

19. Конституции зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада // [www.booksite.ru](http://www.booksite.ru)
20. Конституция Португальской Республики / Справочник: Конституции стран мира. Конституции и основные законы стран мира // [www.uznal.org](http://www.uznal.org)
21. Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7 ноября 1982 года // [allturkey.narod.ru](http://allturkey.narod.ru)
22. Қазақстан Республикасының Конституциясы 1995 жылғы 30 тамыз (2011 берілген өзгерістер мен толықтыруларымен) // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz)
23. Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования: Монография / Под ред. С.Ю.Глазьева, Ю.В.Яковца; Государственный ун-т управления, Национальный ин-т развития, Региональная научная организация исследователей прогнозистов «Прогнозы и циклы». — М., 2008. — 321 с.
24. Мартынов А.С. Анализ зарубежного опыта в области государственного планирования и прогнозирования // Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. — 2009. — № 4. / [oad.rags.ru](http://oad.rags.ru)
25. Қазақстан халқының әл-ауқатын арттыру — мемлекеттік саясаттың басты мақсаты. 2008 жылдың 6 ақпанындағы ҚР Президентінің Жолдауы // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz)
26. ҚР Президенті «ҚР мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы» 2009 ж. Жарлығы // [www.minplan.kz](http://www.minplan.kz)
27. Федеральный закон о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации от 23 июля 1995 г. // [www.government.nnov.ru](http://www.government.nnov.ru)
28. Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ» от 12 мая 2009 г. // [www.government.nnov.ru](http://www.government.nnov.ru)
29. Нәтижелерге бағдарланған мемлекеттік жоспарлау жүйесін енгізу жөніндегі тұжырымдама 2007 жылдың 26 желтоқсанында № 1297 Үкімет Қаулысы // [www.minplan.kz](http://www.minplan.kz)

УДК 35.08: 342. 534 (574)

## **Развитие института государственной службы в свете Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан**

Мусилимова К.С.

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова*

Мақалада Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызметі жаңа модульдің тұжырымдамасының негізгі ережелері қарастырылады. Автормен қолданыстағы мемлекеттік қызмет туралы заңнама мен Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет институтын жаңғырту негізгі ережелеріне салыстырма-құқықтық талдау жүргізіледі, заңнама мен мемлекеттік қызмет жүйесінде құқық қолдану іс-тәжірибесін жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізіледі.

This article discusses the main provisions of Decree of the President of the Republic of Kazakhstan of the Concept of a new model of public service in the Republic of Kazakhstan. The author draws a comparative legal analysis of the current civil service legislation and guidelines and upgrading public service institutions in the Republic of Kazakhstan, makes suggestions for improving the law and practice in public service.

21 июля 2011 г. Указом Президента Республики Казахстан была утверждена Концепция новой модели государственной службы в Республике Казахстан [1]. Принятие данного документа знаменовало собой итог многолетней работы государственных органов, специалистов, представителей науки по выработке принципиально новых подходов к формированию института государственной службы в Республике Казахстан с учетом сложившегося за годы независимости опыта в сфере функционирования государственной службы, а также лучших образцов, моделей государственной службы в зарубежных странах. При разработке Концепции в основу были положены, прежде всего, программные установки, сформулированные в таких документах, как Стратегия Казахстан–2030 [2], Концепция правовой политики Республики Казахстан на период 2011–2020 гг. [3], Стратегический план развития Республики Казахстан на период до 2020 года [4].

Необходимость принятия новой Концепции обусловлена целым рядом причин:

- назрела необходимость совершенствования порядка конкурсного отбора на государственную службу;
- требуется модернизация системы инфраструктуры обучения государственных служащих;

- оплата труда государственных служащих остается недостаточно конкурентоспособной в сравнении с частным сектором;
- слаба взаимосвязь между трудовым вкладом и системой материальной, карьерной и моральной мотивации государственных служащих;
- в отдельных государственных органах отмечается высокая сменяемость руководящего состава;
- в работе некоторых государственных органов не изжиты факты нарушения этических норм поведения государственных служащих, имеют место и нарушения антикоррупционного законодательства;
- в деятельности государственных органов наблюдаются нарушения утвержденных стандартов оказания государственных услуг,

В свете указанных выше проблем сегодня следует направить дальнейшее поступательное развитие института государственной службы и его оптимизацию в рамках модернизации государственного управления на принципах Стратегического плана развития Республики Казахстан на период до 2020 г.

Триединой целью формирования новой модели государственной службы является следующее:

- 1) эффективная кадровая политика и система управления человеческим капиталом в системе государственной службы;
- 2) высокое качество оказания государственных услуг и эффективность деятельности государственных органов;
- 3) положительный имидж и этика поведения государственных служащих [1].

*Обратимся к рассмотрению основных положений новой Концепции государственной службы*

В новой модели государственной службы, согласно Стратегическому плану развития Республики Казахстан до 2020 года, будет четко прослеживаться корпусная вертикаль: политические государственные служащие, управленческий корпус «А» и исполнительный корпус «Б» административной государственной службы.

В корпус политических государственных служащих будут включены служащие, формирующие государственную политику, осуществляющие руководство отраслью (сферой) государственного управления, определяющие стратегические направления государственного развития в соответствующей сфере, а также служащие, назначение которых носит политико-определяющий характер.

Выделение политических государственных служащих в отдельную систему — это общемировая практика. Вместе с тем каждое государство при формировании корпуса политических государственных служащих учитывает свои особенности. Действующий Реестр политических служащих в Республике Казахстан был сформирован и утвержден Указом Президента Республики Казахстан 29 декабря 1999 г. [5]. В последующие годы он корректировался незначительно. Концепцией предусматривается ограничение должностей политической службы. На наш взгляд, из будущего Реестра должностей политических государственных служащих должны быть исключены председатели дисциплинарных советов областей, городов Астаны и Алматы, акимы городов, районов, городов в районах и районов в городах, сел, сельских округов, поселков, аулов. Эти должности можно отнести к управленческому корпусу «А».

В новой Концепции указывается на то, что должность ответственного секретаря также целесообразно отнести к управленческому корпусу «А», усовершенствовав при этом порядок его назначения и правовой статус.

В научной литературе неоднократно затрагивался вопрос о правомерности отнесения Председателя и членов Конституционного совета Республики Казахстан к разряду политических служащих, так как данный вид государственных служащих основывает свою деятельность на Конституции и законах и не имеет никакого отношения к политике [6]. Мы разделяем данную позицию и считаем, что правовой статус Председателя и членов Конституционного совета Республики Казахстан, определенный Конституционным законом Республики Казахстан, не позволяет включать их в разряд политических государственных служащих.

Что касается Реестра должностей административных государственных служащих, то он предусматривает вместо существующего деления административных государственных служащих на пять категорий дифференциацию их на два корпуса: управленческий корпус «А» и исполнительный корпус «Б». Какие преимущества вытекают из подобного подразделения административных государственных служащих?

Основная идея, заложенная в Концепции новой модели государственной службы, состоит в том, что управленческий корпус «А» будет обеспечивать реализацию политики, формируемую политическими государственными служащими, и взаимосвязь между принятием стратегических решений и их исполнением. Действующий на сегодняшний день Реестр должностей административных государственных служащих не вполне четко определяет специфику правового статуса руководителей, порядка их поступления и прохождения ими государственной службы.

Примечательно, что назначения на административные должности управленческого корпуса «А» будут осуществляться исключительно из кадрового резерва. А для обеспечения эффективности его использования будет предусмотрена правовая норма, предусматривающая обязательность нахождения кандидата в кадровом резерве корпуса «А».

Отбор в управленческий корпус «А» административной государственной службы будет проводиться на основе постоянного пополнения из числа государственных служащих, отнесенных к исполнительному корпусу «Б», зарекомендовавших себя в качестве профессионально компетентных и эффективно работающих сотрудников. Таким образом, кардинально меняются и подходы к значению и порядку формирования кадрового резерва государственной службы, который нередко критиковался из-за формального подхода и неэффективности. Формирование кадрового резерва государственной службы предполагает издание нового положения о кадровом резерве, в котором будут четко определены критерии для зачисления претендента в политический кадровый резерв и кадровый резерв управленческого корпуса «А». В числе таких критериев не только соответствующий уровень образования, стаж работы, оценка профессионализма, соответствие поведения нормам служебной этики, но и наличие письменной рекомендации политического или административного государственного служащего управленческого корпуса «А». Существенно изменится и процедура проведения отбора в кадровый резерв управленческого корпуса «А», которая будет проводиться в виде тестирования на основе профессиональных и личностных компетенций, а также профессионально ориентированного собеседования и экзаменов. Следует обратить внимание и еще на одно из принципиальных новшеств. Действующее законодательство о государственной службе содержит положение о том, что смена политических государственных служащих не является основанием для смены административных государственных служащих. Однако, как известно, на практике это положение постоянно нарушается, и нередко действует так называемый «командный метод» работы. Для искоренения подобной практики эффективной нормой является предусматриваемый Концепцией четкий срок пребывания государственного служащего в должности корпуса «А».

Дальнейшую правовую регламентацию в Концепции новой модели государственной службы получил институт ротации государственных служащих. Отныне ротация будет проводиться на системной основе, с соблюдением всех необходимых процедур и предусматривать меры социального обеспечения, в том числе и предоставление жилья для государственных служащих, перемещаемых в порядке ротации.

Что касается государственных служащих корпуса «Б», то их деятельность будет сопряжена с реализацией государственной политики (исполнительская деятельность) в соответствии с руководящей деятельностью государственных служащих управленческого корпуса «А».

#### *Совершенствование порядка поступления на государственную службу*

Еще одна новелла, заложенная в Концепции, — это изменение системы конкурсного отбора. Она будет двухэтапной. На первом этапе проводится отбор в кадровый резерв, что само по себе еще не гарантирует автоматического зачисления на должность. И только в рамках второго тура проводится конкурс на занятие вакантной административной должности. Второй этап конкурсного отбора будет включать следующие конкурсные процедуры: профильное (отраслевое) тестирование, а также собеседование (индивидуальное, групповое), экзамен, написание эссе.

Претерпит изменения и система тестирования. Впервые на постсоветском пространстве в ходе конкурса будет внедрено специальное психометрическое тестирование. Если сейчас тестовые задания включают в себя знание законодательства, должностных инструкций, нормативов, то новые программы тестирования построены с учетом профессиональных и личностных компетенций кандидатов, например, таких как мотивация достижений, коммуникативность, креативность мышления, ориентация на результат, лидерство, целеустремленность. Не секрет, что система конкурсного отбора имела недостатки, не позволяла в должной мере способствовать отбору наиболее подготовленных кадров. Думается, что изменения в порядке конкурсного отбора будут способствовать притоку на го-

сударственную службу наиболее подготовленных граждан, повысят профессионализм государственной службы.

Для апробации этих положений Концепции с сентября по март 2011 г. в Южно-Казахстанской и Акмолинской областях впервые прошли двухэтапные конкурсы на занятие должностей в местных исполнительных органах. При разработке Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы психометрических тестов на определение профессиональных и личностных компетенций был учтен международный опыт. Компьютерная программа по обработке результатов тестирования позволяет провести тестирование в *on-line* режиме по всем территориальным управлениям агентства.

#### *Дальнейшее развитие системы обучения государственных служащих*

Очень большое внимание в Концепции новой модели государственной службы отведено вопросам дальнейшего развития системы обучения государственных служащих. За годы независимости была создана разветвленная система обучения государственных служащих. Основные положения Концепции обучения государственных служащих, принятой в 2000 г., осуществлены. В Концепции новой модели государственной службы предусмотрены дифференцированные подходы к построению процессов обучения административных государственных служащих.

Так, государственные служащие, назначенные на должности корпуса «А», до непосредственного исполнения должностных обязанностей будут проходить краткосрочную стажировку для получения знаний в сфере менеджмента, стратегического планирования, принятия эффективных управленческих решений.

Кроме того, для служащих управленческого корпуса «А» и служащих, зачисленных в его кадровый резерв, будут составляться индивидуальные планы повышения профессионального развития.

Обучение государственных служащих корпуса «Б» будет осуществляться в системе региональных центров подготовки и переподготовки государственных служащих, с целью получения знаний и умений для эффективного исполнения политических решений и реализации стратегических программ.

В системе профессиональной подготовки государственных служащих будет регламентирован порядок обучения в рамках программ послевузовского образования.

Базовым образовательным центром по подготовке государственных служащих была и остается Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, программы подготовки которой должны быть составлены с учетом лучшего мирового опыта в системе государственной службы.

#### *Внедрение системы оценки и карьерного планирования, совершенствование системы мотивации государственных служащих*

Среди других направлений модернизации — совершенствование порядка проведения аттестации, где также предполагается внедрение психометрических тестов, изменение системы оплаты труда, где планируется переменную часть зарплаты — премии, надбавки, дополнительные выплаты — увязать с оценкой результатов деятельности государственного служащего. Если в настоящее время аттестации подлежат все государственные служащие, то в новой модели государственной службы аттестация будет распространяться только на государственных служащих, деятельность которых по результатам оценки определена недостаточно эффективной. Таким образом, на повестку дня встает вопрос о разработке нормативно-правового акта, определяющего порядок и условия проведения оценки и аттестации государственных служащих.

Оценка деятельности государственного органа, а следовательно, и конечная оценка деятельности каждого государственного служащего — особый аспект преобразований в системе государственной службы. Во исполнение Указа Президента Республики Казахстан «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» начиная с 2011 г. проводится ежегодная оценка эффективности деятельности государственных органов [7].

Ежегодная оценка деятельности государственных органов осуществляется по следующим направлениям:

- 1) достижение стратегических целей и задач в курируемых отрасли (сфере), регионе;

- 2) исполнение актов и поручений Президента Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан; Правительства Республики Казахстан; Премьер-Министра Республики Казахстан, его заместителей, Руководителя Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан;
- 3) реализация бюджетных программ при исполнении бюджета;
- 4) оказание государственных услуг;
- 5) управление персоналом;
- 6) применение информационных технологий [7].

#### *Совершенствование процесса управления персоналом государственной службы*

В рамках совершенствования процесса управления персоналом государственной службы возрастает роль уполномоченного органа управления государственной службой. В частности, назначения руководителей кадровых служб государственных органов будут согласовываться с уполномоченным органом по делам государственной службы.

Эффективность управления кадровым персоналом и принятия кадровых решений во многом определяется и широким использованием возможностей «электронного правительства, системы «е-кызмет».

#### *Совершенствование этических норм на государственной службе*

С момента формирования законодательства о государственной службе особое внимание уделялось и уделяется антикоррупционным мерам, совершенствованию этических норм на государственной службе. Это направление получило свое дальнейшее развитие и в рамках Концепции новой модели государственной службы.

Так, с учетом мирового опыта предлагается внедрить двухуровневую систему управления административной этикой.

Первый уровень определяет общие стандарты поведения государственных служащих.

Второй уровень более детально определяет правила и нормы поведения для государственных служащих отдельных государственных органов.

Дальнейшее развитие получит законодательная база по вопросам конфликта интересов — ситуации, когда личные интересы государственного служащего вступают в противоречие с его служебными обязанностями. Как известно, понятие «конфликт интересов» сравнительно недавно введено в государственно-служебный оборот и нуждается в соответствующем процессуальном освещении.

В Концепции предусматривается усиление ответственности первых руководителей государственных органов, вплоть до отставки, в случае совершения коррупционных правонарушений руководящими лицами в данных органах.

Таким образом, антикоррупционная составляющая продолжает оставаться важным элементом в системе преобразований института государственной службы.

#### *Повышение качества государственных услуг, формирование положительного имиджа государственной службы*

Основным лейтмотивом преобразований, заложенных в системе государственной службы, является трансформация понятия «государственная служба», которое должно означать «служение нации, обществу» и быть ориентированным на население, как на потребителя государственных услуг.

В этой связи возрастает необходимость дальнейшего повышения качества государственных услуг, внедрения новейших информационных технологий, а также существенное возрастание количества электронных государственных услуг, оказываемых на портале «Электронное правительство».

Таким образом, качество оказания государственных услуг является одной из важнейших составляющих эффективности работы государственных органов.

В Указе Президента Республики Казахстан «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» четко обозначены критерии, по которым Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы будет производиться оценка: качество, своевременность, доступность, процесс обжалования, вежливость, оказание услуг в электронном формате. Уже запущен пилотный проект в Министерстве труда и социальной защиты населения, Агентстве Республики Казахстан по регулированию естественных монополий и акимате Акмолинской области. Итоги пилотного проекта по оценке качества государственных услуг после их обсуждения в Администра-

ции Президента Республики Казахстан послужат основой для повсеместного внедрения их в других государственных органах.

Из изложенного видно, что процесс нормативно-правовой регламентации процедуры оказания государственной услуги имеет положительную динамику как в количественном, так и в качественном отношении. Расширяется перечень государственных услуг, улучшаются организационно-правовые механизмы их регламентации и контроля. Перспектива совершенствования правового механизма оказания государственных услуг нам видится в совершенствовании законодательства и консолидации Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах», других законодательных и подзаконных актов по вопросам предоставления государственных услуг в Административно-процедурный кодекс, который должен четко урегулировать административные процедуры, начинающиеся как по заявлению физических и юридических лиц, так и по инициативе органа публичной администрации.

За последние годы была создана нормативно-правовая база в сфере оказания государственных услуг. 30 июня 2009 г. Правительством РК были утверждены Реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам, Типовой стандарт оказания государственной услуги, Типовой регламент оказания государственной услуги [8]. Закон РК «Об административных процедурах» был дополнен ст.15–2 «Предоставление государственными органами информационных услуг физическим и юридическим лицам» [9].

Но действующую нормативно-правовую базу необходимо расширять и совершенствовать. И в этом плане важное значение приобретает контроль соответствующих государственных органов за соблюдением стандартов и регламентов оказания государственных услуг. В свою очередь, повышение качества оказания государственных услуг и налаживание связей с общественностью будут способствовать формированию положительного имиджа государственной службы.

#### Список литературы

1. Указ Президента РК от 21 июля 2011 года «Об утверждении Концепции новой модели государственной службы» / [www.kyzmet.kz](http://www.kyzmet.kz)
2. Назарбаев Н.А. Казахстан–2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. — 2006. — 11 окт.
3. Указ Президента РК от 24 августа 2009 г. «Об утверждении Концепции правовой политики РК на период с 2010 по 2020 годы» / [www.kyzmet.kz](http://www.kyzmet.kz)
4. Указ Президента РК от 1 февраля 2010 г. «Об утверждении Стратегического плана развития РК до 2020 года» / [www.kyzmet.kz](http://www.kyzmet.kz)
5. Указ Президента РК от 29 декабря 1999 г. «Об утверждении Реестра должностей политических государственных служащих и Правил порядка наложения дисциплинарных взысканий на политических государственных служащих» / [www.kyzmet.kz](http://www.kyzmet.kz)
6. Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана / Под. ред. Г.С.Сапаралиева. — Астана, 2003. — С.206.
7. Указ Президента РК от 19 марта 2010 г. «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» / [www.Kyzmet.kz](http://www.Kyzmet.kz)
8. Типовой стандарт оказания государственной услуги. Типовой регламент оказания государственной услуги, Реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам. Утверждены Постановлениями Правительства РК 30 июня 2007 г. № № 558, 559, 561 // САПП РК. — 2007. — № 23. — Ст. 264, 265, 266.
9. Закон РК «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 года № 107 // Ведомости Парламента РК. — 2000. — № 20. — Ст. 37 а.