

Зарубежный опыт совершенствования системы управления государственной службой (на примере Республики Казахстан)*

Foreign Experience in Improving the Civil Service Management System (on the Example of the Republic of Kazakhstan)

Т. ГАЛИУЛЛИН

Галиуллин Тимур Талгатович, канд. соц. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: titaga@mail.ru

Статья посвящена проблеме совершенствования системы управления государственной службой в Российской Федерации. Проведен анализ законодательства в области управления государственной службой в Российской Федерации и Республике Казахстан. Предложен план мероприятий по подготовке первых шагов в реформировании системы управления государственной службой на основе зарубежного опыта.

Ключевые слова: государственная служба, управление государственной службой, цифровизация государственной службы, профессиональная подготовка.

The article is devoted to the problem of improving the civil service management system in the Russian Federation. An analysis of legislation in the field of civil service management in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan is conducted. An action plan is proposed to prepare the first steps in forming a civil service management system based on foreign experience.

Key words: civil service, civil service management, digitalization of civil service, professional training.

Введение

Проблемы реформирования государственной службы в Российской Федерации остаются по-прежнему актуальными и обусловлены тем что, требуют постоянного внимания и своевременного решения. Это проблемы нормативно-правового обеспечения госслужбы, профессиональной подготовки и обучения государственных служащих, противодействия коррупции среди чиновников и т.д. Однако последнее детальное обсуждение направлений развития и реформирования системы государственной службы в Российской Федерации проходило в начале 2022 года на Гайдаровском форуме [2], где рассматривались вопросы развития государственной службы на современном этапе, возникающие сложности и нормативные противоречия, их эффективное преодоление, формирование чиновника будущего и т.д. Цель данной работы – разработка рекомендаций по реформированию системы управления государственной службой в Российской Федерации на основе применения успешного опыта зарубежных стран.

Методы исследования

В данной статье использовались такие методы исследования, как анализ нормативно-правовых актов в сфере государственной службы, а также сравнительный (компаративистский) подход к зарубежному опыту реформирования государственной службы на примере Республики Казахстан. Применение зарубежного опыта реформирования системы государственной службы подчеркивается его успешной апробацией в общемировой практике [1].

* Ссылка на статью: Галиуллин Т.Т. Зарубежный опыт совершенствования системы управления государственной службой (на примере Республики Казахстан) // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2025. № 1. С. 131–135. DOI: 10.34773/EU.2025.1.22.

Обсуждение

Формирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации можно разделить на несколько этапов.

Первый этап (середина 90-х гг. XX в. – начало 2000-х гг.). В 2002 и 2006 годах были приняты федеральные программы реформирования системы государственной службы в Российской Федерации. Общая цель – упорядочение современного законодательства и разработка эффективных механизмов кадровой работы, что заложило основы формирования устойчивого кадрового состава государственных служащих.

Второй этап. 27 июля 2004 года вступает в силу федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [10], в соответствии с которым реализация программ развития государственной гражданской службы была закреплена за федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Логичным и очень важным шагом было принятие Указа Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» [11]. В целом, Федеральный закон подтвердил и продолжил основные тезисы предыдущих программ, в том числе касающиеся повышения эффективности профессиональной деятельности государственных служащих. Ключевым пунктом программы стал тезис о необходимости формирования государственной службы как целостного государственно-правового института и *создании модели управления государственной службой* в Российской Федерации [1].

Как итог, за время второго этапа окончательно сформировались:

1. государственная гражданская служба как государственный институт;
2. нормативно-правовая база государственной гражданской службы.

Однако, достичь основной цели – создать модель управления государственной службой – так и не удалось. На наш взгляд, это серьезное упущение. Внедрение в систему государственно-го управления специального органа управления государственной службой как одного из элементов модели, указанной в программе, могло закрепить главное: возможность полноценного и профессионального анализа деятельности государственной гражданской службы, перевод на постоянную основу процесса развития и совершенствования работы госаппарата и т.д. Неслучайно такого рода органы сегодня действует во многих странах, в том числе и у нашего ближайшего соседа – в Республике Казахстан [1].

Третий этап – современный. Он характеризуется принятием президентских указов по совершенствованию государственной гражданской службы: в 2016 году принят Указ № 403 Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы» [7]; 24 июня 2019 г. – Указ № 288 Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» [8] и 31 августа 2020 г. – Указ № 536 Президента РФ «Положение о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы» [9].

Указы закрепляют такие направления развития, как повышение качества формирования кадрового состава государственной службы в Российской Федерации, решение проблем профессионального саморазвития служащих, повышение престижа гражданской службы, повышение эффективности борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы, совершенствование системы оплаты труда и системы мотивации на гражданской службе, совершенствование порядка отбора кандидатов на службу и процедуры проведения аттестации гражданских служащих, апробация современных подходов профессиональной подготовки государственных служащих, в том числе с применением методов современных информационных и цифровых технологий и т.д.

8 ноября 2019 г. состоялось заседание научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, посвященное развитию государственной гражданской службы на современном этапе – «Развитие государственной гражданской службы. Новый этап» [5]. На семинаре обсуждались актуальные вопросы по проблемам профессиональной подготовки

государственных служащих, совершенствования процедуры аттестации, внедрения инновационных решений в современной системе государственной гражданской службы, мониторинга качества подготовки гражданских служащих по дополнительным профессиональным программам, формирования цифрового профиля гражданского служащего и пр. [5]. Действительно, проблемы очень актуальные и вопрос их решения остается открытым до сих пор. На сегодняшний день, к примеру, трудно сориентироваться, какие структуры у нас в стране отвечают за проблемы развития государственной службы. В том или ином виде этим занимаются профильные комитеты Совета Федерации и Государственной Думы, правительство, различные комиссии и т.д., но, к сожалению, единого центра принятия решений у нас пока нет. Отметим, что ректор РАНХиГС Алексей Комиссаров анонсировал перезапуск в начале 2025 года площадки Гайдаровского форума, который теперь должен будет переориентироваться с актуальных экономических и политических вопросов на вопросы государственной и муниципальной службы, а также взаимодействия федеральных и региональных центров [6].

Здесь важно понимать, что управление системой функционирования и тем более развития государственной службы в нашей стране – это **крайне сложная, специализированная и быстро развивающаяся функция**, которая все больше и больше нуждается в соответствующем организационном обеспечении. Отсутствие адекватной функциональной подсистемы априори приводит на практике либо к отсутствию этой функции, либо к ее формальной имитации.

На наш взгляд, корректно решают эту проблему коллеги из Казахстана. Опыт Республики Казахстан показывает возможность успешной реализации программы реформирования государственной службы посредством создания единого центра управления (координирования) вопросами государственной службы. Этот опыт интересен и тем, что если в отдельных странах Запада, где тоже существуют подобные органы управления государственной службой, процесс их создания и решения поставленной задачи мог занимать несколько десятилетий, то Республика Казахстан стала первой страной постсоветского пространства, которая достаточно быстро внедрила этот проект в практику государственного управления.

Современная история государственной службы Республики Казахстан, как и российская, делится на несколько этапов. Первый этап (1991-1995 гг.) характеризуется формированием и подготовкой нормативного обеспечения института государственной службы. Вторым этапом (1995-2010 гг.) заложили нормативную и институциональную основу государственной службы Республики Казахстан: Указ Президента РК «О государственной службе» (1995 г.), Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией». Ключевым моментом данного этапа было создание в 1998 году специального органа власти, подотчетного Президенту Республики Казахстан, уполномоченного реализовывать единую государственную политику в сфере государственной службы – Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы. Третьим этапом (2010-2015 гг.) характеризуется принятием концепции новой модели государственной службы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №119. Вводится **корпус А** (категория профессиональных кадровых государственных менеджеров) и профессионализация кадровых служб, система оценки государственных служащих, внедряется принцип «одного окна» в предоставлении государственных услуг. Принятие нового закона о государственной службе и создание Министерства по делам государственной службы в 2015-2019 гг. характеризуют четвертый этап.

Некоторые авторы считают, что сегодня в Казахстане продолжается четвертый этап развития государственной службы, но, на наш взгляд, логичнее и правильнее считать 2019 год началом нового этапа и связан он с «воссозданием» или реформированием Агентства по делам государственной службы. В послании Президента К.-Ж. Токаева народу Казахстана [4] от 02.09.2019 г. была определена важность создания современного эффективного государства с налаживанием обратной связи с населением. Пятый раздел послания был посвящен рациональной модернизации государственной службы в Республике Казахстан. Вновь созданное Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы определило ряд первоочередных задач, которые требовалось решить в соответствии с посланием Президента. Таких

задач было много: создание эффективной системы конкурсного отбора государственных служащих, развитие учреждений, предоставляющих государственные услуги, разработка программы мотивации государственных служащих на основе ключевых показателей эффективности (КПИ), поддержка положительного имиджа государственного служащего, этика поведения и т.д.

Что такое Агентство? Это особый государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, осуществляющий руководство в сфере государственной службы, оценку и государственный контроль за качеством оказания государственных услуг [3]. В соответствии с Положением, за Агентством закреплён широкий круг полномочий: представление Президенту РК предложений по вопросам реформирования и развития государственной службы; постоянное взаимодействие со всеми органами государственной власти; разработка предложений по повышению эффективности оказываемых государственных услуг и т.д. [3]. В число обязанностей Агентства входят: рассмотрение жалоб физических и юридических лиц на действия (бездействие) и решения государственных органов; жалобы на несоблюдение служебной этики; разбор дисциплинарных нарушений в отношении государственных служащих; выдача представления государственным органам об устранении нарушений, выявленных по результатам проверки по вопросам государственной и т.д. [3] (с полным списком можно ознакомиться на официальном сайте Агентства).

На сайте Агентства представлены направления деятельности – кликабельные вкладки, в которых можно получить или запросить необходимую информацию по таким вопросам, как государственная служба, контроль в сфере государственной службы, государственные услуги, картограмма коррупции. Обновление информации происходит с примерным интервалом 7–10 дней.

Создание данного органа управления позволило скоординировать деятельность государственной службы в едином центре. Конечно, эффективность деятельности Агентства еще предстоит оценить, но, например, важным решением, которое было инициировано Агентством, стала разработка и принятие концепции развития государственной службы Казахстана на 2024–2029 годы. Ключевым направлением реализации данной концепции становится цифровизация работы государственных органов, предполагающая оценку деятельности чиновников. Например, наличие QR-кода на двери кабинета чиновника, формирование переменной заработной платы государственного служащего, зависящей от оценки оказания государственных услуг, оптимизация налогооблагаемого дохода госслужащих и т.д.

Результаты исследования

Как обстоит ситуация по управлению государственной службой в Российской Федерации? Однозначного ответа нет. По закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», развитие государственной службы определяется Президентом Российской Федерации и (или) в соответствии с государственными программами Российской Федерации. На сегодняшний день программ развития государственной службы у нас нет (действие предыдущей закончилось в 2021 г., а новую не приняли), поэтому, по закону, развитие государственной службы остается в ведении Президента РФ.

Поэтому сегодня, бесспорно, создание специального органа управления государственной службой в нашей стране крайне актуально. Рассчитываем, что на форуме, проведение которого анонсировано РАНХиГС на начало 2025 г., этот вопрос будет поднят и станет приоритетным. Учитывая опыт зарубежных стран и, в частности, Республики Казахстан на ближайшем форуме, нужно:

– во-первых, подготовить проект Положения о специальном органе управления государственной гражданской службой Российской Федерации, предусмотрев соответствующий статус и полномочия. Ответственными исполнителями могут выступить РАНХиГС и Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции;

– во-вторых, важно четко обозначить особый статус данного органа. Это должен быть специальный государственный орган (министерство, агентство), подчиненный непосредственно Президенту Российской Федерации (например, по принципу ЦИК РФ);

– в-третьих, по итогам проведения форума, требуется подготовить Указ Президента РФ о принятии новой программы реформирования государственной службы, согласно которой должны быть разработаны ключевые направления совершенствования государственной гражданской службы Российской Федерации на ближайшие несколько лет.

Специальный орган должен включать в свой состав департамент по оценке эффективности и развитию государственной службы, кадровый департамент, департамент нормативно-правового обеспечения деятельности государственной службы, департамент противодействия коррупции, департамент по работе с обращениями граждан. При этом необходимо проверить и, при необходимости, устранить возможность дублирования полномочий между уже действующими структурами в системе государственного управления.

Выполнение этих условий, включая своевременное принятие и дальнейшую реализацию программ развития государственной службы и соответствующего Указа Президента РФ, позволит заложить в нашей стране основы современной дееспособной и эффективной системы управления государственной службой.

Литература

1. Галиуллин Т.Т. Совершенствование дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих в Российской Федерации // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2021. № 6 (162). С. 195–199.

2. Итоги Гайдаровского форума-2022. Государственные приоритеты в условиях «новой нормальности» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5193681>

3. Положение об Агентстве Республики Казахстан по делам государственной службы / Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 22 июля 2019 года № 74 [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000074>

4. Полный текст Послания Токаева народу Казахстана / 2 сентября 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zakon.kz/redaktsiia-zakonkz/4983904-polnyy-tekst-poslaniya-narodu-kazahstana.html>

5. Развитие государственной гражданской службы. Новый этап / Научно-методический семинар Аналитического управления / Совет Федерации ФС РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/114159/

6. Ректор РАНХиГС объявил о перезапуске Гайдаровского форума под новым названием [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6714677>

7. Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41183>

8. Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44367>

9. Указ Президента Российской Федерации от 31.08.2020 г. № 536 «Об утверждении Положения о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45851>

10. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21210>

11. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2009/03/13/programma-dok.html>