-government in Kazakhstan. Astana, 2006. In Russian

Constitution of the Republic of Kazakhstan. Commentary / with assistance of Sapargalieva G.S., Doctor of Law. Almaty. Jetı Jargı. 1998. In Russian

Medeuov Zh.K. Chronology of digitalization of public administration in Kazakhstan. Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan. 2018. https://www.apa.kz/download/carip/hronologiya-cifrovizacii-gos-upr-v-kz.pdf. In Russian

Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan. OECD, 2018. https://doi.org/10.1787/9789264288096-en. In English

Ivanov I.S. Rethinking International Security for a Post-Pandemic World, April 20, 2020. https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/rethinking-international-security-for-a-post-pandemic-world/ In Russian

Kosherbayeva A., Zharkinbayev Z. Problems in evaluating accuracy and consistency of macroeconomic forecasts. *Problems and Perspectives in Management.* 2018. Vol. 16 (2). P. 102–112. In English