



# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Совершенствование менеджмента государственных органов. – под научным руководством Исеновой Г.К., Казахстан, Нур-Султан, 2020, 161 стр.

Исследование «Совершенствование менеджмента государственных органов» проведено Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан (далее – Академия) в рамках проекта Астанинского хаба государственной службы (далее – Хаб) по поддержке научной школы госуправления.

Данная работа размещена на сайте Хаба на трех языках в авторской редакции. В случае возникновения вопросов рекомендуется обращаться к оригинальной версии на русском языке, а также на адрес электронной почты научных руководителей исследования.

## СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

### **Научный руководитель**

Директор филиала Академии  
по Павлодарской области

Исенова Г.К.  
g.isenova@apa.kz  
(Введение, заключение,  
глава 1, общая редакция)

### **Ответственные исполнители:**

Директор ЦРПМГУ Академии

Евниев А.К.  
a.yevniyev@apa.kz  
(Глава 3, заключение,  
приложение)

PhD, профессор

Бокаев Б.Н.  
b.bokayev@apa.kz  
(Глава 2, приложения)

Директор филиала Академии  
по Алматинской области

Шакишев К.Д.  
k.shakishev@apa.kz  
(Глава 2)

Ст. преподаватель филиала Академии  
по Павлодарской области

Сисенова И.В.  
pp-pv1@yandex.kz  
(Глава 2,3, приложения)

Ст. преподаватель филиала Академии  
по Карагандинской области

Жансейтов А.Т.  
a.zhanseitov@apa.kz  
(Глава 1, приложения)

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>РЕФЕРАТ</b> .....	<b>8</b>
<b>ОПРЕДЕЛЕНИЯ</b> .....	<b>9</b>
<b>СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ</b> .....	<b>10</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>11</b>
<b>ГЛАВА 1: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ....</b>	<b>14</b>
1.1 Обзор современных теорий, концепций и моделей государственного управления .....	14
1.2 Лучшие практики государственного управления и менеджмента .....	24
1.3 Гибкие методики и инструментарий современного менеджмента государственных органов .....	28
<b>ГЛАВА 2: АНАЛИЗ МЕНЕДЖМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ.</b>	<b>33</b>
2.1 Анализ стратегического планирования и бюджетирования Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан.....	33
2.2 Анализ разграничения полномочий между политическими и административными государственными служащими и разбалансировки полномочий, ресурсов и ответственности, информационных потоков .....	68
2.3 Анализ проблем менеджмента государственных органов .....	82
<b>ГЛАВА 3: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕНЕДЖМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ.....</b>	<b>109</b>
3.1. Модель государственного управления – основа совершенствования менеджмента государственных органов Республики Казахстан.....	109
3.2 Соблюдение баланса полномочий, ресурсов и ответственности, разграничение полномочий политических и административных государственных служащих.	113
3.3 Оптимизация информационных потоков .....	114
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>117</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	<b>119</b>
<b>Приложение 1</b> .....	<b>123</b>
<b>Приложение 2</b> .....	<b>129</b>
<b>Приложение 3</b> .....	<b>133</b>
<b>Приложение 4</b> .....	<b>138</b>
<b>Приложение 5</b> .....	<b>140</b>

## Таблицы

Таблица 1	Оценка соответствия формулировки целей Стратегического плана МТСЗН на 2020-2024 годы критериям, предусмотренным Методикой МНЭ .....	45
Таблица 2	Динамика изменения целевого индикатора «Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума».....	46
Таблица 3	Плановые периоды Стратегических планов МТСЗН и программ развития территорий.....	47
Таблица 4	Формулировка целей в Стратегическом плане МТСЗН и ПРТ Павлодарской области.....	48
Таблица 5	Различия в формулировке идентичных целевых индикаторов Стратегического плана МТСЗН и ПРТ Павлодарской области.....	49
Таблица 6	Разница в подходах МТСЗН и МИО к оценке ключевых показателей рынка труда.....	50
Таблица 7	Определение понятий «продуктивно занятое лицо» и «непродуктивно занятое лицо» в соответствии с Программой «Еңбек».....	52
Таблица 8	Формулировка целевого индикатора Программы «Еңбек» на разных веб-ресурсах.....	56
Таблица 9	Сравнение индикаторов роста активно действующих субъектов МСБ в Стратегическом плане МНЭ на 2020-2024 годы и Программе «Еңбек».....	57
Таблица 10	Мероприятия Программы «Еңбек», ДКБ-2020 и ДКБ-2025 в общий для трех программ период (2017-2021 гг.)...	61
Таблица 11	Анализ взаимоувязки стратегических целей МТСЗН, Программы «Еңбек» с Бюджетной программой.....	64

## Рисунки

Рисунок 1	Суть нового государственного управления.....	16
Рисунок 2	Принципы нового государственного управления.....	17
Рисунок 3	Суть «открытого правительства».....	21
Рисунок 4	Сетевая модель государственного управления.....	23
Рисунок 5	Модель «умное правительство».....	24
Рисунок 6	Суть менеджмента.....	28
Рисунок 7	Сравнение традиционных методик управления с Agile.....	30
Рисунок 8	Схема ведомственной вертикали МТСЗН.....	34
Рисунок 9	Классификация функций центрального аппарата МТСЗН..	36

Рисунок 10	Корреляция между целями, предусмотренными Стратегическим планом МТСЗН на 2020-2024 годы, с задачами.....	38
Рисунок 11	Схема контроля в ведомственной вертикали МТСЗН.....	40
Рисунок 12	Дихотомическая концепция «политика – управление».....	68
Рисунок 13	Взаимосвязь между стратами: система для данной страты является подсистемой для следующей, более высокой страты.....	75
Рисунок 14	Организационная структура МТСЗН.....	76
Рисунок 15	Стратификация уровней управления МТСЗН.....	77
Рисунок 16	Сложность должности руководителя департамента.....	78

## Диаграммы

Диаграмма 1	Актуальные проблемы современной системы государственной службы Казахстана.....	92
Диаграмма 2	На государственную службу идут слабые кадры.....	93
Диаграмма 3	Основные проблемы государственного органа.....	94
Диаграмма 4	Самооценка уровня профессиональных компетенций государственными служащими.....	94
Диаграмма 5	Самооценка государственными служащими профессиональных компетенций по каждому направлению.....	95
Диаграмма 6	Оценка уровня профессиональных компетенций непосредственного руководителя.....	96
Диаграмма 7	Оценка уровня профессиональных компетенций руководителя государственного органа.....	97
Диаграмма 8	Оценка текущего состояния государственной службы в Казахстане.....	97
Диаграмма 9	Основные причины работы на государственной службе...	100
Диаграмма 10	Оценка условий карьерного роста в государственном органе.....	101
Диаграмма 11	В госоргане равномерно распределены обязанности и объем работы между сотрудниками.....	103
Диаграмма 12	Госслужащие часто занимаются вопросами, которые не входят в их функциональные и должностные обязанности	103
Диаграмма 13	Госслужащие занимаются операционной деятельностью, а не решением стратегических задач.....	104
Диаграмма 14	Внедрение проектного управления поможет достичь результативности принимаемых решений.....	105

Диаграмма 15	Госорганы должны работать по принципам проектного менеджмента.....	105
Диаграмма 16	Госслужащие не заинтересованы в обучении проектному менеджменту.....	106
Диаграмма 17	Руководители госорганов не заинтересованы во внедрении проектного менеджмента.....	106
Диаграмма 18	Необходимо сокращение государственного аппарата.....	107
Диаграмма 19	Уровень доверия непосредственному руководителю.....	107

## РЕФЕРАТ

**Ключевые слова:** менеджмент, запросы общества, полномочия, функция, политический менеджмент, административный менеджмент, стратегическое планирование, бюджетирование, организационная структура, сетевое управление.

**Цель исследования:** Определение эффективных нормативных правовых, методических и организационных мер, направленных на повышение качества организации труда и менеджмента в государственных органах Казахстана.

**Методология исследования:** Анализ уже существующей вторичной информации, а именно: результатов исследований по данной теме, проведенных ранее на территории РК, а также лучших практик менеджмента госорганов в мировой практике, имеющих в отчетах ОЭСР, Всемирного банка и др. Изучение стратегического планирования и его увязки с бюджетом, распределения функций и ответственности между руководителями госоргана, анализ степени его влияния на эффективность работы госслужащих в частности и госорганов в целом. Анкетирование целевых групп, в том числе государственных служащих центральных и местных исполнительных государственных органов (14250 анкет – Республика Казахстан, обработка в STATA); проведение 15 глубинных интервью с политическими и административными государственными служащими и 3 фокус-групп с экспертами, представителями гражданского сектора и бизнеса (в г.г. Нур-Султан, Алматы, Павлодар, Талдыкорган).

**Новизна:** Разработан пакет мер по совершенствованию менеджмента государственных органов на основе горизонтального механизма принятия решений с учетом запросов общества.

### **Результаты работы:**

Выявлены проблемы диспропорции функций государственных органов, дублирующие контрольные функции Министерства труда и социальной защиты Республики Казахстан.

Выявлены проблемы взаимоувязки стратегических целей министерства, государственных и бюджетных программ в сфере занятости и социальных программ.

Выявлены проблемы разграничения функций политических и административных государственных служащих, баланса полномочий, ответственности и ресурсов, перегрузки информационных потоков на всех уровнях управления.

Составлен список экзогенных и эндогенных факторов.

Разработаны рекомендации по совершенствованию менеджмента государственных органов.

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящем отчёте использованы следующие термины и определения:

Партисипативная модель управления	(от англ. <i>participant</i> – участник или <i>participation</i> – участие) – модель соуправления, построенная на сотрудничестве власти и общества по наращиванию общественных благ
Стейкхолдер	заинтересованное лицо
КРІ	Key Performance Indicators – ключевые показатели деятельности, которые позволяют измерить степень достижения целей или оптимального процесса, а именно – результативность и эффективность

## СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ

Перечень используемых сокращений:

АСП	Адресная социальная помощь
Комитет	Комитет труда, социальной защиты и миграции
МИО	местные исполнительные органы
МНЭ	Министерство национальной экономики
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения
ОДП	обусловленная денежная помощь
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРТ	Программа развития территории
СГП	Система государственного планирования
Фонд	АО «Государственный фонд социального страхования»
ЦГО	центральные государственные органы
KPI	Key Performance Indicators
NPM	New Public Management

## ВВЕДЕНИЕ

### **Актуальность темы исследования**

Вызовы внешней среды вынуждают любое государство реформировать административную систему, приспособив ее к происходящим глобальным изменениям и запросам общества. Эти изменения приводят к необходимости сокращения государственных расходов, численности государственных служащих, оптимизации структуры государственных органов власти, повышения качества и эффективности менеджмента государственных органов.

Проблемы внутреннего менеджмента зависят от правильной формулировки видения и миссии государственными органами, обеспечение баланса триады «полномочия–ответственность–ресурсы»<sup>1</sup>. Отсутствие четкого разграничения политического и административного менеджмента привело к тому, что политические государственные служащие вынуждены заниматься операционными вопросами. Это сдерживает внедрение новых методов организации управления таких, как agile model of management, которые, в отличие от традиционных управленческих приемов, имеют гораздо больший коэффициент производительности, качества принимаемых решений и главное – адаптивности к изменениям.

**Целью настоящего исследования** является определение эффективных нормативных правовых, методических и организационных мер, направленных на повышение качества организации труда и менеджмента в госорганах.

Достижение поставленной цели осуществляется последовательным решением следующих задач:

1. Изучить результаты предыдущих исследований, тенденции, лучшие практики эффективного менеджмента государственных органов.
2. Выявить концептуальные проблемные участки, экзогенные и эндогенные факторы, влияющие на эффективность менеджмента государственных органов.
3. Разработать инструменты, технологии, способы:
  - разграничения полномочий между политическими и административными госслужащими, а также обеспечения баланса полномочий, ответственности и ресурсов;
  - обеспечения взаимоувязки стратегического плана госоргана с бюджетным планированием госоргана;
  - оптимизации информационных потоков.

Гипотеза исследования: менеджмент государственных органов будет эффективным при соблюдении баланса полномочий, ресурсов и ответственности,

---

<sup>1</sup> А. Байменов, О некоторых факторах эффективности государственного управления, Государственная служба, том 22 № 1, ISSN 2070-8378, 2020 стр. 30 [https://drive.google.com/file/d/1y1SQsTw36dsdn7M8MLRC\\_mi\\_L0sxwRT4/view](https://drive.google.com/file/d/1y1SQsTw36dsdn7M8MLRC_mi_L0sxwRT4/view)

разграничении полномочий политических и административных государственных служащих, оптимизации информационных потоков.

При разработке гипотезы исследования не рассматривались темы предыдущих исследований, которые были проведены Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан в 2012, 2013, 2015 годах с разработкой конкретных рекомендаций по нормированию рабочего времени государственных служащих и оплаты труда, автоматизации документооборота, внедрению принципа «бережливости», процессного подхода в государственных органах Республики.

В главе первой представлен обзор трендов, концепций и лучших практик государственного управления и менеджмента государственных органов, рассматриваются методические основы понятия «менеджмент» и его компонентов, современные методики и инструменты.

Во второй главе представлены результаты эмпирических исследований на примере деятельности Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, территориальных подразделений, местных исполнительных органов в сфере занятости и социальных программ, а также экспертных оценок и анкетного опроса 14250 государственных служащих.

В третьей главе сформулированы рекомендации по совершенствованию менеджмента государственных органов.

В заключении представлены основные выводы исследования.

**Исследование проводилось на основе** системного подхода. Для решения поставленных задач были использованы такие научные инструменты, как методы и модели системного анализа, методы экспертных оценок и международных сравнений, корреляционного и регрессного анализа, контент-анализа. Важное место при исследовании отводилось изучению лучших практик государственного управления, что способствовало более точному обоснованию рекомендаций по совершенствованию менеджмента государственных органов.

**Информационная база.** Информационно-эмпирическая база исследования включает в себя:

- официальные статистические материалы по вопросам менеджмента государственной службы;
- данные, опубликованные в отечественных и зарубежных научных журналах и представленные на официальных Интернет-ресурсах государственных органов;
- законы, нормативные правовые акты, подзаконные акты центральных и местных исполнительных органов по вопросам менеджмента государственных органов;
- программы, проекты и другие первичные материалы государственных органов, национальных и международных исследовательских центров, неправительственных организаций.

Эмпирическая база исследования включает:

- результаты группового анкетирования, экспертных оценок, кабинетного социологического исследования.

Отчет состоит из введения, 3 глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

# ГЛАВА 1: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

## 1.1 Обзор современных теорий, концепций и моделей государственного управления

Все страны мира в равной степени предпринимают усилия по созданию новых эффективных моделей управления. Чем выше эффективность, тем больше кредит доверия граждан к государству, тем выше политическая стабильность в обществе.

«Казахстану необходима новая модель государственного управления, адекватная запросам общества, эффективная и справедливая»<sup>2</sup>.

В свою очередь, запросы общества строятся на замене бюрократии на методы, выработанные и применяемые в сфере корпоративного и частного бизнеса: акцент на конкретный результат, применение инструментов и технологий проектного, стратегического и риск-менеджмента, высокая степень координации и связанности внутри и между государственными органами, рассмотрение госслужащих как менеджеров–партнеров, заботящихся об общественных интересах. «Без положительного решения этого и иных принципиальных системных вопросов принятие мер в рамках остальных аспектов государственной службы (отбор кадров, их оценка, аттестация, обучение, продвижение по службе и т.д.) будет носить вторичный и практически неспособный изменить работу государства и его органов в лучшую сторону характер»<sup>3</sup>.

Согласно отчету "Индикаторы государственного управления" (Worldwide Government Indicators), опубликованному 25 сентября 2020 года Всемирным банком, Казахстан улучшил свои позиции по показателю «Эффективность государственного управления», заняв 84-ое место в рейтинге среди более 200 стран.

Эксперты отметили улучшение работы правительства за счет повышения показателей в области качества работы государственного аппарата и стабильности в политическом и экономическом курсе, а также в уровне удовлетворенности населения оказанием базовых государственных услуг.<sup>4</sup> Однако в условиях глобализации и новых вызовов оценка «4» для Казахстана является ступенью для принятия более решительных действий по повышению качества менеджмента государственных органов.

Трансформации государственного управления должно предшествовать тщательное изучение лучших практик управления, тенденций развития государственного управления и качества менеджмента государственных органов.

---

<sup>2</sup> К-Ж. Токаев, встреча с участниками президентского молодежного кадрового резерва, январь 2020 г., [https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal\\_political\\_affairs/in\\_speeches\\_and\\_addresses/vystuplenie-prezidenta-kasym-zhomarta-tokaeva-na-vstreche-s-uchastnikami-prezidentskogo-molodezhnogo-kadrovogo-rezerva](https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-kasym-zhomarta-tokaeva-na-vstreche-s-uchastnikami-prezidentskogo-molodezhnogo-kadrovogo-rezerva)

<sup>3</sup> А. Чеботарев, [https://aspandau.kz/index.php?route=news/news&npath=78\\_397](https://aspandau.kz/index.php?route=news/news&npath=78_397)

<sup>4</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Исследование качества деятельности государственных органов затрагивает несколько областей знаний, среди которых на первом месте находится наука о государственном управлении как способе воздействия субъекта на объект управления, изменяющего положение, поведение, свойства и качества объекта для достижения определенных целей.

Одной из самых распространенных теорий последнего времени, используемой в реформировании государственного управления, является *New public management*<sup>5</sup> (далее - NPM), которая вдохновлена идеями, связанными с неолиберализмом и теорией общественного выбора<sup>6</sup>. Суть теории - перенос методов управления, сложившегося в корпорациях, на уровень государственного и регионального управления.

Главная ценность государства в этом случае заключается в том, что оно превращается в мегакорпорацию, приоритеты которой - права человека и свобода личности, социально ориентированная рыночная экономика, взаимовыгодное взаимодействие государственных структур с бизнесом, политический и идеологический плюрализм, социальная эффективность, компактность аппарата управления и его малозатратность. NPM предполагает постоянный внешний и внутренний мониторинг результатов управления, использование технологии бенчмаркинга успехов и причин неудач, управление «по целям и качеству», жесткий бюджетно-финансовый контроль (Рисунок 1).

---

<sup>5</sup> Hood C. A Public Management for all Seasons? // Public Administration. 1991. № 1  
Dunleavy P., Hood C. From old public administration to new public management. Public Money and Management, 1994.14 (3): 9–16.

<sup>6</sup> <https://www.britannica.com/topic/governance/The-new-public-management>

**Рисунок 1. Суть нового государственного управления**



*Источник:* авторская разработка.

Государственный орган рассматривается как организация, нанятая налогоплательщиками для предоставления услуг. Государство и общество тем самым представляют собой два разных субъекта, вступающих в отношения найма. Различают два направления: экономическое – маркетизация и организационное – дебюрократизация.

Принципы нового государственного управления отражены на Рисунке 2.

**Рисунок 2. Принципы нового государственного управления<sup>7</sup>**



Недостатки модели:

- распространение коррупции в государственных аппаратах;
- злоупотребление служебным положением при делегировании полномочий сверху вниз (усмотренческое поведение государственных служащих).

Кроме того, модель не учитывает специфику государственного менеджмента, направленного на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, независимость от политических партий, профессионализм и компетентность. Несмотря на важность руководства целями государственного органа, любое

<sup>7</sup> Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago, 1971.

решение государственного служащего должно основываться на законности, служении интересам гражданского общества и государства.

Также в концепции не учтена специфика государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений.

Наблюдаются сложности при оценке результатов деятельности государственных служащих, чьи функции не являются клиентоориентированными.

### ***Концепция «Перестраивающееся правительство» (Reinventing Government — RG) - государственный менеджеризм***

Основоположники концепции Дэвид Осборн и Тэд Геблер (США)<sup>8</sup> предложили 10 принципов преобразования всех уровней государственного управления:

1. Стимулирующее управление: руководить, а не журить.
2. Управление, обращенное к обществу: уполномочивать, а не служить.
3. Конкурирующее управление: использование конкуренции в организации услуг.
4. Управление, движимое своей миссией: преобразование организаций, руководствующихся правилами и нормами.
5. Управление, ориентированное на результат: акцент на результат вместо начинаний.
6. Управление, ориентированное на потребителя: первичны потребности потребителя, а не бюрократии.
7. Предприимчивое управление: приумножение вместо расточительства.
8. Предусмотрительное управление: профилактика вместо терапии.
9. Децентрализованное управление: вместо иерархии - участие и работа в команде.
10. Прорывное управление: постепенные перемены на рыночной основе.

Эта модель также рассматривает государство как мегакорпорацию, приоритетами которой являются бережное, рациональное использование общественных денег, конкуренция на рынке услуг населению, цифровизация и автоматизация оказания государственных услуг, оценка госслужащих по результатам.

Особенность концепции государственного менеджеризма заключается в максимальной децентрализации структур и функций, деконцентрации, делегировании на низший уровень полномочий, ресурсов и ответственности. Децентрализацию управления сопровождает общественный контроль.

---

<sup>8</sup> Osborne D. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne, T. Gaebler. Reading, Mass., 1992.

Организационные структуры в государственном менеджизме подвижны и гибки, быстро реагируют на внешние вызовы, потребности граждан и других акторов, являются центрами инноваций и высокой культуры.

### ***Модель «Сервисное государство» или «государство-супермаркет»***

Основана на концепции NPM, при которой главная функция государства – предоставление качественных государственных услуг населению. Граждане для государства прежде всего - клиенты, а не партнеры, более того - первоисточник власти. Во многих странах основы такой модели закреплены в специальных документах: «Хартия граждан» (Великобритания), «Хартия государственных служащих» (Италия), «Хартия клиентов» (Бельгия)<sup>9</sup>.

Недостатки всех вышеуказанных концепций - в игнорировании политических аспектов управления. Эффективность государственного управления ограничивается удовлетворенностью качеством оказания государственных услуг. Значительных сокращений затрат на содержание государственного аппарата не наблюдалось.

### ***Концепция «руководства» («governance»)***

Запросы общества растут, меняется парадигма управления: государство и общество - не два разных субъекта, вступающих в отношения найма. Государство и общество сегодня – это сотрудничающие партнеры, которые наращивают общественные блага на основе постоянного взаимодействия.

Это новая формула менеджмента, основанная на взаимном доверии всех заинтересованных сторон: государства, граждан и бизнеса. Руководство понимается как система кооперации государственных, общественных, частных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Государство по концепции «руководство» выступает не традиционно доминирующим и властным институтом, навязывающим свой стандарт деятельности гражданам и бизнесу, а инициатором сотрудничества, становясь партнером сети кооперативных отношений.

В противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, концепция «руководства» предлагает новый тип управления, основой которого являются сетевые структуры взаимодействия государственных, частных и общественных организаций.

Позитивные возможности государства в экономическом развитии определяются не его силой, а способностью создавать и поддерживать «сетевые структуры».

---

<sup>9</sup>Official Journal of the European Communities. C. 364. 2000. December 18th.p. 1–22

Международные организации призывают государственные органы всех стран расширять участие граждан и способствовать обеспечению прозрачности, налаживанию партнерских связей для осуществления устойчивого развития<sup>10</sup>.

Государственный сектор Казахстана также предпринимает шаги по переходу от самостоятельных действий к решению проблем в партнерстве с бизнесом и населением в соответствии с принципами «Слышащего государства». Граждане и представители бизнеса в скором будущем получают возможность выражать свое мнение, предлагать идеи и решения по принимаемым изменениям программ и политик, в том числе на площадке «Открытого правительства»<sup>11</sup>.

Закономерно, что в качестве первостепенной Президентом Казахстана Касым-Жомартом Токаевым обозначена задача «поддерживать и укреплять гражданское общество, вовлекать его в обсуждение наиболее актуальных общегосударственных задач с целью их решения»<sup>12</sup>.

### **«Открытое правительство» (Open Government Partnership)**

Развитие информационно-коммуникационных технологий, Интернета, распространение социальных сетей и сообществ дали возможность совершенствоваться концепции “governance” и модели «электронного правительства» - e-government в «открытое правительство» (Рисунок 3).

---

<sup>10</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, принятой в 2012 году, «Будущее, которого мы хотим»  
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17285/K1402366.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Рио – де – Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию

[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml)

Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»

[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml)

Взаимодействие с заинтересованными сторонами: практическое руководство

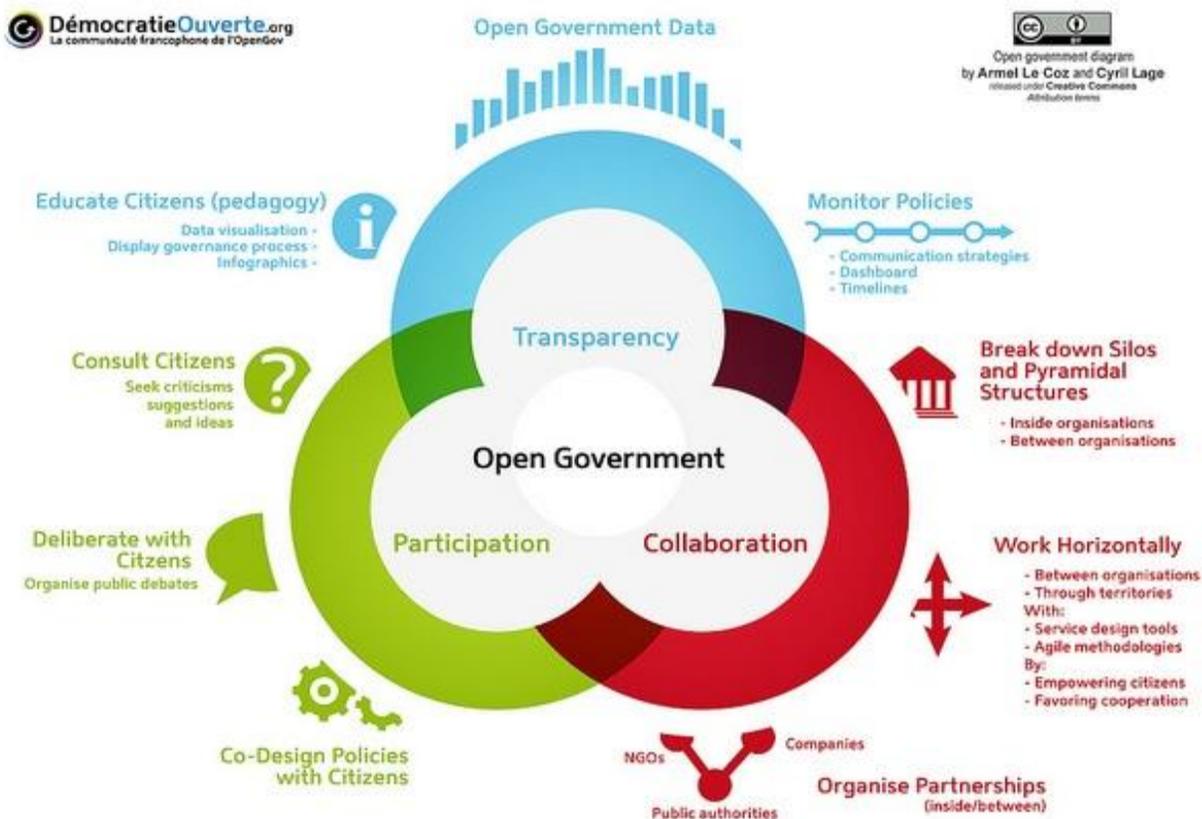
[http://www.urbanecomomics.ru/download.php?dl\\_id=2528](http://www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=2528)

<sup>11</sup> Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>

<sup>12</sup> Конструктивный общественный диалог - основа стабильности и процветания Казахстана,

[http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana)

Рисунок 3. Суть «открытого правительства»<sup>13</sup>



Основными характеристиками концепции являются:

- активное гражданское участие в процессах управления;
- открытость, прозрачность и подотчетность гражданам в режиме постоянного обмена информацией и общественного контроля;
- интерактивность принятия решений<sup>14</sup>.

Открытое правительство, в отличие от электронного правительства, является не столько технологической и информационной базой, сколько площадкой для обеспечения реального соуправления со стороны граждан и их ассоциаций.

<sup>13</sup>[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Open\\_government\\_schema.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Open_government_schema.jpg)

<sup>14</sup> Open Government Plan. September, 2016. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/Open-Government-Plan.pdf>

## **«Хорошее государственное управление - «Good Governance»**

«Good Governance», по терминологии ООН это «управление, которое отвечает требованиям открытого, демократического и справедливого общества»<sup>15</sup>.

Данная концепция представляет свод принципов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в которую вошли:

- открытость, информационная прозрачность и ответственность;
- честность и справедливость в делах, касающихся граждан, включая механизмы консультирования с ними и их участия;
- оказание квалифицированных и действенных услуг;
- четкие, прозрачные и применимые законы и нормативные акты; согласованность и последовательность в формулировании политики;
- уважение верховенства закона;
- а также высокий уровень этики поведения<sup>16</sup>.

Государственная служба в «Хорошем государстве»:

- ответственна и подотчетна перед политиками и гражданами;
- на доверии строит партнерство с бизнесом через проекты ГЧП;
- отказывается от иерархии в пользу сетевых структур, создаваемых совместно с гражданами для решения конкретной задачи;
- принимает решения на основе консенсуса с учетом интересов граждан и бизнеса.

## **«Сетевая модель» управления *Governance without Government* или *Network model of Government***

Управление без правительства – новый тренд, который представляет собой совокупность государственных и негосударственных организаций, взаимодействующих между собой в целях достижения согласия или решения конкретной задачи.

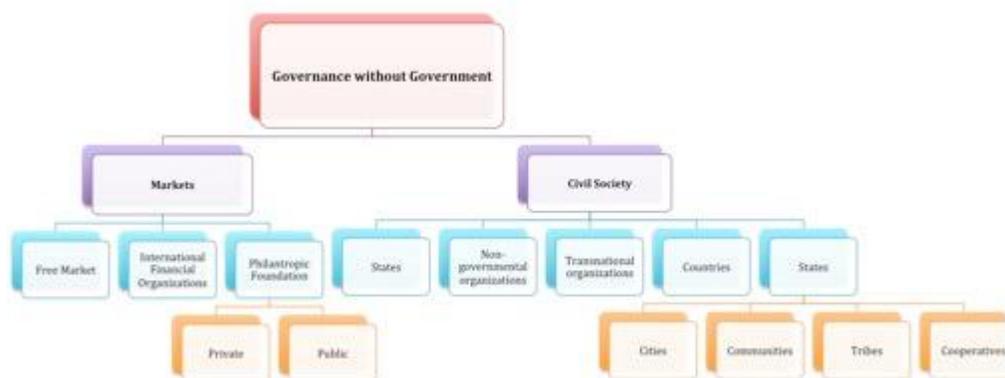
В отличие от традиционного процесса принятия решений сверху вниз по иерархической лестнице, горизонтальное принятие решений, основанное на сотрудничестве с другими уровнями государственного управления, бизнесом и гражданами, более эффективно с точки зрения политической стратегии и распределения ресурсов (Рисунок 4). Особенную ценность горизонтальность приобретает в решении сложных общественных проблем, требующих специальных знаний, факторологической базы и опыта<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования. 2003. № 4. С. 50–58.

<sup>16</sup> Отчет ОЭСР «Граждане в качестве партнеров: информирование, консультации с общественностью, а также ее участие», 2001 г., стр. 15.

<sup>17</sup> Раби Абуцакра, Мишель Хури, Эффективное правительство для нового века, Москва, 2018, стр. 50-51

## Рисунок 4. Сетевая модель государственного управления<sup>18</sup>



Организационные структуры при сетевой модели строятся на доверии, взаимозависимости, обмене ресурсами и дипломатическом разрешении конфликтов.

Горизонтальный механизм принятия решений анализируется в отчете «Правительства будущего» (Governments for the Future) за 2013 год<sup>19</sup>.

### *«Умное государство» Smart Nation*

Стремительное развитие технологий 4.0, Интернета вещей, социальных сетей формирует новую модель управления, парадигмой которой является максимальное вовлечение населения в управление городами при «пассивном участии» государства в принятии решений (Рисунок 5).

Пассивность государства заключается в отказе от вмешательства при принятии решений.

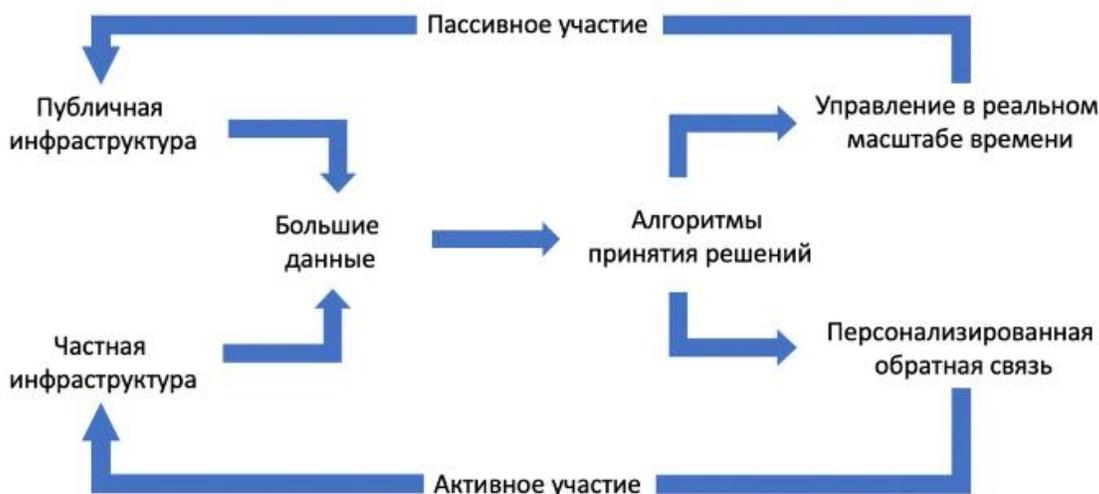
Само принятие решений основывается на переработке «больших данных», использовании искусственного интеллекта, персонализированной обратной связи. Скорость принятия решений сокращается за счет возможности в режиме онлайн увидеть, как и какие запросы граждан удовлетворяются, какие будут последствия: позитивные или негативные, правильно ли спрогнозированы риски<sup>20</sup>. Пока данная концепция используется на муниципальном уровне и в городе-государстве Сингапуре.

<sup>18</sup> Jones, Candace; Hesterly, William S.; Borgatti, Stephen P. (October 1997). "A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms". *Academy of Management Review*. 22 (4): 911–945.

<sup>19</sup> [https://vnk.fi/documents/10616/1093242/J2013\\_Government+Report+on+the+Future.pdf/7311d729-3a25-44a3-b2af-1223ed14ead4/J2013\\_Government+Report+on+the+Future.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/1093242/J2013_Government+Report+on+the+Future.pdf/7311d729-3a25-44a3-b2af-1223ed14ead4/J2013_Government+Report+on+the+Future.pdf)

<sup>20</sup> Там же

**Рисунок 5. Модель «умное правительство»<sup>21</sup>**



2

Необходимо понимать, что все представленные модели государственного управления - не продукт теоретических исследований, а обобщенный опыт реформирования административной службы в разных странах.

## 1.2 Лучшие практики государственного управления и менеджмента

Административные реформы в развитых странах мира, начавшиеся более полувека назад в ответ на разрастание административного аппарата на фоне ухудшения экономического положения граждан и роста дефицита бюджета, социальной несправедливости, не прекращаются и сегодня, так как по настоящее время сохраняется актуальность их основных направлений:

- разделение политики и экономики;
- оценка эффективности деятельности государственных служащих;
- оплата труда госслужащих по результатам работы;
- сокращение влияния государства в экономике;
- обратная связь оценки удовлетворенности клиентов.

Все административные реформы были направлены как на регулирование общественного развития и широкое участие представителей гражданского общества, так и на результаты реформируемой госструктуры или функции.

Например, в англосаксонских странах (Великобритания, США, Новая Зеландия, Австралия) административные реформы проводились по 4 базовым позициям: ориентация на качество предоставляемых услуг, конкуренция среди

<sup>21</sup> <http://мниап.пф/analytics/Umnoe-pravitelstvo-struktura-i-vzaimodejstvie/>

государственных органов, учет потребностей «клиентов», квантификация - четкое соотношение целей, задач и функций государственных органов.

Модернизация государственной службы США и системы государственного управления проявляется в децентрализации власти, в «разделении труда», при котором федеральное правительство осуществляет важнейшие функции (управление экономикой страны, обеспечение обороны, установление внешнеполитического курса), тогда как правительства штатов и местных органов управления специализируются на реализации внутренних социально-экономических программ.

Качество исполнения должностных обязанностей в США принято оценивать на основе нескольких критериев: улучшения действенности и эффективности управленческого труда, качества работы, включая сокращение объема делопроизводства; экономии средств; своевременности исполнения должностных обязанностей; иных показателей, применяемых в зависимости от специфики работы органа.

В США в подготовке различных альтернативных вариантов реформ государственного управления участвовали более 400 лучших экспертов. Кроме того, в каждом из министерств были созданы специальные экспертные группы в среднем по 20 человек в каждой.

Кстати, США являются родиной независимых аналитических центров, известных как «мозговые центры» («фабрики мысли» или “think tanks”). «Фабрики мысли» стали не только одной из форм выражения общественного мнения, но также и узловыми точками публичной политики, в которых формируются инициативы по решению общественных проблем в ходе массовой коммуникации<sup>22</sup>.

Международное признание получил опыт реализации политики открытого правительства в США, послуживший развитию новой глобальной инициативы Партнерства открытого правительства (Open Government Partnership).

В Великобритании, по сравнению с США, органы местного управления выполняют гораздо меньше функций. Однако на местном уровне присутствует относительная самостоятельность в вопросах распоряжения бюджетом и оперативно-исполнительной деятельности: вышестоящие органы осуществляют скорее контроль, чем непосредственное руководство. Мониторинг улучшения системы оказания государственных услуг населению выделяет следующие приоритетные направления: разработку государственной политики с ориентацией на общенациональные интересы и стратегические цели, а не только на конъюнктурные факторы; повышение целенаправленности и ответственности за распределение государственных услуг за счет дифференциации интересов различных социальных групп (пожилых людей, инвалидов, женщин, национальных

---

<sup>22</sup> Issenova G., Public Sector Project Office: From Information Repository to Coworking Center, 35th IBIMA Conference: 1-2 April 2020, Seville, Spain, <https://ibima.org/accepted-paper/public-sector-project-office-from-information-repository-to-coworking-center/>

меньшинств); использование инновационных технологий; внедрение новых видов услуг для малого бизнеса.

Акцент на результаты помог англосаксонским странам достичь экономического и социального эффекта за счет рационального использования общественных ресурсов, клиентоориентированности государственных органов и дифференцированной оплаты труда госслужащих.

В то же время усилились ранее не выявленные проблемы менеджмента государственных органов вследствие информационной асимметрии, разрыва между органами, вырабатывающими политику (ориентирующимися на общие ценности и интересы населения), и государственными органами – услугодателями, саботажа со стороны чиновников, которые противятся пониманию модели государства как нанятого обществом поставщика услуг, социального расслоения и рассогласованности интересов различных слоёв (групп) населения.

В «наполеоновских» странах (Франция, Швейцария, Италия) пошли по пути децентрализации - предоставления больших полномочий местным органам. Например, во Франции центральное либо местное правительство может передать полномочия, ресурсы и ответственность территориальным коллективам (коммунам), общественному объединению или квази-автономной негосударственной организации<sup>23</sup>.

В группе северных стран (Швеция, Нидерланды, Дания, Финляндия) выделяется модель Швеции, при которой помимо министерств создаются административные управления, занимающиеся экспертной работой конкретной отрасли и подчиненные напрямую правительству, а не министерству.

Сами министерства представляют собой небольшие по численности государственные органы, ответственные только за политическую линию правительства<sup>24</sup>. В Швеции и Финляндии происходит четкое разделение public policy и public administration в принятии решений на основе консенсуса.

Также в северных странах был успешно осуществлён переход на бюджетирование по результатам с привлечением представителей неправительственных организаций, профсоюзов, инициативных групп граждан.

В Германии модернизация государственной службы сводится к оптимизации кадров. Численность служащих за значительный исторический период неуклонно сокращается, но повышается их качество. Это обусловлено высоким статусом государственного служащего в этой стране. Кроме того, госорганы Германии имеют приоритетное право перед частными структурами «забирать» себе выпускников высших учебных заведений с наилучшими результатами. Принцип «пожизненного назначения», выражаемый системой

---

<sup>23</sup> Kickert, Walter. (2007). Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain. 10.1057/9780230625365\_3.

<sup>24</sup> Дерябин Ю.С., Антюшина Н.М., Северная Европа: регион нового развития, Москва, 2008, стр. 480, ISBN ISBN 978-5-7777-0392-7

правовой защищенности и прочных социальных гарантий госслужащих, является одной из мер модернизации всей системы.

Из опыта азиатских стран интерес вызывает организация служебной деятельности PEMANDU в Малайзии<sup>25</sup>. В ответ на недовольство граждан работой правительства были разработаны практические шаги ускоренной модернизации государственного управления, среди которых: выездные сессии для определения приоритетов; лаборатории на основе сотрудничества с экспертами; общественное обсуждение результатов; независимый годовой аудит работы правительства.

### **Кейс 1**

Было очень много озабоченности по поводу того, что государство не помогает бедным. В этой сфере сделано много решительных шагов. Прежде всего, мы зарегистрировали реально бедных людей, мы стали знакомиться с этими людьми, узнали всех их по имени, мы стали понимать, где они живут, почему они оказались в таком положении, и начали давать им некоторое количество денег, но с условием, что ежемесячные пособия будут привязаны к программе по преодолению бедности.

Во-первых, мы содействовали этим людям в поисках работы в городе. Во-вторых, мы стали давать возможность заниматься более передовым сельским хозяйством. В-третьих, начали привлекать их в сектор услуг, туризма. Если люди этого не делали, деньги у них изымались.

Первый же год реализации программы стал успешным. Начался рост дохода домохозяйств, он продолжается и сегодня. И вот что интересно: если в целом рост доходов домохозяйств был на уровне 8%, то у малоимущих этот показатель был на уровне 9,5%.<sup>26</sup>

Таким образом, все приведенные в качестве примера концепции и лучшие практики ориентированы на эффективность государственного управления, основной целью которого становится учет запросов и интересов общества. Изменение парадигмы управления приводит к необходимости трансформации структур управления – государственных органов, адаптирующих в свою деятельность технологии и методики из корпоративного менеджмента. Высшим уровнем организации в настоящее время являются саморегулируемые сети, основанные на доверии.

«Политические модели медленно, но верно трансформируются от иерархических форм организации, единой, централизованной системы управления посредством законов, правил и регламентаций к горизонтально-организованной и

<sup>25</sup> PEMANDU “водитель” на малайском языке – и подразделение буквально управляло реализацией приоритетов правительства, содержащихся в Национальной программе преобразований (NTP).

<sup>26</sup> Идрис Йала. Воспитание новой культуры государственного управления. Пример Малайзии // ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, 2015, №5 (97).

[https://drive.google.com/file/d/0B8CazA\\_H7n0kTGk1UVRXcFp1TUE/view](https://drive.google.com/file/d/0B8CazA_H7n0kTGk1UVRXcFp1TUE/view)

относительно фрагментированной системе руководства, осуществляемых посредством саморегулирующих сетей» (Э. Соренсен)<sup>27</sup>.

### 1.3 Гибкие методики и инструментарий современного менеджмента государственных органов

Традиционно менеджмент рассматривают как вид человеческой деятельности, которая представляет систему функций (планирование, прогнозирование, организация, координация, учет, контроль, мотивация). Эти функциональные компоненты менеджмента и отражают его сущность.

С точки зрения системного подхода, менеджмент представляется в виде системы, направленной на трансформацию ресурсов, в том числе интеллектуальных, организационных, материальных, информационных, в конечный результат (Рисунок 6).

Рисунок 6. Суть менеджмента



Источник: авторская разработка.

Менеджмент органа государственной власти – это система, обеспечивающая создание правовых, организационных и других условий для достижения целей,

<sup>27</sup> Sorensen E. Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. Vol. 24, № 24, p. 693

заданий, формирования структуры, технологий деятельности, а также жизнедеятельности людских ресурсов в органах государственной власти<sup>28</sup>.

Основными элементами системы менеджмента государственного органа как самостоятельной структурной единицы государственного аппарата являются:

- миссия, цели или целевое направление — выполнение государственных функций, включающих стратегические, регулятивные и другие формы управленческой деятельности;
- полномочия, необходимые для реализации функций государственного органа, определения его правового статуса, права принимать управленческие решения в соответствии с Конституцией и законодательством, отчетность перед высшими органами государственной власти;
- организационная структура управления как механизм разделения труда, функции, процессы;
- персонал государственных служащих, их знания и навыки;
- бюджет;
- регламент работы (процедуры, методы, процессы);
- система измерения результатов.

Государственный орган - открытая система, которая взаимодействует с внешней средой, изменяется под запросы внешней среды и, одновременно, сама воздействует на внешнюю среду.

Поэтому все современные модели государственного управления требуют от государственных органов при реализации функций учитывать запросы общества:

- участие (participation) граждан в процессе принятия государственных решений, как непосредственное, так и через организации гражданского общества;
- оперативность (responsiveness) — административные процессы в разумное время обеспечивают вовлечение и дают возможность участия всех заинтересованных лиц;
- ориентация на консенсус (consensus orientation) — используются механизмы посредничества и иные способы для достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества;
- результативность и эффективность (effectiveness and efficiency) — органы власти производят результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания, и в то же время наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов;
- прозрачность (transparency);
- подотчетность (accountability)<sup>29</sup>.

На Всемирном экономическом форуме в 2013 году правительствам рекомендовано применять более инновационные, эффективные (effective) и

<sup>28</sup> Шемяков А. Д. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие / А. Д. Шемяков. – Донецк: ДонГУУ, 2016. – 505 с.

<sup>29</sup> <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

результативные (efficient) практики оценки деятельности государственных органов, использовав в качестве основы принцип F.A.S.T. (flat - «плоский», agile - подвижный, streamlined - хорошо налаженный, четкий, организованный, tech-enabled - технически оснащенный)<sup>30</sup>.

Принцип F.A.S.T., используемый уже давно в корпоративном секторе и рекомендуемый для государственных органов, должен основываться на быстрых и гибких методиках менеджмента.

Самые распространенные F.A.S.T. – методики *Проектного управления*:

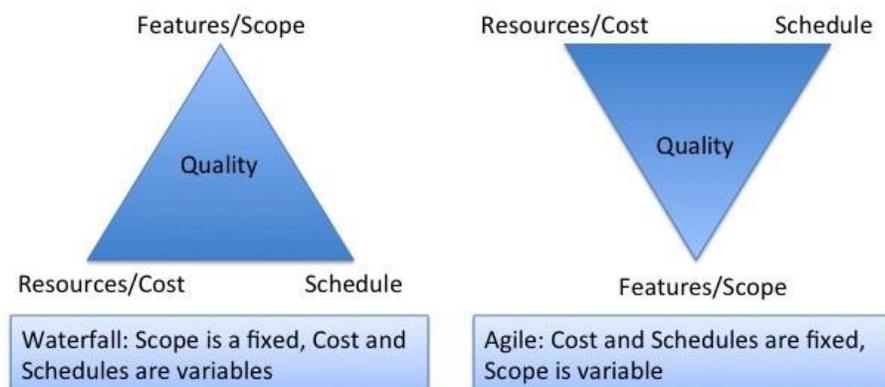
Agile<sup>31</sup>-подходы вызывают трансформацию внутри организации: внедрение их меняет в лучшую сторону отношение людей к работе, которой они занимаются. Agile предполагает, что при реализации проекта не нужно опираться только на заранее созданные подробные планы. Важно ориентироваться на постоянно меняющиеся условия внешней и внутренней среды и учитывать обратную связь от заказчиков и пользователей.

Основные принципы Agile-подхода:

1. Люди и взаимодействие важнее процессов и инструментов.
2. Работающий продукт важнее исчерпывающей документации.
3. Сотрудничество с заказчиком важнее согласования условий контракта.
4. Готовность к изменениям важнее следования первоначальному плану<sup>32</sup>

(Рисунок 7).

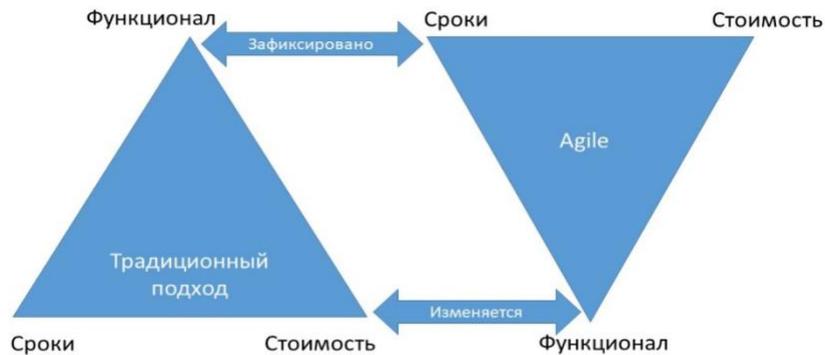
**Рисунок 7. Сравнение традиционных методик управления с Agile**



<sup>30</sup> Писаревский Е.Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. № 10, 2013. - С. 4.

<sup>31</sup> С англ. Agile – быстрый, подвижный

<sup>32</sup> Роберт С. Маргин, Джеймс В. Ньюкирк, Роберт С. Косс. Быстрая разработка программ. Принципы, примеры, практика = Agile software development. Principles, Patterns, and Practices. — Вильямс, 2004. — 752 с. — ISBN 0-13-597444-5



Источник: <https://remcojansen.wordpress.com/2016/07/12/what-the-difference-between-agile-and-waterfall-crm-implementation-methods/>

Scrum<sup>33</sup> – это подход структуры: метод организации работы небольших команд, работающих над такими же небольшими продуктами, которые постоянно совершенствуются.

Scrum-методы широко используются в проектном менеджменте, так как позволяют выполнять небольшие работы в короткие сроки с наибольшей результативностью. Scrum-подход делит рабочий процесс на равные спринты – обычно это периоды от недели до месяца, в зависимости от проекта и команды. Перед спринтом формулируются задачи на данный спринт, в конце обсуждаются результаты, а команда начинает новый спринт. Спринты очень удобно сравнивать между собой, что позволяет управлять эффективностью работы, оперативно корректировать задачи и перераспределять ресурсы. Авторы данной методики так ее и называют «SCRUM: Искусство делать в два раза больше работы за половину отведенного на нее времени.»<sup>34</sup>.

Kanban - это «подход баланса», метод управления и контроля стадий задачи: «Планируется», «Разрабатывается», «Тестируется», «Завершено».

Главный показатель эффективности в Kanban – это среднее время прохождения задачи по доске. Задача прошла быстро – команда работала продуктивно и слаженно. Задача затянулась – надо думать, на каком этапе и почему возникли задержки и чью работу надо оптимизировать.

Для визуализации Agile-подходов используют доски: физические и электронные. Они позволяют визуализировать рабочий процесс по достижению результата, сделать его прозрачным для всех команд.

<sup>33</sup> термин из спортивной игры регби – схватка вокруг мяча

<sup>34</sup> с английского - SCRUM: The Art of Doing Twice the Work in Half the Time» В России переведена, как «SCRUM: Революционный метод управления проектами»

В государствах с высокой проектной культурой (Великобритания, США и ряд европейских стран) Agile-подходы носят обязательный характер в разработке любых государственных программ и цифровых сервисов.

Agile-подходы позволяют государственным органам создать возможности для быстрой и эффективной реализации инициатив граждан и государственных служащих, привлечь на государственную службу молодых профессионалов.

## ГЛАВА 2: АНАЛИЗ МЕНЕДЖМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

### 2.1 Анализ стратегического планирования и бюджетирования Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан

Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан (далее – МТСЗН) является государственным органом, осуществляющим руководство в социально-трудовой сфере, а также в области миграции населения в пределах компетенции.

Миссией МТСЗН является содействие повышению уровня и качества жизни населения через обеспечение конституционных гарантий и прав граждан в области труда, занятости, миграции и социального обеспечения.

МТСЗН осуществляет формирование и реализацию государственной политики, осуществление межотраслевой координации и государственное управление в области:

- 1) труда, в том числе безопасности и охраны труда;
- 2) занятости;
- 3) социального обеспечения, в том числе пенсионного обеспечения и обязательного социального страхования;
- 4) социальной защиты инвалидов;
- 5) социальной поддержки семей с детьми;
- 6) социальной помощи отдельным категориям граждан;
- 7) предоставления специальных социальных услуг;
- 8) миграции населения в пределах своей компетенции [1].

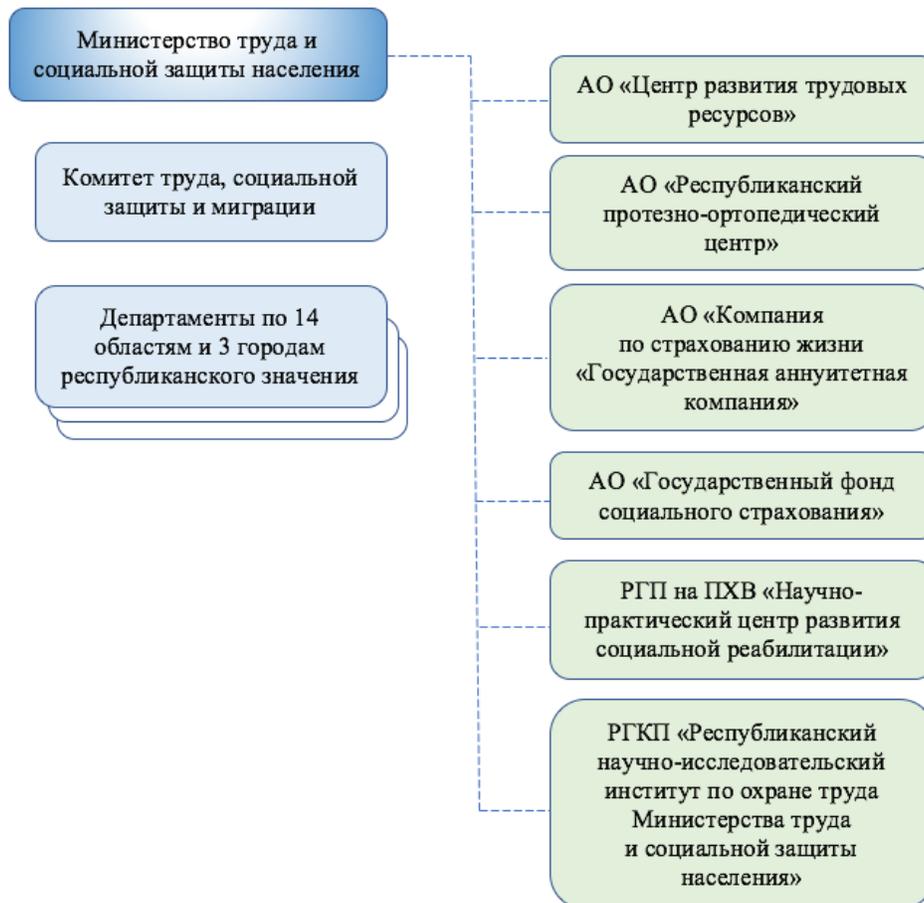
МТСЗН имеет одно ведомство – Комитет труда, социальной защиты и миграции (далее – Комитет), в ведении которого, в свою очередь, находится 17 территориальных подразделений – департаментов по областям и городам Нур-Султану, Алматы и Шымкенту [2].

В ведении МТСЗН и Комитета находятся 6 организаций:

- 1) АО «Центр развития трудовых ресурсов»;
- 2) АО «Республиканский протезно-ортопедический центр»;
- 3) АО «Компания по страхованию жизни «Государственная аннуитетная компания»;
- 4) АО «Государственный фонд социального страхования»;
- 5) РГП на ПХВ «Научно-практический центр развития социальной реабилитации»;
- 6) РГКП «Республиканский научно-исследовательский институт по охране труда Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан» (см. Рисунок 8) [3].

При этом на портале государственных органов [www.gov.kz](http://www.gov.kz) в числе подведомственных МТСЗН организаций АО «Республиканский протезно-ортопедический центр» не указано.

**Рисунок 8. Схема ведомственной вертикали МТСЗН**



*Источник:* авторская разработка на основе контента [www.gov.kz](http://www.gov.kz)

В структуру исполнительных органов труда, занятости, социальной защиты населения и миграции входят также областные управления труда/управления по инспекции труда, областные, городские и районные управления и отделы координации занятости и социальных программ, подведомственные соответствующим акиматам.

Управлениями труда/управлениями по инспекции труда выполняются функции в сфере государственного контроля за соблюдением трудового законодательства Республики Казахстан.

Местными исполнительными органами координации занятости и социальных программ обеспечиваются социальные гарантии, социальная защита и занятость населения в рамках соответствующих программ развития территорий.

## ***Организационно-функциональный анализ ведомственной вертикали МТСЗН***

Инициативой 3.5 Стратегического плана развития Казахстана-2025 (далее – Стратегический план-2025) (Передача функций от государства в конкурентную среду) предусмотрено составление Реестра государственных функций [11]. Ввиду того, что на момент проведения исследования Реестр не составлен, единственным официальным источником информации о функциях, выполняемых тем или иным государственным органом, является положение о нем.

По мнению отечественных и зарубежных экспертов, понятия «полномочия», «компетенция» и «функция» государственного органа нуждаются в четком разграничении, поскольку имеют место значительные расхождения в их интерпретации и толковании [4; 5; 6; 7]. Это, в свою очередь, ставит под сомнение корректность формулировки функций в положениях о государственных органах и, как следствие, затрудняет проведение анализа их достаточности/избыточности, выявление несвойственных, дублирующих функций.

Методическими рекомендациями по определению типовых функций государственных органов (утверждены Постановлением Правительства РК от 31 августа 2016 года № 489) под компетенцией понимается совокупность установленных полномочий государственного органа, определяющих предмет его деятельности. Полномочия, в свою очередь, определены как права и обязанности государственного органа. Тогда как функция – это осуществление государственным органом деятельности в пределах своей компетенции [8].

Один из ведущих российских специалистов в области конституционного и административного права Ю.В. Тихомиров приводит наиболее типичные формулировки полномочий государственного органа [4]:

- 1) руководит (полнообъемное решение вопросов и выполнение всех нижеследующих полномочий);
- 2) управляет (императивные указания, распоряжения);
- 3) решает (устанавливает, определяет, утверждает, создает, оформляет, представляет);
- 4) участвует (формирование, разработка, согласование, порядок использования (имущества, например), содействие);
- 5) нормирует (введение правил, принятие правовых актов, установление нормативно-технических и иных документов);
- 6) организует (создает условия, стимулирует, поддерживает, выполняет, осуществляет, инструктирует);
- 7) разрабатывает (предложения, проекты, программы, прогнозы, аналитическую информацию);
- 8) указывает (отмена актов, приостановление действий, создание организаций, предписание по совершению действий);

- 9) координирует (объединение планов и программ, согласование актов, действий и позиций, целевые установки, информационное обеспечение);
- 10) контролирует (проверки, ревизии, отчеты, информации);
- 11) запрещает (отменяет, признает недействительным, приостанавливает).

Таким образом, то, что сформулировано в положении о государственном органе как его функции, с точки зрения науки административного права, представляет собой не функции, а полномочия.

Степень конкретизации и детализации изложенных в положениях функций сильно различается. В Положении о МТСЗН функция «Формирование государственной политики в области труда, занятости, миграции и социальной защиты населения, социального обеспечения, в том числе пенсионного обеспечения и обязательного социального страхования» соседствует с функцией «Осуществление регистрации отраслевых и региональных соглашений, заключенных на уровне области (города республиканского значения, столицы)» [1]. Очевидно, что первая формулировка включает в себя совокупность большого количества компонентов (проектов, программ, планов, инициатив и т.п.), тогда как вторая представляет собой единичный операционный акт.

Перечень функций центрального аппарата МТСЗН, приведенный в Положении о нем, состоит из 151 пункта; перечень функций Комитета – из 41 пункта[1].

Классификация функций МТСЗН и Комитета в соответствии с Кодексом «Об административных процедурах» приведены на Рисунке 9 [9].

**Рисунок 9. Классификация функций центрального аппарата МТСЗН и Комитета**



Источник: авторская разработка на основе Положения о МТСЗН и Положения о Комитете.

Как показано выше, 80% функций центрального аппарата МТСЗН составляют регулятивные функции, 12% - реализационные, 6% - контрольные, и **только 2% - стратегические**. Эта диспропорция в большой (если не в главной) степени объясняется тем, что стратегические функции Положением о МТСЗН не расписаны, а сведены к трем обобщающим формулировкам:

- 1) «Формирование государственной политики в области...»;
- 2) «Разработка и реализация программ в области...»;
- 3) «Осуществление международного сотрудничества в курируемых сферах деятельности»;

тогда как другие функции расписаны детально [1]. При таком подходе к определению перечня и формулировке функций госоргана не представляется возможным корректное проведение их инвентаризации, структурного разбора и анализа.

Инициатива 5.1 Стратегического плана - 2025 (Дальнейшее перераспределение полномочий между уровнями госуправления) требует сохранения на республиканском уровне стратегических вопросов с расширением полномочий регионов по самостоятельному определению мер по достижению стратегических целей [10]. Но ввиду отсутствия Реестра государственных функций и четких подходов к определению и формулировке функций госорганов объективно оценить реализацию этой инициативы на основе положений о госорганах не представляется возможным.

Комитет призван взять на себя основную нагрузку по выполнению реализационных и контрольных функций в области труда, социальной защиты населения и миграции, но, как видно из Рисунка 9, количество реализационных функций МТСЗН остается достаточно большим и равно количеству реализационных функций Комитета [1; 11].

### *Анализ корреляции функций МТСЗН с его стратегическими целями*

Все задачи и стратегические цели МТСЗН обеспечены соответствующими функциями в их редакции, изложенной в Положении о МТСЗН [1; 12]. Все функции по своему содержанию прямо или косвенно задействованы в реализации задач МТСЗН и формировании его стратегических целей (Рисунок 10).

**Рисунок 10. Корреляция между целями, предусмотренными Стратегическим планом МТСЗН на 2020-2024 годы, с задачами**



*Источник:* авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2020-2024 годы.

Содержательным анализом функций организаций ведомственной вертикали МТСЗН (Приложение 1) выявлено 5 функций центрального аппарата МТСЗН и Комитета, дублирующих друг друга:

1. Организация мониторинга и оценки рисков в сфере безопасности и охраны труда.
2. Осуществление методического руководства и координации местных исполнительных органов в области регулирования трудовых отношений.
3. Осуществление проверки деятельности местного органа по инспекции труда.
4. Осуществление методического руководства и координации местных исполнительных органов в области регулирования трудовых отношений.
5. Рассмотрение жалоб об отказе присвоения статуса оралмана.

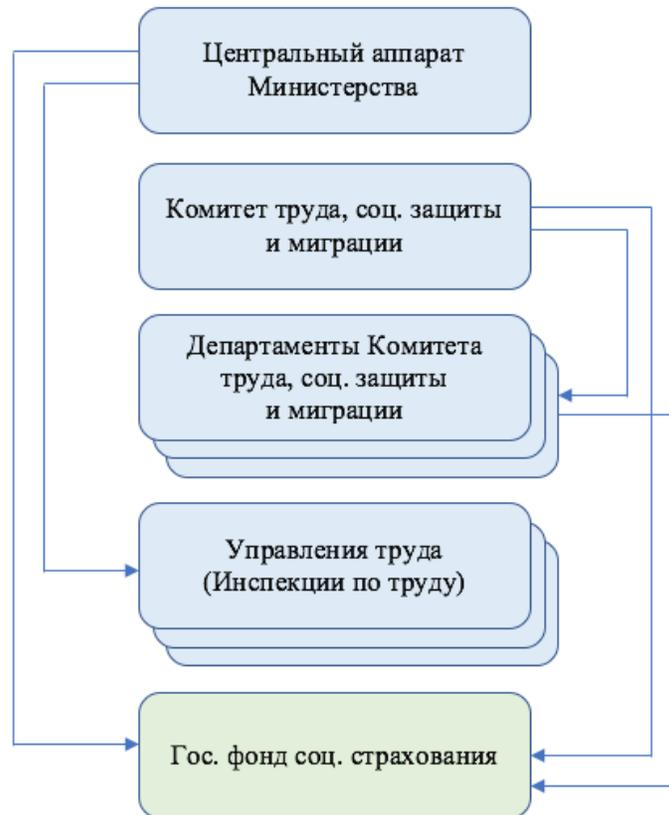
Сравнительный анализ функций Комитета и его территориальных департаментов (пример: департамент Комитета по Павлодарской области) показал дублирование 8 функций:

1. Организация сбора данных о численности получателей и сумм пенсионных и социальных выплат за счет бюджетных средств, социальных выплат из Государственного фонда социального страхования.
2. Осуществление контроля за своевременностью и полнотой выплаты государственных пенсий и пособий.
3. Проведение медико-социальной экспертизы.
4. Установление группы инвалидности и (или) степени утраты трудоспособности с определением причины, срока в зависимости от степени расстройства функций организма и ограничений жизнедеятельности.
5. Разработка социальной и профессиональной частей индивидуальной программы реабилитации инвалидов, определение потребности работника, получившего увечье или иное повреждение здоровья, связанные с исполнением им трудовых (служебных) обязанностей, в дополнительных видах помощи и уходе, предусмотренных гражданским законодательством Республики Казахстан.
6. Изучение уровня и причин инвалидности населения.
7. Прием документов на назначение государственного базового социального пособия по инвалидности при первичном установлении инвалидности.
8. Формирование и сопровождение баз данных в области социальной защиты населения [1; 11].

В Положениях МТСЗН, Комитета и территориального департамента Комитета (по Павлодарской области) содержатся функции по формированию и сопровождению баз данных и информационных систем в области труда, занятости, социальной защиты и социального обеспечения, что одновременно является основным направлением деятельности подведомственного МТСЗН АО «Центр развития трудовых ресурсов» (Приложение 1) [1; 11; 13; 14].

Положения и МТСЗН, и Комитета, и департамента Комитета по Павлодарской области содержат функцию «Осуществление внутреннего контроля за деятельностью Государственного социального фонда в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «Об административных процедурах» [1; 11; 13]. Схема контроля организаций ведомственной вертикали МТСЗН изображена на Рисунке 11.

**Рисунок 11. Схема контроля в ведомственной вертикали МТСЗН**



*Источник:* авторская разработка на основе Положения о МТСЗН, Положения о Комитете и Положения о департаменте Комитета по Павлодарской области.

Приведенная схема показывает дублирование функций контроля за деятельностью Государственного фонда социального страхования одновременно центральным аппаратом МТСЗН, Комитетом и департаментами Комитета. Это противоречит Инициативе 3.7 Стратегического плана - 2025 (Сокращение государственного контроля и надзора), а именно – императиву по исключению дублирующих и надзорных функций госорганов.

По мнению авторов исследования, многосубъектность контроля, взаимный контроль государственных органов отражает низкий уровень доверия субъектов госуправления друг к другу. Современная передовая практика госуправления свидетельствует о целесообразности смещения фокуса с контроля на аудит. Если

первый призван обнаруживать нарушения и принимать меры по отношению к нарушителям, то второй сосредоточен на диагностике проблем и совместном поиске решений по их устранению, что созвучно концепции ориентации на результат (получение социально-экономического эффекта). Эта парадигма, в свою очередь, делает особенно важной роль института общественного контроля.

### **Кейс 2**

Согласно Правилам выдачи или продления справок иностранцу или лицу без гражданства о соответствии его квалификации для самостоятельного трудоустройства (утверждены Приказом Министра здравоохранения и социального развития от 13 июня 2016 года № 503), иностранный гражданин или лицо без гражданства, в зависимости от своего нахождения на территории РК или за ее пределами, подает заявление на выдачу справки в загранучреждения РК, НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан», уполномоченный орган по вопросам занятости населения или через веб-портал «электронного правительства». Заявления на выдачу справок рассматриваются уполномоченным органом по вопросам занятости населения, а выдача справок – и уполномоченным органом по вопросам занятости населения, и НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан», и через веб-портал «электронного правительства» [15]. Такой широкий перечень организаций, выдающих один вид справок, представляется избыточным и может быть сведен к одному услугодателю – «электронному правительству».

Функция «Выдача или продление справки о соответствии квалификации для самостоятельного трудоустройства иностранным работникам» для МТСЗН представляется избыточной.

### **Кейс 3**

Приказом Министра труда и социальной защиты населения от 12 декабря 2019 года № 671 в Правила проведения медико-социальной экспертизы внесены изменения, в частности расширен перечень заболеваний, при которых инвалидность взрослым устанавливается на 5 лет, а не 1-2 года, как это было раньше. Кроме того, расширен перечень необратимых анатомических дефектов, при которых лицам старше 18 лет вторая группа инвалидности устанавливается без переосвидетельствования (бессрочно) [16; 17]. Это, в свою очередь, способствует сокращению объема работы департаментов Комитета по проведению медико-социальной экспертизы и, соответственно, создает возможности для оптимизации штатной численности департаментов.

Анализ Стратегического плана МТСЗН показал отсутствие его взаимосвязи со Стратегией «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» (далее – Стратегия-2050) в части совершенствования

государственного менеджмента. Не нашли отражение в Стратегическом плане МТСЗН такие направления, как:

1. Повышение ответственности, эффективности и функциональности государственного аппарата.
2. Новая кадровая политика. Модернизация менеджмента.
3. Модернизация системы управления государственными активами.
4. Дальнейшее совершенствование системы государственного планирования и прогнозирования.
5. Децентрализация управления.
6. Профессиональный государственный аппарат.
7. Порядок в трудовой политике.

Анализ квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса «Б» МТСЗН и должностных инструкций его сотрудников показал ряд недостатков:

- в должностных инструкциях не нашли отражения цели, задачи и индикаторы стратегического плана государственного органа;
- в квалификационных требованиях функциональные обязанности административных государственных служащих отражены в обобщенном виде, в большей степени сведены к общему руководству деятельностью, осуществлению контроля и проверки исполнения решений и поручений, организации реализации стратегических и операционных планов МТСЗН, взаимодействию с международными организациями, осуществлению контактов с работниками, участию в заседаниях, совещаниях, рассмотрению писем, заявлений и обращений граждан и организаций, обеспечению сохранности служебных документов и т.п.

Вывод: Отсутствие в функциональных обязанностях и должностных инструкциях целей, задач и индикаторов достижения прямых результатов стратегического плана государственного органа приводит к выполнению административными служащими несвойственных им функций, которые могут быть избыточными, поддерживающими, являться основными, но выходить за пределы государственного регулирования, результаты и цели которых неэффективны. Это, в свою очередь, затрудняет определение, конкретизацию объема полномочий, рамки компетенции и ответственности за достижение результата.

## *Анализ стратегического плана МТСЗН*

В качестве основных стратегических документов национального уровня, меры по реализации которых должны найти отражение в стратегических планах центральных государственных органов и центральных исполнительных органов, исследованием определены:

- Стратегия-2050 (декабрь 2012 года) [18];
- План-нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» (далее – План нации «100 шагов») (май 2015 года) [19];
- Стратегический план-2025 (февраль 2018 года) [10].

В рамках исследования проанализировано, каким образом стратегические ориентиры вышеуказанных документов конвертированы в цели и меры по их достижению, задекларированные в стратегических планах МТСЗН на 2011-2015 гг., 2017-2021 гг. и 2020-2024 гг.

Результаты анализа показали, что по основным – отраслевым – направлениям деятельности МТСЗН (труд, занятость, миграция, социальная защита, социальное обеспечение и социальная поддержка граждан) корреляция между вышеуказанными национальными стратегическими документами и стратегическими планами МТСЗН в целом обеспечена. Декларации стратегических документов 1-го уровня системы государственного планирования [20], касающиеся соответствующих отраслевых вопросов, «расшиты» на соответствующие цели, целевые индикаторы и мероприятия по их достижению в стратегических планах МТСЗН на охваченные исследованием периоды (2011-2015 гг., 2017-2021 гг., 2020-2024 гг.).

Вместе с тем, положения, касающиеся развития и совершенствования системы государственного управления в целом, не находят отражения в стратегических планах МТСЗН. Так, Инициатива 7.8 Стратегического плана развития-2025 (Распространение проектного управления) декларирует императив по переходу на Agile-технологии, что предполагает кардинальную перезагрузку менеджмента организации и, соответственно, реализацию целого комплекса мер - как организационных, так и технических [10]. Стратегическими планами МТСЗН на соответствующие периоды реализация данной инициативы не предусмотрена.

Не уделено внимание стратегическими планами МТСЗН и вопросам упразднения процедур промежуточного характера и промежуточного контроля, сохранения на республиканском уровне стратегических вопросов с расширением полномочий и повышением степени самостоятельности его территориальных подразделений и местных исполнительных органов инспекции по труду, координации занятости и социальных программ в деятельности по достижению поставленных перед ними целевых индикаторов (План-нации «100 шагов»,

Инициатива 5.1 Стратегического плана - 2025 (Дальнейшее перераспределение полномочий между уровнями госуправления)). [10; 19; 21; 22]

Стратегическим планом - 2025 предусмотрено введение реестра недобросовестных работодателей (Инициатива 1.19 «Формализация деятельности неформально занятых работников») [10]. Стратегией МТСЗН его создание и актуализация не предусмотрены. На момент проведения исследования единого национального реестра не существует. Местными инспекциями по труду в разные годы была проведена работа по созданию локальных «черных списков работодателей» в форме скорее разовой акции, нежели системной и регулярной деятельности. Размещались списки на Интернет-ресурсах, отличных от официальных веб-сайтов местных исполнительных органов инспекции по труду [23; 24].

В качестве критериев формулирования целей Методика по разработке Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, стратегических планов государственных органов и программ развития территорий (утверждена Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 19 февраля 2018 года № 64) (далее – Методика МНЭ) определяет:

- измеримость;
- релевантность;
- достижимость;
- ясность [25].

Оценка соответствия формулировки целей Стратегического плана МТСЗН на 2020-2024 годы критериям, предусмотренным Методикой МНЭ, приведена в Таблице 1.

**Таблица 1. Оценка соответствия формулировки целей Стратегического плана МТСЗН на 2020-2024 годы критериям, предусмотренным Методикой МНЭ**

Цель	Критерий «измеримость»	Критерий «релевантность»	Критерий «достижимость»	Критерий «ясность»
Предоставление услуг социального обеспечения	нет	да	достижимость неопределима ввиду отсутствия измерителя	нет
Содействие эффективности предоставления услуг социально уязвимым слоям населения	нет	да	достижимость неопределима ввиду отсутствия измерителя	нет
Повышение эффективности мер содействия занятости и обеспечение управления миграционными процессами	нет	да	достижимость неопределима ввиду отсутствия измерителя	нет
Обеспечение реализации трудовых прав граждан	нет	да	достижимость неопределима ввиду отсутствия измерителя	нет

*Источник:* авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2020-2024 годы и Методики МНЭ.

Согласно Методике МНЭ, целями стратегического плана госоргана определяется «желаемое будущее состояние ... определенной сферы деятельности к концу планового периода». Целевой индикатор назначается для определения степени достижения целей. Качественная сторона целевого индикатора отражает сущность положительных изменений, а количественная – их измеримую, абсолютную или относительную величину [25].

Одним из целевых индикаторов, используемых для оценки достижения целей «Повышение уровня жизни населения» (Стратегический план МТСЗН на 2011-2015 годы), «Предоставление услуг социального обеспечения» (Стратегические планы МТСЗН на 2017-2021 годы, 2020-2024 годы), является доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума (%) [12; 21; 22]. Стратегией-2050 провозглашена задача недопущения роста бедности. При этом Стратегическим планом МТСЗН на 2017-2021 годы запланировано ее повышение к окончанию планового периода в 1,75 раза (Таблица 2). В результате, рассматриваемый целевой индикатор в этом плановом периоде отражает не

положительное, а отрицательное изменение, и не представляет собой желаемого будущего состояния отрасли [22].

Стратегическим планом МТСЗН на 2017-2021 годы предусмотрены изменение структуры прожиточного минимума и, как следствие, рост базовых социальных выплат. При этом ежегодный прирост величины прожиточного минимума с 2015 по 2017 годы, согласно Стратегическому плану, составил 7% [22]. Таким образом, логика планирования изменения доли населения с доходами ниже величины прожиточного минимума остается неясной, что, в свою очередь, противоречит критерию однозначной понятности целевых индикаторов для пользователей, установленному Методикой МНЭ.

**Таблица 2. Динамика изменения целевого индикатора  
«Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума», %**

Плановый период	План года составления страт. плана	План 2011	План 2012	План 2013	План 2014	План 2015	План 2016	План 2017	План 2018	План 2019	План 2020	План 2021	План 2022	План 2023	План 2024
<b>2011-2015</b>	<b>6,5</b>	6,4	5,2	5,1	5,0	6,0	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>2017-2021</b>	<b>4,0</b>	x	x	x	x	x	x	4,0	8,0	8,0	8,0	7,0	x	x	x
<b>2020-2024</b>	<b>7,0</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	4,5	4,5	4,4	4,4	4,3

*Источник:* авторская разработка на основе стратегических планов МТСЗН на 2011-2015, 2017-2021, 2020-2024 годы.

Формулировки отдельных мер/мероприятий по реализации стратегических направлений МТСЗН представлены общими фразами, требующими, в свою очередь, дополнительного пояснения: «Совершенствование законодательства о...», «Усиление взаимодействия с...», «Контроль за...», «Совершенствование мониторинга...», «Стимулирование...», «Проведение системных организационных и информационных мероприятий по...», «Реализация мер по...», «Оптимизация...», «Формирование условий для...». Это, в свою очередь, препятствует однозначности и ясности их понимания местными исполнительными органами при последующей декомпозиции стратегических целей в формировании индикаторов и результатов программ развития территорий [12; 21; 22].

Меры/мероприятия, заключающиеся в «разработке предложений...», «внесении предложений...», «анализе и мониторинге...» и т.п., не способствуют

достижению прямого результата и напрямую не приводят к выполнению целевых индикаторов.

### ***Анализ увязки Стратегического плана МТСЗН и Программы развития территорий***

При одинаковом горизонте планирования стратегических планов МТСЗН и программ развития территорий (5 лет) сами плановые периоды, охваченные ими, не всегда совпадают (Таблица 3). Это препятствует обеспечению должной корреляции между двумя уровнями документов Системы государственного планирования (далее – СГП), корректному транслированию целей и индикаторов национального уровня на региональный уровень, и в целом нарушает логику процесса государственного планирования.

**Таблица 3. Плановые периоды Стратегических планов МТСЗН и программ развития территорий**

<b>Плановый период</b>	<b>Стратегический план МТСЗН</b>	<b>ПРТ</b>
<b>1</b>	2011-2015	2011-2015
<b>2</b>	2017-2021	2016-2020
<b>3</b>	2020-2024	2021-2025 (в работе)

*Источник:* авторская разработка на основе стратегических планов МТСЗН и программ развития территории Павлодарской области.

Анализ декомпозиции целей и целевых индикаторов МТСЗН в программах развития территорий проведен на примере Стратегического плана МТСЗН на 2017-2021 годы и Программы развития территории Павлодарской области на 2016-2020 годы (далее – ПРТ).

Стратегические цели в Стратегическом плане МТСЗН и ПРТ, имеющие одинаковое содержание и измеряемые идентичными индикаторами, сформулированы по-разному [22; 26] (Таблица 4), что затрудняет процесс оценки вклада региона в достижение стратегических целей высшего порядка. Согласно

Методике МНЭ, цели в программах развития территорий должны излагаться по каждому направлению социально-экономического развития территории в соответствии с долгосрочной системой целей и задач, сформулированных в вышестоящих документах СГП [20].

Следуя принципу каскадирования, цели доводятся до нижестоящего уровня для оценки вклада этого уровня управления в достижение общих целей. Таким образом, важно при каскадировании обеспечивать неизменность формулировок целей, а уже при их декомпозиции (формулировке задач и целевых индикаторов) пояснять и расшифровывать их.

**Таблица 4. Формулировка целей в Стратегическом плане МТСЗН и ПРТ Павлодарской области**

Стратегический план МТСЗН на 2017-2021 годы	ПРТ Павлодарской области на 2016-2020 годы
Предоставление услуг социального обеспечения	Формирование эффективной системы социальной защиты населения области
Содействие эффективности предоставления услуг социально уязвимым слоям населения	
Повышение эффективности мер содействия занятости и обеспечение управления миграционными процессами	
Обеспечение реализации трудовых прав граждан	Обеспечение соблюдения трудового законодательства на предприятиях области

*Источник:* авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2017-2021 годы и ПРТ Павлодарской области.

В ПРТ не декомпозированы следующие целевые индикаторы Стратегического плана МТСЗН на 2017-2021 годы:

- 1) «удельный вес детей в возрасте до 18 лет из малообеспеченных семей, охваченных социальной помощью»;
- 2) «доля непродуктивно занятых в составе самостоятельно занятого населения»;
- 3) «охват мерами содействия занятости безработных, непродуктивно занятых»;
- 4) «доля зарегистрированных соискателей, трудоустроенных через единую цифровую площадку»;

5) «удельный вес трудоустроенных оралманов (из числа оралманов, обратившихся за содействием в занятости)»;

6) «удельный вес предприятий, охваченных системой коллективно-договорных отношений»;

7) «партнерство в отношениях работодателей и наемных работников» (позиция в Глобальном индексе) (Приложение 2).

Различаются и формулировки отдельных идентичных целевых индикаторов Стратегического плана МТСЗН и ПРТ (Таблица 5) [22; 26].

**Таблица 5. Различия в формулировке идентичных целевых индикаторов Стратегического плана МТСЗН и ПРТ Павлодарской области**

Стратегический план МТСЗН на 2017-2021 годы	ПРТ Павлодарской области на 2016-2020 годы
Доля получателей ОДП, вовлеченных в активные формы содействия занятости, от общего числа трудоспособных получателей ОДП	Удельный вес получателей АСП (обусловленной денежной помощи), вовлеченных в активные меры содействия занятости
Удельный вес трудоспособного населения в составе получателей АСП	Доля трудоспособных из числа получателей АСП

*Источник:* авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН и ПРТ Павлодарской области.

Хотя термины «удельный вес» и «доля» в теории статистического анализа являются синонимами, наблюдается отсутствие единства терминологии в используемой системе государственного планирования РК.

Отдельные целевые индикаторы в Стратегическом плане МТСЗН и ПРТ, при кажущейся их идентичности и похожести формулировок, имеют разные смысловые значения, поскольку для оценки одних и тех же явлений МТСЗН и местными исполнительными органами используются разные объекты для сравнения либо разные виды статистических величин (Таблица 6) [22; 26]. При разных подходах к оценке ее результаты генерируют концептуально разные выводы и затрудняют проведение общей оценки выполнения стратегических документов первого уровня СГП.

**Таблица 6. Разница в подходах МТСЗН и МИО к оценке ключевых показателей рынка труда**

Стратегический план МТСЗН на 2017-2021 годы		ПРТ Павлодарской области на 2016-2020 годы	
Целевой индикатор	Вид статистической величины, объекты для сравнения	Целевой индикатор	Вид статистической величины, объекты для сравнения
Работающие женщины. Доля по отношению к мужчинам	Относительная величина, кол-во безработных мужчин / кол-во безработных женщин	Уровень женской безработицы	Относительная величина, численность экономически активного женского населения / кол-во безработных женщин
Доля лиц с ограниченными возможностями, трудоустроенных на субсидируемые государством специальные рабочие места от количества безработных инвалидов данной категории	Относительная величина, кол-во безработных инвалидов / кол-во трудоустроенных инвалидов	Количество трудоустроенных инвалидов трудоспособного возраста, обратившихся за содействием в занятости	Абсолютная натуральная величина/ нет сравнения

*Источник:* авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2017-2021 годы и ПРТ Павлодарской области на 2016-2020 годы.

**Выводы:**

1. Стратегические планы государственных органов Республики Казахстан в большей части дублируют содержание соответствующих отраслевых государственных программ, что ставит под сомнение целесообразность разработки стратегических планов. С точки зрения технологии госуправления «портфель-программа-проект», стратегические планы госорганов представляют собой не что иное, как лишнюю надстройку, не несущую серьезной координирующей и интегрирующей нагрузки. К тому же, они не содержат никаких интенций по организационному развитию самих госорганов.

2. Отсутствие в Казахстане практики идентификации и анализа прогнозируемых выгод (социально-экономического эффекта) от реализации государственных программ приводит к рассогласованности целей и мероприятий по их достижению, размытости и недостаточной конкретизации целей и целевых индикаторов.

3. Отсутствие в Казахстане практики управления интеграцией результатов стратегических планов и программ влечет за собой нарушение принципа сквозного целеполагания, обеспечивающего «расширение», декомпозицию целей национального уровня на цели регионов.

4. Отсутствие в Казахстане практики интегрирования различных стратегических компонентов в портфель/программу приводит к дифференциации используемых ими средств измерения и оценки одних и тех же явлений.

5. Результатом отсутствия в Казахстане должной практики управления рисками является ориентация целевых индикаторов стратегических документов не на получение значимого социально-экономического эффекта, а на статистический подсчет продуктов, создаваемых в ходе выполнения мероприятий (количество обученных, количество трудоустроенных и т.п.). Таким образом создается видимость высокой толерантности стратегических документов к риску.

### ***Сравнительный анализ программ в сфере занятости***

#### **Государственная программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы «Еңбек» (далее - Программа «Еңбек»)**

Целью Программы «Еңбек» является «содействие продуктивной занятости населения и вовлечение граждан в предпринимательство» [27]. При этом сама Программа «Еңбек» не поясняет, что имеется в виду под продуктивной занятостью. Не определено понятие продуктивной занятости и Законом Республики Казахстан «О занятости населения» [28].

Однако Программой «Еңбек» дается определение продуктивного рабочего места: это «постоянное или временное, действующее от трех месяцев рабочее место с заработной платой/доходом выше среднего по региону/отрасли». Следовательно, целью Программы «Еңбек» является содействие в постоянной или временной занятости *с заработной платой/доходом выше среднего по региону/отрасли* и вовлечение граждан в предпринимательство.

Одновременно непродуктивно занятыми Программа «Еңбек» называет «занятых *с доходом ниже величины прожиточного минимума и/или занятых низкоквалифицированным трудом*» [27] (Таблица 7).

**Таблица 7. Определение понятий «продуктивно занятое лицо» и «непродуктивно занятое лицо» в соответствии с Программой «Еңбек»**

Продуктивно занятые		Непродуктивно занятые	
определение	основание для отнесения гражданина к продуктивно занятому	определение	основание для отнесения гражданина к непродуктивно занятому
занятые постоянно или временно, от трех месяцев, с заработной платой/доходом выше среднего по региону/отрасли	заработная плата/доход выше среднего по региону/отрасли	занятые с доходом ниже величины прожиточного минимума и/или занятые низкоквалифицированным трудом	доход ниже величины прожиточного минимума и/или низкоквалифицированный труд

*Источник:* авторская разработка на основе Программы «Еңбек».

Таким образом, двум противоположным по смыслу терминам, один из которых призван зеркально отражать другой, присвоено разное значение. Как результат - сама цель программы остается неясной: идет ли речь о содействии занятости с доходом выше среднего по региону/отрасли или с доходом выше прожиточного минимума?

Например, по результатам анализа доходов населения Республики Казахстан за 2 квартал 2020 года, проведенного АО «Центр трудовых ресурсов», средний уровень доходов по Павлодарскому региону составил 192 200 тенге [29]. Минимальный прожиточный минимум в Казахстане с 1 апреля 2020 года – 32 668 тенге [30]. Таким образом, если следовать логике Программы «Еңбек», в Павлодарской области продуктивно занятым может считаться лицо, зарабатывающее более 192 200 тенге, а непродуктивно занятым – лицо, зарабатывающее менее 32 668 тенге. Лица же, получающие доход от 32 669 до 192 199 тенге, не отнесены ни к продуктивно, ни к непродуктивно занятым, - соответственно, их интересы Программой «Еңбек» не охвачены.

Средняя заработная плата, например, в отрасли «строительство» в Казахстане на начало 2020 года составила 248 000 тыс. тенге [31]. Следовательно, продуктивно занятым в сфере строительства, согласно Программе «Еңбек», должно считаться лицо, зарабатывающее более 248 000 тенге, а непродуктивно занятым – лицо, зарабатывающее 32 668 тенге. В данном примере разрыв между средней зарплатой по отрасли и прожиточным минимумом составляет 215 332 тенге.

Как показывают приведенные выше примеры, ответить на вопрос, какой уровень заработной платы/дохода считается Программой «Еңбек» желаемым (целевым), не представляется возможным.

Методикой МНЭ требуется ориентация государственных программ на получение социально-экономического эффекта. Под социально-экономическим эффектом программы Методика МНЭ имеет в виду «социально-значимый результат в виде полезного эффекта, учитывающего удовлетворение потребностей благополучателей программы», а именно:

- повышение доходов населения, сокращение расходов домохозяйств;
- увеличение доступа к услугам, продуктам;
- снижение материального вреда (ущерба) населению;
- улучшение жилищных условий;
- социальные гарантии;
- соблюдение прав личности и другие [25].

В соответствии с Законом «О занятости населения» занятым лицом называется «физическое лицо, осуществляющее деятельность за оплату или путем извлечения дохода посредством использования имущества, производства и продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг» [28]. Таким образом, в число занятых включаются и самозанятые граждане, к которым относятся и предприниматели. Т.е. предпринимательство представляет собой одну из форм занятости, а вовлечение граждан в предпринимательство является одним из инструментов содействия занятости. Очевидно, что само по себе вовлечение в предпринимательство не гарантирует наступления вышеуказанных социально-экономических эффектов. А потому не представляется логичным и целесообразным декларировать «вовлечение в предпринимательство» в качестве цели Программы «Еңбек». При этом корректное целеполагание в разработке стратегических и программных документов играет важную роль, предопределяя корректность выбора целевых индикаторов и, соответственно, критериев оценки эффективности реализации планов и программ.

### ***Корреляция между целью и целевыми индикаторами Программы «Еңбек»***

Программой «Еңбек» предусмотрено четыре целевых индикатора:

- 1) уровень безработицы;
- 2) доля трудовых ресурсов с основным, средним, общим и начальным образованием в составе рабочей силы;
- 3) доля непродуктивно занятых в составе других категорий занятого населения;
- 4) прирост активно действующих субъектов малого и среднего бизнеса [27].

### Целевой индикатор «Уровень безработицы»

В соответствии со стандартами Международной организации труда уровень безработицы рассчитывается как отношение доли безработных к общей численности рабочей силы:

$$u = U/L \times 100\%,$$

где  $u$  – уровень безработицы,  
 $U$  – количество безработных,  
 $L$  – количество занятых и безработных  
(рабочая сила) [32].

Законом «О занятости населения» под «рабочей силой» понимается занятое и безработное население, под безработным лицом, в свою очередь, - физическое лицо, осуществляющее поиск работы и готовое приступить к работе. При этом за количество людей, ищущих работу, принимается количество официально зарегистрированных в качестве безработных (ст. 13 Закона) [28]. Таким образом, в данной статистике не учитываются незарегистрированные безработные, т.е. лица, обладающие формальными признаками безработного, но не состоящие на учете в центрах занятости, которых можно выявить только путем специальных выборочных обследований домашних хозяйств. Исходя из этого, индикатор «уровень безработицы» может использоваться скорее для оценки качества работы служб занятости, нежели в качестве критерия оценки эффективности содействия занятости, тем более продуктивной. Даже будучи трудоустроенным через посредство центра занятости, гражданин не становится автоматически продуктивно занятым. Сам по себе уровень зарегистрированной безработицы не отражает степень продуктивности занятости в том значении, в каком это установлено Программой «Еңбек».

Рассогласованность цели Программы «Еңбек» и целевого индикатора «уровень безработицы» усугубляется еще и тем, что во внимание не принимается продолжительность занятости. Очевидно, что краткосрочная, сезонная и т.п. занятость не способствует стабильному получению дохода и отражает только фактическую ситуацию на конкретный заданный период времени.

### Целевой индикатор «Доля трудовых ресурсов с основным, средним, общим и начальным образованием в составе рабочей силы»

Ни Закон «О занятости населения», ни Программа «Еңбек» не дают определения «трудовым ресурсам». Очевидно, что этот термин используется МТСЗН в качестве синонима термина «рабочая сила» (т.е. занятое и безработное население). В других источниках используется также термин «экономически активное население». Таким образом, наблюдается отсутствие единообразия в используемой терминологии.

Уровень образования и квалификации является одной из качественных характеристик трудовых ресурсов, в значительной степени определяющих

размер заработной платы/дохода и, таким образом, влияющих на уровень бедности в стране. Однако новые принципы социальной политики, провозглашенные Стратегией-2050, а именно – «расширение списка потребностей индивида и включение в него статей на образование и здравоохранение, здоровое питание и ЗОЖ, удовлетворение интеллектуальных и информационных запросов, повышение стандартов качества жизни», требуют новых подходов к развитию трудовых ресурсов [18]. Для их более полной характеристики целесообразно, на взгляд команды исследователей, применять Индекс развития человеческого капитала.

Концепция развития человеческого капитала, разработанная ПРООН, ориентирована на повышение качества жизни человека, расширение и совершенствование его возможностей во всех областях [33]. Концепция человеческого развития сменила так называемые «классические» теории экономического развития, которые базировались на показателе валового национального продукта, рассматривали человека только в качестве движущей силы экономического развития и провозглашали экономический рост главной целью общественного прогресса.

Индекс человеческого развития представляет собой комплексный показатель уровня жизни человека и измеряет достижения страны с точки зрения состояния здоровья, получения образования и фактического дохода её граждан по трём основным направлениям, для которых оцениваются свои индексы:

**Индекс ожидаемой продолжительности жизни:** здоровье и долголетие, измеряемые показателем средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении.

**Индекс образования:** доступ к образованию, измеряемый средней ожидаемой продолжительностью обучения детей школьного возраста и средней продолжительностью обучения взрослого населения.

**Индекс валового национального дохода:** достойный уровень жизни, измеряемый величиной валового национального дохода на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности [34].

Целевой индикатор «Доля непродуктивно занятых в составе других категорий занятого населения»

Формулировка данного целевого индикатора на официальных веб-ресурсах, на которых размещена Программа «Еңбек», различна (Таблица 8).

**Таблица 8. Формулировка целевого индикатора Программы «Еңбек»  
на разных веб-ресурсах**

<a href="http://www.prz.enbek.gov.kz">www.prz.enbek.gov.kz</a>	<a href="http://www.primeminister.kz">www.primeminister.kz</a>	<a href="http://www.gov.kz">www.gov.kz</a>	<a href="http://www.adilet.zan.kz">www.adilet.zan.kz</a>
доля непродуктивно занятых в составе <b>самостоятельно занятого населения</b> составит не более <b>10,2%</b>	доля непродуктивно занятых в составе <b>самостоятельно занятого населения</b> составит не более <b>10,2%</b>	доля непродуктивно занятых в составе <b>самостоятельно занятого населения</b> составит не более <b>10,2%</b>	доля непродуктивно занятых <b>в составе других категорий занятого населения</b> составит не более <b>9,0%</b>

*Источник:* авторская разработка на основе Программы «Еңбек» и контента [www.prz.enbek.gov.kz](http://www.prz.enbek.gov.kz), [www.primeminister.kz](http://www.primeminister.kz), [www.gov.kz](http://www.gov.kz) и [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz).

Постановлениями Правительства РК от 26 ноября 2019 года № 875, от 09 апреля 2020 года № 189 в Программу «Еңбек» были внесены изменения, в том числе корректировке был подвергнут и рассматриваемый целевой индикатор – и качественная, и количественная его составляющие [35; 36]. В результате, из вышеуказанных веб-ресурсов только [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz) содержит актуальную редакцию Программы «Еңбек».

Согласно Методике МНЭ, целевые индикаторы должны быть однозначно понятными для пользователей [25]. Формулировка целевого индикатора «Доля непродуктивно занятых в составе других категорий занятого населения» вызывает вопрос, о каких «других» категориях идет речь, каким категориям занятых противопоставляются те занятые, которых предлагается учитывать при расчете данного индикатора? Ни Закон «О занятости населения», ни Программа «Еңбек» не содержат никаких критериев отнесения занятых к «другим категориям».

Поскольку целью Программы «Еңбек» является содействие продуктивной занятости населения, не представляется логичным отсутствие в ней индикатора, измеряющего уровень продуктивной занятости. Учитывая то, что под продуктивно занятыми Программой «Еңбек» понимаются занятые с заработной платой/доходом выше среднего по региону/отрасли, а под непродуктивно занятыми – с доходом ниже величины прожиточного минимума и/или занятые низкоквалифицированным трудом [27], очевидно, что снижение непродуктивно занятых в данном контексте обеспечить значительно проще, нежели рост продуктивной занятости. Это подтверждает гипотезу, что выбор целевых

индикаторов осуществляется МТСЗН не на основе желаемого социально-экономического эффекта, а на основе степени легкости их выполнения и уровня релевантных рисков.

Целевой индикатор «Прирост активно действующих субъектов малого и среднего бизнеса»

Стратегический план МНЭ на 2020-2024 годы содержит целевой индикатор «Увеличение количества активно действующих субъектов МСБ» [37]. С 2020 по 2024 годы планируется ежегодное увеличение количества субъектов МСБ на 40 000 (каждый год – одинаковое количество), т.е. их ежегодный прирост планируется МНЭ в размере 3%. Тогда как Программой «Еңбек» на 2020 год запланирован прирост 9%, в 2020 – 10% [27] (Таблица 9).

**Таблица 9. Сравнение индикаторов роста активно действующих субъектов МСБ в Стратегическом плане МНЭ на 2020-2024 годы и Программе «Еңбек»**

Целевой индикатор	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Увеличение количества активно действующих субъектов МСБ, ед. (Стратегический план МНЭ)	x	1 310 000	1 350 000	1 390 000	1 430 000	1 470 000	1 510 000
Прирост активно действующих субъектов МСП, (рассчитано авторами исследования)	x	x	3%	3%	3%	3%	3%
Прирост активно действующих субъектов малого и среднего бизнеса (Программа «Еңбек»)	5%	7%	9%	10%	x	x	x

Источник: авторская разработка на основе Стратегического плана МНЭ на 2020-2024 годы и Программы «Еңбек».

Таким образом, наблюдается рассогласованность между разными стратегическими документами и целевыми ориентирами заинтересованных центральных государственных органов. При этом, несмотря на то, что увеличение количества активно действующих субъектов МСБ определено в качестве целевого индикатора Стратегического плана МНЭ, его Операционный план на 2020 год не приводит перечня мероприятий, направленных на выполнение индикатора, что делает невозможным сравнительный анализ показателей результатов Программы «Еңбек» и Стратегического плана МНЭ.

В материалах Комитета по статистике отмечается, что «в соответствии с международной практикой, в целях применения единых подходов к формированию показателей о количестве субъектов МСП и для исключения расхождений с данными Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан, начиная с 1 февраля 2015 года, публикуется показатель «количество «действующих» субъектов, вместо «активных»<sup>35</sup>. Таким образом, целевой индикатор Программы «Еңбек» должен быть сформулирован как «Прирост действующих субъектов малого и среднего предпринимательства». Очевидно, что между «активно действующими» и «действующими» субъектами предпринимательства есть разница. Поскольку нормативными правовыми актами РК не определено понятие активно действующего субъекта МСБ, критерии отнесения субъектов МСБ к этой категории остаются неясными. Что в данном контексте понимается под активной деятельностью? Какая деятельность не может считаться активной?

Определение того, действительно ли рост количества «активно действующих» субъектов МСБ является следствием реализации мероприятий Программы «Еңбек» или других инициатив и проектов, осуществляемых иными субъектами (Национальная палата предпринимателей «Атамекен», АО «Фонд развития предпринимательства «Даму» и др.), не представляется возможным. Более корректной выглядит практика АО «Фонд развития предпринимательства «Даму», которое оперирует понятиями «количество зарегистрированных субъектов МСП» и «количество действующих субъектов МСП» [38].

Само по себе количество (и, соответственно, его прирост) действующих субъектов МСП как показатель является нестабильным и постоянно колеблющимся, а потому не несет большой статистической значимости и ценности с точки зрения влияния на качество жизни населения. Более важным с социальной точки зрения показателем, на наш взгляд, является численность занятого в МСП населения.

---

<sup>35</sup> [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)

## **Программа «Дорожная карта занятости 2020-2021 годы» (далее – ДКЗ)**

Цели ДКЗ сформулированы без учета критериев измеримости и ясности, требуемых Методикой:

1. Обеспечение занятости и недопущение роста уровня безработицы.
2. Создание дополнительных рабочих мест и обеспечение доходов.
3. Создание условий для развития инфраструктуры населенных пунктов.

Структура ДКЗ не соответствует требованиям Методики МНЭ. Она не определяет целевых индикаторов и показателей результатов ее реализации, в связи с чем не представляется возможной оценка ее эффективности и результативности [39].

Многочисленные Интернет-источники приводят разную информацию о количестве постоянных и временных рабочих мест, создание которых запланировано ДКЗ. Сама программа не приводит никаких количественных показателей, позволяющих составить представление об объемах работ и их финансировании. Таким образом, ДКЗ представляет собой не программу как таковую, а скорее механизм реализации определенных инициатив.

Программой определено 8 критериев отбора инфраструктурных проектов местными исполнительными органами и администраторами бюджетных программ:

- 1) наличие проектно-сметной документации на капитальный ремонт и реконструкцию объектов, прошедших экспертизу;
- 2) наличие дефектной ведомости, сметной документации, сметы расходов на объем выполняемых работ, средний и (или) текущий ремонт которых планируется осуществить в рамках проектов;
- 3) сроки проведения государственных закупок и возможностей закупа товаров, работ и услуг у отечественных производителей;
- 4) необходимость развития и улучшения социально-экономического положения населенного пункта;
- 5) первоочередность и актуальность реализации инфраструктурных проектов;
- 6) сроки начала и окончания реализации инфраструктурных проектов;
- 7) количество создаваемых рабочих мест и размер среднемесячной заработной платы, рассчитанной по представленным проектам;
- 8) природно-климатические условия и другие особенности региона, влияющие на реализацию проектов [39].

При этом в ДКЗ не указано, должен ли претендующий на финансирование проект соответствовать всем восьми критериям или же некоторым из них. Первый сценарий выглядит сомнительным, тогда как второй, напротив, позволяет практически любой проект отнести к приоритетным.

5 из 8 критериев имеют чисто техническую природу (наличие ПСД, сроки и т.п.), и только 3 критерия (сроки проведения госзакупок; первоочередность и актуальность проектов; количество создаваемых рабочих мест и размер зарплаты) отражают ориентацию проектов на результат, а именно – получение социально-экономического эффекта. При этом не ясно, как предлагается определять первоочередность и актуальность реализации проектов (критерий 5), поскольку логически первоочередность и актуальность и должны определяться соответствующими критериями («критерий внутри критериев»).

Таким образом, существующий подход к установлению критериев отбора проектов создает риски для необоснованного включения в программу проектов, не являющихся приоритетными. Очевидным представляется риск принятия решений преимущественно на основе технических факторов (например, наличия ПСД), без учета приоритетов развития страны и регионов и запросов населения. Кроме того, такой подход не способствует и достижению программой своих целей по обеспечению занятости, созданию рабочих мест и росту доходов населения.

### ***Сравнительный анализ содержания программ «Еңбек» и «Дорожная карта бизнеса»***

Частью составной цели Программы «Еңбек» является вовлечение граждан в предпринимательство. Одновременно целью программ «Дорожная карта бизнеса-2020» (далее – ДКБ-2020), «Дорожная карта бизнеса-2025» (далее – ДКБ-2025) является «обеспечение устойчивого и сбалансированного роста регионального предпринимательства, а также поддержание действующих и создание новых постоянных рабочих мест» [40; 41].

В Таблице 10 приведены мероприятия, предусмотренные Программами «Еңбек», ДКБ-2020 и ДКБ-2025 в общий для трех программ период (2017-2021 гг.).

**Таблица 10. Мероприятия Программы «Еңбек», ДКБ-2020 и ДКБ-2025 в общий для трех программ период (2017-2021 гг.)**

Программа	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
<b>Выделение грантов действующим и потенциальным предпринимателям</b>					
Программа «Еңбек»	○	●	●	●	●
ДКБ-2020	○	○	○	○	○
ДКБ-2025	○	○	○	●	●
<b>Выдача гарантий по кредитам в сельских населенных пунктах, моногородах и малых городах</b>					
Программа «Еңбек»	●	●	●	●	●
ДКБ-2020	○	○	○	○	○
ДКБ-2025	○	○	○	●	●
<b>Обучение действующих и потенциальных предпринимателей</b>					
Программа «Еңбек»	●	●	●	●	●
ДКБ-2020	●	●	●	○	○
ДКБ-2025	○	○	○	●	●

*Источник:* авторская разработка на основе Программы «Еңбек», ДКБ-2020 и ДКБ-2025.

Одновременно в рамках Программы «Еңбек», ДКБ-2020 и ДКБ-2025 осуществлялось/осуществляется:

- 1) выделение грантов действующим и потенциальным предпринимателям;
- 2) выдача гарантий по кредитам в сельских населенных пунктах, моногородах и малых городах;
- 3) обучение действующих и потенциальных предпринимателей [27; 40; 41].

При этом в ДКБ-2020 и ДКБ-2025 в планах мероприятий указаны объемы их финансирования. В то же время Программа «Еңбек» декларирует только подготовительную работу по выделению грантов, выдаче гарантий и обучению предпринимателей, тогда как сами мероприятия по достижению соответствующих показателей результатов (количество выданных гарантий в сельских населенных пунктах и малых городах, в городах и моногородах; количество лиц, получивших

государственные гранты на реализацию новых бизнес-идей; количество лиц, прошедших обучение основам предпринимательства) в программе отсутствуют.

Например, перечень мероприятий, направленных на реализацию задачи «Обучение участников программы «Еңбек» основам предпринимательства по проекту «Бастау Бизнес» включает в себя:

- 1) принятие Правил обучения основам предпринимательства «Бастау Бизнес» и внесение в них изменений;
- 2) формирование списка претендентов на обучение;
- 3) составление графика обучения;
- 4) проведение тестирования претендентов, формирование групп обучаемых;
- 5) заключение договоров на финансирование проекта «Бастау Бизнес»;
- 6) представление информации о количестве лиц, допущенных на обучение, завершивших обучение, открывших собственное дело, получивших кредиты/микрокредиты;
- 7) представление информации о ходе реализации проекта «Бастау Бизнес» [27].

Сами мероприятия по обучению в перечне отсутствуют, равно как и информация о соответствующих плановых расходах. Ни на одном из официальных веб-ресурсов не размещены отчеты о фактическом финансировании мероприятий в рамках Программы «Еңбек», ДКБ-2020 и ДКБ-2025. Даже веб-сайт [www.prz.enbek.gov.kz](http://www.prz.enbek.gov.kz), посвященный исключительно Программе «Еңбек», предоставляет только показатели прямых результатов (количество участников программы, количество получивших микрокредит, прошедших обучение и трудоустроенных), тогда как информация об объемах затраченных на реализацию мероприятий средств не обнародована. Эти свидетельства об отсутствии прозрачности и подотчетности государственных органов, а также общественного контроля.

#### Выводы:

1. При разработке государственных программ в Казахстане допускается одновременное использование разных по смыслу терминов в отношении одного и того же явления. Интерпретация формулировок целей программ может рассматриваться как создание госорганами пространства для маневров в трактовке результатов реализации программ (диалогия «содействие занятости с доходом выше среднего по региону/отрасли – содействие занятости с доходом выше прожиточного минимума»).

2. Термины, используемые в государственных программах, в частности в целях описания результатов программ, позволяющих судить об их эффективности, не регламентированы на законодательном и/или нормативном уровне. Таким

образом, нарушается принцип выравнивания программных документов с действующей нормативной базой и наоборот.

3. Отсутствие четкого понимания принципов отнесения стратегических документов к программам приводит не просто к разноречию в структуре разных программ, но и к неправомерности отнесения документов к программам как таковым ввиду отсутствия в них целевых индикаторов и критериев оценки их эффективности.

4. Результатом отсутствия в Казахстане должной практики управления рисками является ориентация целевых индикаторов государственных программ не на получение значимого социально-экономического эффекта, а на статистический подсчет продуктов, создаваемых в ходе выполнения мероприятий (количество обученных, количество трудоустроенных и т.п.). Таким образом, по мнению команды исследователей, создается высокая толерантность программных документов к риску.

5. Отсутствие практики интегрирования результатов различных компонентов программ/портфеля приводит к дифференциации количественных характеристик одних и тех же индикаторов разных программ (рост активно действующих субъектов МСБ).

6. Государственными программами не в полной мере используется мировой опыт измерения глобальных показателей, способствующий большей ориентации программ на результат и объективности оценки эффективности программ (Индекс развития человеческого капитала на фоне доли трудовых ресурсов с основным, средним, общим и начальным образованием в составе рабочей силы).

7. Государственными органами Казахстана не обеспечивается своевременная актуализация государственных программ, публикуемых в открытом доступе. Это приводит к выводу об отсутствии полноценной практики стратегического выравнивания и управления интеграцией компонентов программ и портфелей.

8. Недоступность в открытом доступе информации о результатах реализации государственных программ, а именно – получении социально-экономического эффекта и экономической эффективности, является следствием закрытости и низкого уровня прозрачности деятельности госорганов.

### ***Анализ увязки стратегических целей и бюджета***

Основа анализа:

- Стратегический план МТСЗ на 2020-2024 годы [12];
- Бюджетная программа 068 «Реализация Государственной программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы «Еңбек» на 2021-2023» (далее – Бюджетная программа) [42].

- Правила разработки и утверждения (переутверждения) бюджетных программ (подпрограмм) и требований к их содержанию (утверждены Приказом Министра национальной экономики РК от 30 декабря 2014 года № 195) (далее – Правила) [43].

- Программа «Еңбек» [27].
- Методика МНЭ [25].

В Таблице 11 проанализирована взаимосвязка стратегических целей МТСЗН, Программы «Еңбек» с Бюджетной программой.

**Таблица 11. Анализ взаимосвязки стратегических целей МТСЗН, Программы «Еңбек» с Бюджетной программой**

Объект анализа	Бюджетная программа 068	Стратегический план МТСЗН на 2020-2024 годы	Государственная программа
<b>Цель</b>	Вовлечение самозанятых, безработных и лиц без квалификации в продуктивную занятость посредством решения задач по третьему направлению «Развитие рынка труда через содействие занятости населения и мобильность трудовых ресурсов»	Повышение эффективности мер содействия занятости и обеспечение управления миграционными процессами	Содействие продуктивной занятости населения и вовлечение граждан в предпринимательство
<b>Конечный результат бюджетной программы / целевые индикаторы Стратегического плана и Программы «Еңбек»</b>	Уровень безработицы: 2020 год – нет, 2021 год – 4,8%, 2022 год – 4,7%, 2023 год – 4,7%	Уровень безработицы: 2020 год – 4,8%, 2021 год – 4,8%, 2022 год – 4,7%, 2023 год – 4,7%	Уровень безработицы: 2020 год - 4,8 %, 2021 – 4,8%, 2022 год – нет, 2023 год - нет
	Уровень женской безработицы: 2020 год – нет, 2021 год – 5,3%, 2022 год – 5,2%, 2023 год – 5,2%	Уровень женской безработицы: 2020 год – 5,3%, 2021 год – 5,3%, 2022 год – 5,2%, 2023 – 5,2%	Целевой индикатор «Уровень женской безработицы» отсутствует, но есть показатель результатов «Доля женщин, включенных в состав участников программы "Еңбек", из числа обратившихся в центры занятости населения»

Объект анализа	Бюджетная программа 068	Стратегический план МТСЗН на 2020-2024 годы	Государственная программа
<p>Конечный результат бюджетной программы / целевые индикаторы Стратегического плана и Программы «Еңбек»</p>	<p>Уровень молодежной безработицы: 2020 год – нет, 2021 год – 3,7%, 2022 год – 3,6%, 2023 год – 3,6%</p>	<p>Уровень молодежной безработицы: 2020 год – 3,7%, 2021 год – 3,7%, 2022 год – 3,6%, 2023 год – 3,6%</p>	<p>Целевой индикатор «Уровень молодежной безработицы» отсутствует, но есть показатель «Доля молодежи, трудоустроенной на постоянные рабочие места, из числа молодежи, обратившейся в центры занятости населения»</p>
	<p>Доля лиц, вовлеченных в Программу, из числа обратившихся в центры занятости населения: 2020 год – нет, 2021 год – 93,3%, 2022 год – 93,3%, 2023 год – 93,4%.</p>	<p>Доля лиц, вовлеченных в Программу, из числа обратившихся в центры занятости населения: 2020 год – 93%, 2021 год – 93,3%, 2022 год – 93,3%, 2023 год – 93,4%.</p>	<p>Целевой индикатор «Доля лиц, вовлеченных в Программу, из числа обратившихся в центры занятости населения» отсутствует, но есть показатель «Доля лиц, вовлеченных в Программу, из числа обратившихся в центры занятости населения: 2020 год – 93%, 2021 год – 93,3%»</p>
	<p>Доля непродуктивно занятых в составе самостоятельно занятого населения: 2020 год – нет, 2021 год – 9,0%, 2022 год – 9,0%, 2023 год – 8,9%.</p>	<p>Доля непродуктивно занятых в составе самостоятельно занятого населения: 2020 год – 9,5%, 2021 год – 9,0%, 2022 год – 9,0%, 2023 год – 8,9%.</p>	<p>Доля непродуктивно занятых в составе других категорий занятого населения: 2020 год – 9,5%, 2021 год – 9,0 %</p>

Объект анализа	Бюджетная программа 068	Стратегический план МТСЗН на 2020-2024 годы	Государственная программа
Обоснование	Предусмотрены расходы на создание Единой цифровой площадки по трудоустройству, содействие в обеспечении занятости безработных и самозанятых; повышение мобильности трудовых ресурсов	х	х
Расходы из республиканского бюджета (для периода, общего для трех анализируемых документов)	2020 год - нет 2021 год - 76 952 млн. тг.	2020 год - 30 194 млн. тг. 2021 год - 27 472 млн. тг.	2020 год – 82 764 млн. тг. 2021 год – 80 043 млн. тг.

Источник: авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2020-2024 годы, Программы «Еңбек» и Бюджетной программы 068.

**Выводы:**

1. В бюджетной программе отсутствует информация, требуемая Правилами, а именно:

- 1) показатели прямого результата;
- 2) показатели качества;
- 3) показатели эффективности.

2. Цель бюджетной программы сформулирована абстрактно и не содержит определенного результата, что противоречит требованиям Правил. При этом цели Стратегического плана МТСЗН и Программы «Еңбек» лишены измеримости и ясности, требуемых Методикой МНЭ. Это препятствует установлению четкой корреляции между целями трех рассматриваемых документов. Безусловно, их цели лежат в одной предметной области, но это не отражает их взаимоувязки, поскольку она должна обеспечиваться посредством интеграции конкретных прогнозируемых результатов.

Согласно Правилам, в цели «приводится определенный результат ..., который предполагается достичь при выполнении бюджетной программы». «Вовлечение лиц в продуктивную занятость» звучит, скорее, как намерение осуществлять какую-то деятельность и используется в качестве формулировки цели неправомерно [43].

3. Согласно Правилам, «Если бюджетная программа соответствует одной цели стратегического плана, то в качестве конечных результатов бюджетной программы указываются целевые индикаторы данной цели стратегического плана» [43], что и обеспечено бюджетной программой (ее конечные результаты коррелируют с целевыми индикаторами Стратегического плана МТСЗН).

Однако очевидно, что Бюджетная программа «Реализация Государственной программы развития продуктивной занятости» и в качестве конечных результатов должна определять те показатели, что задекларированы в качестве целевых индикаторов Программы «Еңбек». Но показатели конечных результатов Бюджетной программы «Уровень женской безработицы», «Уровень молодежной безработицы» не являются целевыми индикаторами Программы «Еңбек». Таким образом, наблюдается рассогласованность целевых ориентиров Программы «Еңбек», Стратегического плана МТСЗН и Бюджетной программы.

4. Согласно Правилам, описание (обоснование) бюджетной программы должно раскрывать «взаимосвязку планируемых бюджетных средств с целями, целевыми индикаторами, определенными в стратегическом плане» [43]. Обоснование же, приведенное в рассматриваемой бюджетной программе, звучит скорее, как фрагмент некой пояснительной записки, вырванный из контекста. Требуемая взаимосвязка в обосновании не раскрыта.

5. Раздел 6 «Ресурсы» Стратегического плана МТСЗН на 2020-2024 годы разбивает бюджетные программы в соответствии со структурой стратегических целей («стратегическая цель – бюджетная программа»), но при этом часть бюджетных программ выносит отдельно в блок «Бюджетные программы, направленные на достижение целей Стратегического плана» [12]. Анализируемая бюджетная программа в этот блок не вошла вообще, что приводит к выводу, что МТСЗН не относит ее к программам, направленным на достижение стратегических целей МТСЗН, что вообще лишено логики.

6. Расходы из республиканского бюджета на реализацию Программы «Еңбек», предусмотренные анализируемой программой, значительно отличаются от расходов, предусмотренных на ее реализацию в соответствующие периоды Стратегическим планом МТСЗН на 2020-2024 годы и самой Программой «Еңбек». В данном случае правомерным является вывод об уточнении бюджета и, соответственно, проведенном выравнивании стратегических документов, но источником анализируемой редакции Программы «Еңбек» является веб-ресурс [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz), который не указывает на наличие изменений и дополнений к

Программе. Команде исследователей не удалось ознакомиться в открытом доступе с информацией об уточнении Стратегического плана МТСЗН.

Полноценная взаимоувязка содержания и целевых ориентиров стратегических документов и бюджетных программ может быть обеспечена посредством внедрения практики управления их интеграцией, что представляется возможным только при условии внедрения проектного управления на всех его уровнях – портфель-программа-проект.

## 2.2 Анализ разграничения полномочий между политическими и административными государственными служащими и разбалансировки полномочий, ресурсов и ответственности, информационных потоков

### *Международный опыт в области разграничения полномочий между политическими и административными государственными служащими*

Смыслообразующие особенности феноменов “public management”, “public policy” и “public affairs” отражены на Рисунке 12.

**Рисунок 12. Дихотомическая концепция «политика – управление»**



*Источник:* авторская разработка на основе интернет-контента.

Вопрос разграничения полномочий между должностями, имеющими политический характер, и государственными должностями является достаточно сложным (Всемирный Банк, 2003)<sup>36</sup>. Существует несколько методов подобного разграничения. Самым распространённым является *определение доли политических государственных служащих или назначенцев в общей численности государственных служащих*. К примеру, в Соединенных Штатах соотношение

<sup>36</sup> Реформа государственного управления: международный опыт/Ник Мэннинг Нил Парисон; Пер. англ - М. Издательство с ь Мир», 2003. - 496 с.

политических назначенцев составляет около 1 к 400, а в Швеции - 1 к 2000. При этом происходящее после выборов изменение *процентного соотношения* в кадровом составе финансируемых из бюджета основных министерств центрального правительства служит наглядным показателем положения дел. Однако при отсутствии прозрачных механизмов установления масштабов и условий политических назначений, в отличие от неполитических, существует риск того, что каждая должность превращается *de facto* в объект политического воздействия. Это в особенности свойственно для стран, где органы государственного управления прошли через долгий период интенсивной политизации, - например, в бывших социалистических государствах Центральной и Восточной Европы.

Вместе с тем, в ряде стран, особенно в Новой Зеландии, установлены четкие разграничения между политическими и административными государственными служащими<sup>37</sup>. Согласно законодательству Новой Зеландии, министры или первые руководители государственных органов в качестве политических госслужащих несут политическую ответственность перед парламентом (и народом) за деятельность своих ведомств, а также отвечают за *стратегические направления их деятельности, политические решения, общественное одобрение принимаемых решений, а также за достижение конечных результатов*.

Административные государственные служащие или верховные управляющие несут ответственность за деятельность своих ведомств перед соответствующими министрами и парламентом – они отвечают за *участие в выработке политики и за ее реализацию, за предоставление государственных услуг, за контроль за «результатами деятельности» своих ведомств, а также за «управление, ориентированное на результат»*. Кроме того, верховные управляющие (административные государственные служащие) *отвечают за прием на работу и увольнение персонала, реагирование ведомства на запросы парламентских комитетов, а также выступление от имени государственного органа в средствах массовой информации и на встречах с общественностью*. Они назначаются в строгом соответствии с квалификационными требованиями, с дальнейшей регулярной оценкой их деятельности, и на основе контракта, заключаемого на фиксированный срок. Данная мера направлена на обеспечение более эффективной увязки административной деятельности с поставленными политическими целями.

Таким образом, в Новой Зеландии для установления четкой границы между деятельностью, направленной на организацию повседневной работы государственных органов и предоставление услуг населению, и деятельностью,

---

<sup>37</sup> Kazakova, Maria V, Реформа Системы Органов Государственных Власти в Развитых Странах: Опыт США и Новой Зеландии (Reform of the System of Public Authorities in the Developed World: The Experience of the United States and New Zealand) (September 17, 2015). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2665548> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2665548>

связанной с выработкой общего политического курса, министрам отведена более стратегическая роль – заниматься *выработкой общих задач и направлений политики, а также направлять деятельность своих департаментов, обеспечивая их необходимыми для этого ресурсами.*

Вместе с тем, в ряде стран для более четкого разграничения кадровых государственных служащих и политических назначенцев введен пост статс-секретаря или государственного секретаря в качестве высшего должностного лица того или иного центрального министерства, которое выполняет следующие основные функции: 1) *обеспечение бесперебойной работы государственного органа вне зависимости от перемещения руководителя;* 2) *контроль целевого использования средств государственного бюджета;* 3) *анализ эффективности государственного органа;* 4) *минимизирование политического вмешательства в кадровые вопросы.* Данная должность является постоянной, независимо от отставки или освобождения руководителя государственного органа. Должность статс-секретаря существует в Аргентине, Бельгии, Ватикане, Великобритании, Венгрии, Германии, Испании, Канаде, Люксембурге, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Словакии, США, Финляндии, Франции, Швейцарии и Швеции<sup>38</sup>.

В ряде стран ОЭСР (Австралия, Бельгия, Чехия, Венгрия, Корея, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Великобритания и США) также учреждена **отдельно управляемая Система государственной службы (Senior Civil Service (SCS) systems)** для высшего руководства государственных органов на национальном уровне. SCS можно определить как структурированную систему распределения персонала для высших неполитических должностей в правительстве, которые несут ответственность за *операционную деятельность государственных учреждений.* Процесс включения в систему SCS варьируется. Страны с меритократическим подходом к управлению персоналом процедуру включения в SCS делегируют центральным органам или министерствам. В гибридном варианте независимая комиссия осуществляет набор претендентов. В последующем правительство само отбирает кандидатов на неполитические должности из списка рекомендованных кандидатов (ОЭСР, 2008)<sup>39</sup>.

В некоторых странах есть формальные ограничения, которые определяют разделение ответственности между министрами и административными госслужащими (например, США, Великобритания, Республика Корея, Новая Зеландия), а также устанавливают функциональные области, которые находятся за пределами министерских полномочий. Например, в Новой Зеландии и Великобритании сюда входят такие функции, как регистрация земли или бухгалтерский учет. Однако во многих восточноевропейских и бывших странах Советского Союза не существует четкой системы разделения ролей политиков и

---

<sup>38</sup> Н.Т. Шерипов. Статс-секретарь – новый институт государственной службы Вестник Московского университета МВД России № 6 • 2008

<sup>39</sup> THE STATE OF THE PUBLIC SERVICE – ISBN 978-92-64-05594-0 – © OECD 2008

высших должностных лиц, в связи с чем растет уровень политизации подобных назначений. В странах, в которых высшие должностные лица в основном являются политическими назначенцами, система назначений, как правило, - широко политизированная (Всемирный Банк, 2016)<sup>40</sup>.

При этом следует подчеркнуть, что политические назначения чаще всего являются легитимной мерой для поддержания многопартийной правящей коалиции. Во многих странах практикуется существенное число гибридных назначений, когда к профессиональным качествам (определяемым на основании определенных критериев) добавляется субъективная *политическая оценка*. В отличие от тех политических назначений, которые осуществляются действующими чиновниками органов государственного управления, в гибридных назначениях заслуги и достоинства считаются необходимыми, но не единственными условиями назначения на должность (Всемирный Банк, 2003). Между тем, в странах с активным гражданским обществом государственные служащие назначаются в соответствии с установленными для органов государственной власти правилами, а не путем политического патронажа. Поэтому на уровне правительства страны (или на уровне субнационального правительства) действуют соответствующие законы, определяющие процедуры отбора кандидатов на эти должности на основе их личных и профессиональных качеств, а также уровень оплаты их труда.

Следует отметить, что среди экспертов в области государственного управления существует мнение, что политические назначенцы и административные госслужащие высшего ранга имеют разные взгляды на политический мир (универсал против специалиста) и другое отношение к политическим стейкхолдерам (лучшее или худшее знание предпочтений политических сторон). Административные госслужащие высшего ранга или профессиональные руководители с большей вероятностью начинают свою деятельность с самых низов в карьерной иерархии государственного органа, в связи с чем они являются экспертами в той области политики, которой они управляют, а также приверженцами политики госоргана. Назначенцы с меньшей вероятностью будут профильными специалистами, с меньшей вероятностью будут привержены видению государственного органа и, как следствие, будут более лояльными к предпочтениям правящей партии или политических стейкхолдеров (Moe 1985<sup>41</sup>; Maranto 2005<sup>42</sup>).

Кроме того, исследования, сосредоточившие внимание на вопросах управления как главного фактора эффективности государственных органов, не подтвердили решающей роли политических назначенцев в этом направлении.

---

<sup>40</sup> World Bank. Governance Global Practice Group. 2016. Policy Research Working Paper 7702

<sup>41</sup> Moe, Terry M. 1985. "The Politicized Presidency." In the New Direction in American Politics, edited by J. E. Chubb and P. E. Peterson. Washington, DC: Brookings.

<sup>42</sup> Maranto, Robert. 2005. Beyond a Government of Strangers. Lanham, MD: Lexington Books. McCubbins, Mathew D., Roger Noll, and Barry Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." Journal of Law, Economics, and Organization 3:243- 277.

Результаты исследований указали, что политические назначенцы избираются неконкурентным образом, и на их должностях либо отсутствуют, либо существуют весьма слабые квалификационные стандарты (Cohen, 1996<sup>43</sup>; The National Commission on the Public Service, 2003<sup>44</sup>; Lewis, 2007<sup>45</sup>).

Тем не менее, несмотря на всю критику, широко распространённой практикой все-таки остается механизм политического патронажа или назначения. К слову, в США кандидатов практически на все высшие должности в правительстве подбирает и назначает президент по своему собственному усмотрению. Основной критерий подбора кадров - профессиональные качества или верность политическому курсу, который может меняться в зависимости от конкретного президента.

В Германии, согласно законодательству страны, с правительством или отдельным министром приходят и уходят со своих постов наиболее близкие к его политической программе сотрудники администрации.

К политическим назначенцам во Франции относятся директора и члены министерских кабинетов, директора административных департаментов, генеральные комиссары, генеральные секретари департаментов. Назначение всех этих лиц производится решением либо правительства, либо заинтересованного министра. По существующей системе эти лица уходят в отставку вместе с правительством.

Необходимо отметить, что во время избирательных сезонов статус и передвижение политических назначенцев подвергается повышенному контролю. Наглядным примером тому является США. Поскольку полномочия политических назначенцев в США напрямую зависят от сроков деятельности правящей партии или президента, большинство политических назначенцев пытается перейти в ряды административных государственных служащих. В отличие от политических назначений, должности последних являются более постоянными и стабильными. Таким образом, преобразование в государственных служащих позволяет политическим назначенцам оставаться в правительстве после того, как назначивший их президент покинул свой пост. Процесс найма в государственную службу, как правило, осуществляется через подачу заявления в независимый Офис управления кадрами (The Office of Personnel Management), который проводит многоуровневую проверку каждого заявления, чтобы убедиться, что кандидат соответствует федеральным требованиям приема на госслужбу (Center for Presidential Transition, 2020)<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> David M. Cohen CPM Working Paper 96-1. Amateur Government: When Political Appointees Manage the Federal Bureaucracy

<sup>44</sup> REPORT OF THE NATIONAL COMMISSION ON THE PUBLIC SERVICE JANUARY 2003. URGENT BUSINESS FOR AMERICA

<sup>45</sup> David E. Lewis. 2007. Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?

<sup>46</sup> Center for Presidential Transition, 2020. Political Appointee To Civil Servant: What the Public Should Know About "Burrowing In". <https://presidentialtransition.org/political-appointee-burrowing-in/>

Как показывает анализ, в большинстве стран действует ряд законов, конвенций и процедур, в которых прописано разделение ответственности между министрами и государственными служащими, а в некоторых случаях - запрет на вовлечение политиков или государственных служащих в определенные сферы. К слову, функциональные обязанности, находящиеся за пределами министерских полномочий в странах Вестминстера (Новая Зеландия и Соединенное Королевство), касаются установленных законом прав на принятие решений в специализированных вопросах – таких, как регистрация земли или деятельность избирательных комиссий и уполномоченных органов по государственной службе. Данные меры главным образом преследуют принцип обеспечения политической беспристрастности государственной службы, который требует осуществления кадровых назначений исключительно на объективных основаниях (заслуги и навыки). К примеру, власти Кореи установили правила, запрещающие своим государственным служащим вступать в партию или в любые политические организации (ОЭСР, 2007)<sup>47</sup>.

В части повышения эффективности государственного управления среди основных рекомендаций **Национальной комиссии на государственной службе США, а также иных экспертов в данной области** (Cohen, 1996; Lewis, 2007) можно выделить:

1) решительно уменьшить общее количество политических назначенцев с целью исключения излишней политизации, а также избежания политического воздействия со стороны правящей партии и иных ключевых стейкхолдеров – таких, как президент или иное высшее должностное лицо (в примере США предложено сократить количество политических должностей до 80%);

2) ограничить политические назначения только в высшем эшелоне государственных органов и агентств;

3) проводить профессиональную подготовку политических назначенцев с целью повышения их профильных компетенций;

4) профессионализировать руководящие должности в государственных органах путем замены политических назначенцев карьерными руководителями или административными государственными служащими.

**Выводы:**

1. В государственном менеджменте должен сохраняться нейтралитет по отношению не только к политической власти, но и частным группам интересов. Политический нейтралитет – как абсолютный, так и относительный – не исключает ни подчинения административных органов при выполнении своих обязанностей власти правительства, ни возможности того, что политические назначенцы окружают

---

<sup>47</sup> Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing. doi:10.1787/136274825752

себя «своими» людьми, которым они доверяют. Это тесно связано с беспристрастностью. Что она действительно означает, так это *разделение политического и административного уровней власти и отсутствие партийных интересов в менеджменте карьерного роста*<sup>48</sup>.

2. Четкое разграничение полномочий политических и административных государственных служащих достигается посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов.

Во многих странах с эффективной системой государственного управления законодательно закреплено, что политические госслужащие или **первые руководители государственных органов** несут политическую ответственность за общую деятельность своих ведомств, а также отвечают за *стратегические направления, политические решения, общественное одобрение принимаемых решений, а также за достижение конечных результатов. Административные государственные служащие высшего ранга* несут ответственность за операционную деятельность своих ведомств, а также отвечают за *реализацию политики и миссии государственного органа, за качество и своевременность предоставления государственных услуг, за результаты деятельности своих ведомств, а также за управление, ориентированное на результат*. Кроме того, административные государственные служащие ответственны за кадровую политику, а также *выступление от имени государственного органа в средствах массовой информации и на встречах с общественностью*.

3. Показатель «доля политических государственных служащих или назначенцев в общей численности государственных служащих» является базовым при оптимизации численности политических государственных служащих.

Опыт стран (Новая Зеландия, Соединенное Королевство, Корея и др.) показывает эффективность назначения политических государственных служащих на основе компетентностного подхода с учетом имеющихся заслуг и навыков с введением ограничения по участию государственных служащих в деятельности политических партий.

### ***Анализ организационной структуры Министерства на основе стратификации***

Для анализа баланса полномочий, ответственности и ресурсов Министерства применен метод моделирования организационной структуры на основе стратификации – выделения уровней управления и управляемости.

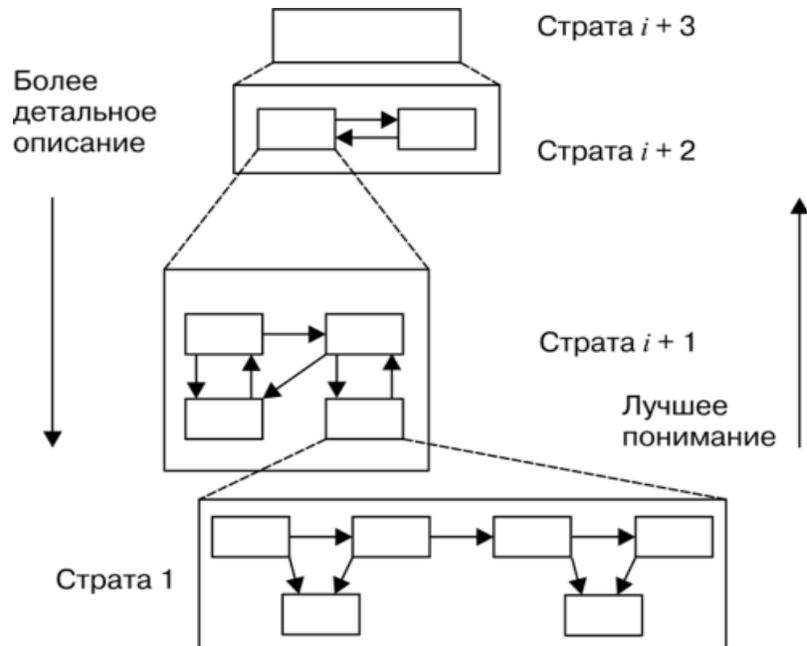
Интерес к моделированию сложных систем с применением современных информационных инструментов обусловлен ростом сложности систем и проблемой «больших данных». Ценность практической применимости данных методик - в выявлении взаимодействия сложных систем с человеком на основе когнитивного

---

<sup>48</sup> Отчет ОЭСР <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/38756998.pdf>

моделирования<sup>49</sup>. Метод широко применяется при моделировании сложных иерархических систем, отличающихся различными принципами взаимоотношений элементов в пределах уровня и различным правом вмешательства вышестоящего уровня в организацию взаимоотношений между элементами нижестоящего<sup>50</sup> (Рисунок 13).

**Рисунок 13. Взаимосвязь между стратами: система для данной страты является подсистемой для следующей, более высокой страты<sup>51</sup>**



Для каждой страты существует конкретный набор понятий и терминов, используемых при описании системы на этой страте, как правило, имеются и различные языки. Эти языки, в свою очередь, образуют иерархию с семантическими отношениями между любыми двумя последовательными членами иерархии.

Методика популярна в органах государственного управления, корпорациях и квазигосударственном секторе многих стран.

Цель стратификации - создание высокоэффективных организационных структур, основанных на саморегуляции и доверии.

Суть методики – группировка всех должностей организации в страты исходя из целей, задач, а также сложности целей и задач. Далее анализируются должности

<sup>49</sup> Буравцев А. В. Стратифицированный метод построения сложной системы, Информационные технологии, <https://cyberleninka.ru/article/n/stratifikatsionnyy-metod-postroeniya-slozhnoy-sistemy/viewer>

<sup>50</sup> Месарович М., Такахара Я. Общая теория систем: математические основы, Под ред. С. В. Емельянова. - М.: Мир, 1978 г. - 312 с.

<sup>51</sup> Месарович М., Такахара Я. Общая теория систем: математические основы, Под ред. С. В. Емельянова. - М.: Мир, 1978 г. - 312 с.

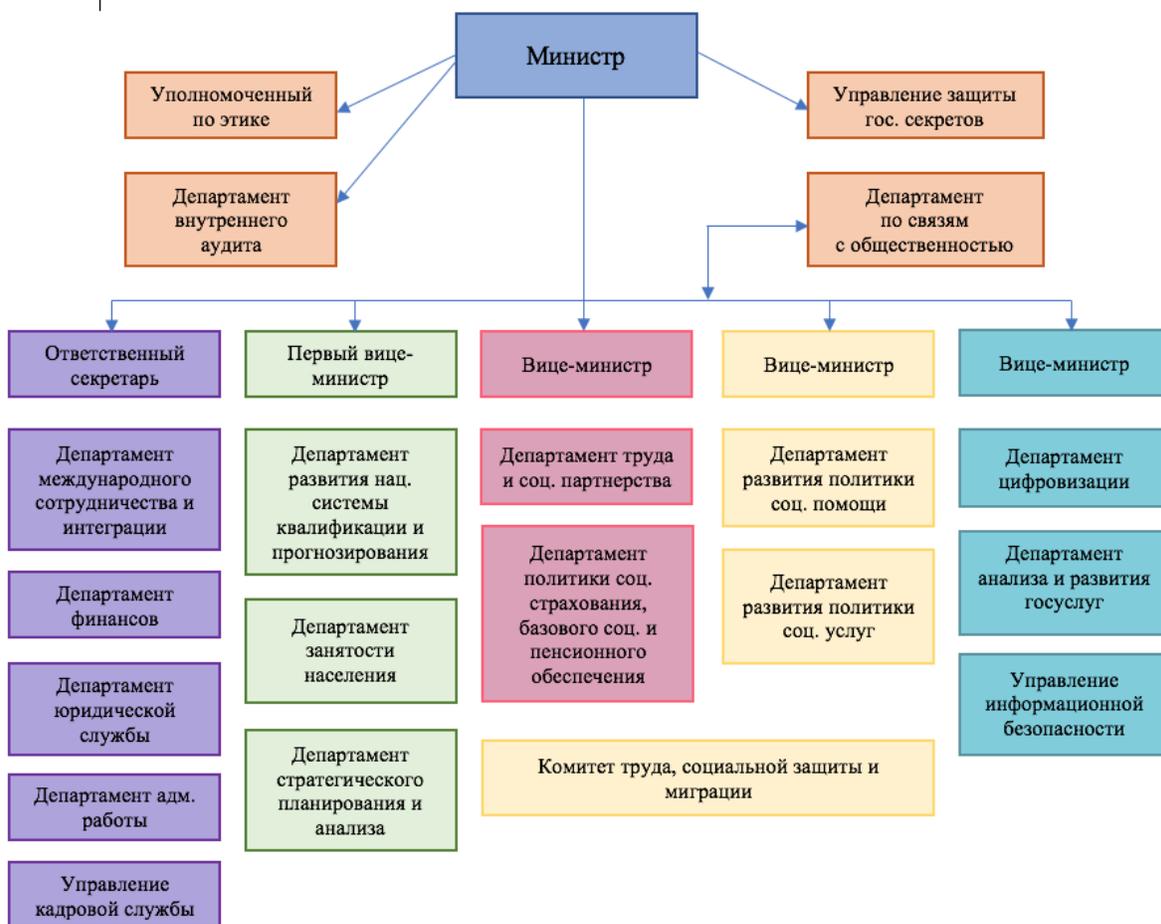
по вертикали до самой нижней страты – уровня, по горизонтали и перекрестно, и выявляются связи по каждому уровню управления.

Анализ проводится по схеме: анализ квалификационных требований, должностных инструкций, систем оценки, интервьюирование всех работников. Далее определяются способности каждого работника на соответствие должности по агрегированному показателю: горизонт планирования, полномочия, ответственность, делегирование. При наложении модели на действующую организационную структуру выявляются несоответствия, разрывы как самой должности, так и сотрудника, который ее занимает. Например, горизонт планирования должности на страте составляет 2-5 лет, а фактически самая долгосрочная задача сотрудника на этой должности ограничивается 6 месяцами.

МТСЗН не были представлены группе исследователей вышеуказанные документы, поэтому основной анализ проводился по результатам интервью.

Организационная структура МТСЗН, составленная на основе контента его официального веб-ресурса, приведена на Рисунке 14.

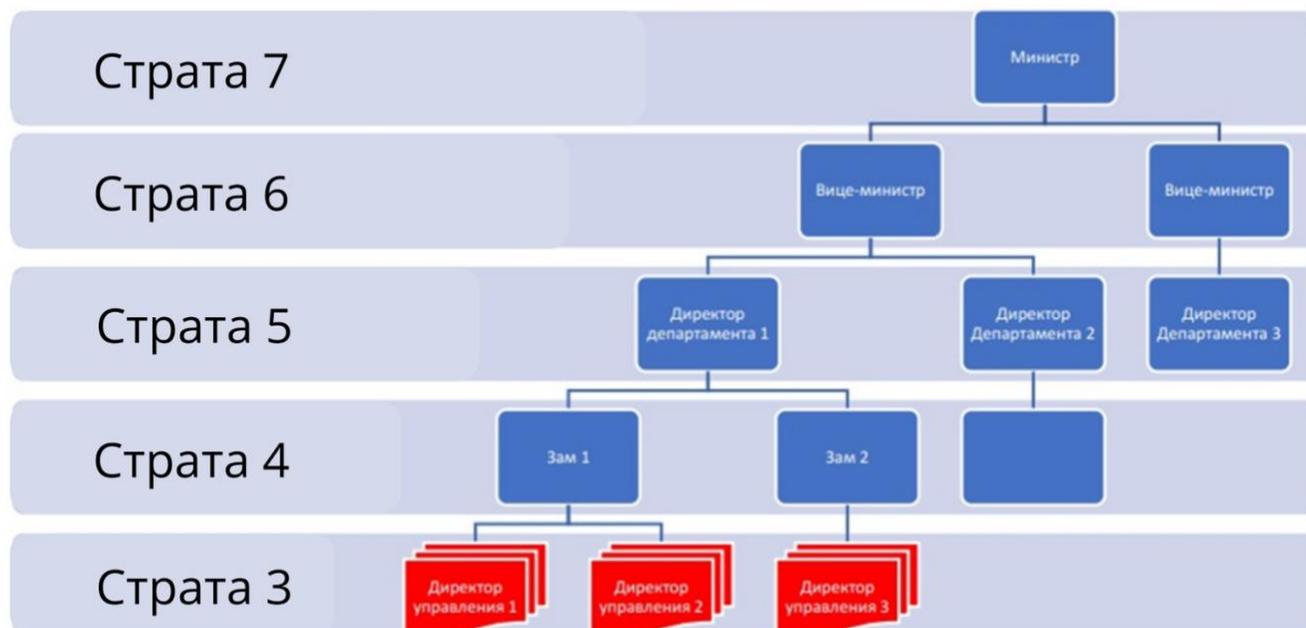
**Рисунок 14. Организационная структура МТСЗН<sup>52</sup>**



<sup>52</sup> <https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/about/structure?lang=ru>

На Рисунке 15 отражены страты уровней управления МТСЗН.

**Рисунок 15. Стратификация уровней управления МТСЗН**



*Источник:* авторская разработка на основе рисунков 13, 14.

В соответствии с вышеуказанной методикой в организационной структуре МТСЗН выделены 7 уровней управления (страт).

Ввиду ограниченности временных ресурсов было проинтервьюировано 12 сотрудников МТСЗН, относящихся к 4 уровням управления: два вице-министра (6 страта), председатель Комитета и директора департаментов (5 страта), заместитель председателя Комитета и заместители директоров департамента (4 страта). Провести интервью с сотрудниками на должностях 1 и 2 страт не представилось возможным.

Почти все интервьюируемые (ниже уровня политических должностей) обладают высоким уровнем соответствия *индивидуум – окружающая рабочая среда* по Холланду<sup>53</sup>, наблюдается высокий уровень социальной ориентации, стрессоустойчивости, адаптивности и конформности (интернализации норм и ценностей института).

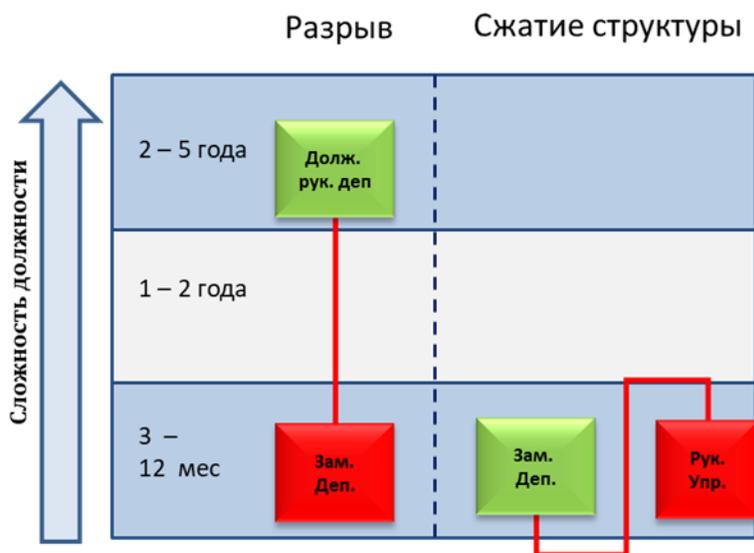
<sup>53</sup> Holland, J.L. (1963). Exploration of A Theory of Vocational Choice Part II: Self-Descriptions and Vocational Preferences // Vocational Guidance Quarterly, Volume 12. Issue 1. 17-24. doi:10.1002/j.2164-585X.1963.tb00620.x

## Стратификация сложности работы

На уровне департаментов наблюдается делегирование полномочий и ответственности без соответствующих ресурсов, что может привести к выгоранию фактических руководителей.

Сложность должности руководителя одного департамента (страта 5) была валидирована во время интервью с курирующим вице-министром. Описание руководителем департамента сложности подчиненных должностей его заместителей соотносится со стратой 4, что свидетельствует о том, что руководитель абсорбирует работу на двух управленческих уровнях. Интервью с заместителем руководителя этого же департамента выявило, что интервьюируемый не является фактическим руководителем, так как ему не делегируется управленческая нагрузка, что приводит к пробелам в организационной структуре и к компрессии на уровне руководителя департамента (Рисунок 16).

**Рисунок 16. Сложность должности руководителя департамента**



*Источник:* авторская разработка на основе рисунков 13, 14, 15.

Со слов руководителя другого департамента, подготовка нормативной правовой базы для реализации конкретного направления (например, реформы адресно-социальной помощи) в контексте Концепции социального развития Республики Казахстан до 2030 года занимает около 6 месяцев. Помимо Agile-проектов, существуют также плановые работы, которые выполняются в течение года. Работа директора департамента заключается в интеграции результатов делегированных задач, контроль на соответствие политическому курсу,

коммуникации/координация с департаментом бюджетного планирования и Вице-министром.

Руководитель департамента взаимодействует с Министерствами финансов и юстиции, курирует рассмотрение проекта закона в Парламенте, а также проводит работу с местными исполнительными органами для медиации потенциальных рисков, связанных с будущей имплементацией законов на местном уровне, т.е. присутствуют элементы сложности работы, соотносимые со стратой 5. Однако горизонт планирования «3-12 месяцев» соответствует страте 3.

Также при анализе речевых паттернов четко прослеживается серийный и параллельные процессы обработки информации на символическом уровне, интервьюируемая четко визуализирует свою роль в стратегическом контексте миссии и задач МТСЗН, а также четко визуализирует пути достижения своих рабочих целей с учетом потенциальных рисков и альтернативных путей решения, обладает исключительным багажом декларативных, процессуальных знаний и значительным стажем государственной службы в социальном секторе.

### ***Соответствия: Руководитель – Подчиненный, должность – индивидуум***

Заместителям руководителя департамента делегируются конкретные специализированные функции, есть заместитель по вопросам адресной социальной помощи и заместитель, специализирующийся на вопросах поддержки ветеранов, в их обязанности входит курирование подготовки приказов и норм, обобщение материала для сотрудников на нижестоящих управленческих уровнях, что соответствует сложности работы на страте 4.

На уровнях управления *заместитель – руководитель управления, руководитель управления – главный эксперт* наблюдается компрессия организационной структуры.

Руководитель управления одного из департаментов относится к страте 5, т.к. вовлечен в когнитивно-сложный процесс прогнозирования и взаимодействия и координации с такими внешними институтами, как Всемирный банк, тогда как в подчинении имеется только один эксперт, и нет условий для оптимальной работы, что и валидировал сам первый вице-министр.

В ходе валидации с другими руководителями управлений выявлено: у интервьюируемых превалирует серийный способ обработки информации, выстраивается цепочка взаимосвязанных аргументов. Помимо диагностической аккумуляции информации респонденты демонстрируют способность к визуализации всех процессов в определенном плане действий, направленном на достижение цели, с учетом альтернативных путей преодоления барьеров. Уровень сложности когнитивных процессов респондентов соответствует сложности работы занимаемых должностей.

## *Пробел в организационной структуре Комитета*

Уровень сложности работы председателя Комитета относится к страте 5, но в связи с пандемией на Комитет была возложена функция управления огромным информационным потоком со стороны недовольного населения: *«Поток обращений настолько увеличился... После регистрации мы должны в период там определенного количества времени обязательно ответить. Поэтому необходимо было над этими обращениями работать и готовить ответы. Помимо этого, тысячи звонков, сотни людей приходили напрямую в министерство, мы должны были принимать и каждого по базе смотреть...»*

Интервьюируемому необходимо было инициировать создание новой структурной единицы – Фронт-офиса с вовлечением дополнительных внутренних трудовых ресурсов – сложность должности с учетом новых функций соответствует страте 6, нарушен баланс полномочий и ответственности.

С учетом последних событий, сложность должности председателя Комитета выросла до 6-ой страты без увеличения полномочий и отражения изменений в организационной структуре. В то же время сложности должностей заместителя председателя, директоров департаментов и руководителей управлений остались на прежнем уровне.

В ходе интервью были затронуты инициативы интервьюируемого по рациональному использованию ограниченных кадровых ресурсов: например, по медико-социальной экспертизе (из 717 сотрудников 414 вовлечены в эту работу) и назначении пенсий, цифровизации данных процессов и других, что говорит о хорошей осведомленности о текущих проблемах и способах их решений: *«Простой человек перед выходом (на пенсию) ходит по всем инстанциям собирает справки... в год обращаются это где-то 500-600 тысяч граждан обращается по оформлению пенсии... это тысячи сотрудников, которые принимают документы. Если мы все это автоматизируем...эти тысячи уйдут. То есть не будет необходимости сидеть собирать все документы, это должно все автоматизироваться».*

Из контекста интервью очевидно, что интервьюируемый желает быть услышанным руководством. Интервьюируемый изложил несколько проблем и описал способы их решений, что явно свидетельствует о том, что индивидуум обладает способностями к обработке информации на страте 6.

Интервьюируемый продемонстрировал наличие здоровых механизмов преодоления стресса – таких, как позитивный фрейминг и рационализация.

В интервью с одним из вице-министров выявлена сложность должности, связанная с необходимостью отражать и адаптироваться к политическим, экономическим, технологическим событиям из внешней организационной среды в глобальном контексте.

Интервьюируемый обрабатывает и аккумулирует огромные пласты информации, но большей частью выполняет операционные функции: *«Я работаю*

*лично напрямую с каждым специалистом. Ответственность полностью за директором департамента, зам. директора, начальником управления, концептуальные вещи через директора департамента, но технический контроль я осуществляю, в том числе вплоть до специалиста и начальника управления, потому что здесь людей немного, 20 человек, 22, позволяет мне руководить. У каждого человека есть своя задача и подзадача». Необходимо учитывать, что политический государственный служащий еще курирует Комитет, следовательно, объем краткосрочных вопросов, которые требуют его постоянного участия и часто безотлагательного принятия решений, увеличивается еще в несколько раз.*

#### Выводы:

Анализ организационной структуры подтвердил факт дублирования функций политическими и административными государственными служащими, курирования структурных подразделений: «операционный менеджмент и прямое/косвенное влияние на данные участки работ требуют значительных затрат времени и энергии, что приводит к ослаблению внимания к стратегическим вопросам развития отрасли/региона, а также политической работе с населением и депутатами...».<sup>54</sup>

Горизонт планирования большинства интервьюируемых не соответствует уровню управления. В качестве своей долгосрочной задачи политические государственные служащие называли цели стратегических программных документов, а не механизмы достижения целей и свою роль в этом механизме. Политические государственные служащие в своей речи не применяют терминологию стратегического и проектного менеджмента – такие термины, как «видение», «конкурентное преимущество», «портфельные стратегии», «синергия», методики: сценарное планирование, SWOT-анализ, система сбалансированных показателей (BSC), «дерево целей», «декомпозиция», «запросы населения» и др.

8 из 10 опрошенных административных государственных служащих вместо долгосрочных задач перечислили свои должностные обязанности. Отсутствие у интервьюируемых терминологии проектного менеджмента может свидетельствовать о формальном отношении к нему в государственном органе.

Децентрализованное управление заменяется прямым в период пандемии, что связано с большим потоком информации, необходимостью быстрого принятия решений и реагирования на запросы граждан.

Чрезмерное функциональное деление ухудшает координацию.

Рост числа уровней и звеньев управления увеличивает объем перерабатываемой информации, инстанций ее передачи от субъекта к объекту управления, снижает связанность управления и повышает неопределенность в

---

<sup>54</sup> А. Байменов, О некоторых факторах эффективности государственного управления, Государственная служба, том 22 № 1, ISSN 2070-8378, 2020, стр. 29,

[https://drive.google.com/file/d/1y1SQsTw36dsdn7M8MLRC\\_mi\\_L0sxwRT4/view](https://drive.google.com/file/d/1y1SQsTw36dsdn7M8MLRC_mi_L0sxwRT4/view)

принятии решений. На всех этапах отражения информации о миссии и стратегических целях организации наблюдается ее искажение, что говорит также об отсутствии обратной связи как по вертикали, так и горизонтали.

Группе исследователей не удалось получить качественное обоснование применимости данной методики для государственных органов Казахстана из-за небольшого количества интервьюируемых. Невозможность проведения интервьюирования большего числа сотрудников Министерства связано с осторожностью его руководства к теме исследования в период предстоящего сокращения численности государственных служащих.

В целях оптимизации организационных структур и информационных потоков группа исследователей считает целесообразным продолжить исследование в данном направлении с апробацией методики моделирования организационных структур и информационных потоков на основе стратификации во всех государственных органах.

## **2.3 Анализ проблем менеджмента государственных органов**

### ***Экспертная оценка методом проведения 3 фокус-групп в городах Нур-Султан, Алматы и Павлодар***

В фокус-группах приняло участие 23 респондента: общественные деятели, политологи, эксперты государственного управления, представители гражданского сектора, государственных органов и бизнеса. Была обеспечена гомогенность социально-демографических характеристик по образовательному статусу, профессиональному опыту. Средний возраст участников – 47 лет. В обсуждении приняли участие 8 женщин и 15 мужчин.

В рамках фокус-группы рассматривались вопросы стратегического планирования, разграничения полномочий между политическими и административными госслужащими в Казахстане, баланса полномочий, ответственности и ресурсов между двумя категориями и т.д.

По мнению респондентов, основными барьерами в деятельности государственных органов являются формализованные процедуры, носящие детализированный характер. Рамки должностных полномочий государственных служащих ограничивают уровень принимаемых решений операционной деятельностью. Как следствие, у исполнителей данная ситуация вызывает неудовлетворенность результатами труда, а у внешних агентов создает ощущение, что в центре внимания государственных органов - выполнение поставленных вышестоящим руководством задач, а не ориентация на потребности граждан при отсутствии четкого плана действий и конкретного результата:

*Административный государственный служащий акимата области, м.: Все действия государственных служащих регламентированы различными*

документами, в действиях должны опираться на процедуры и точность их соблюдения. Поэтому нет ориентации на результат. Госслужащие застряли в текучке, операционной деятельности.

*Предприниматель, ж.:* Такое ощущение, что ни плана нет, ни контроля. Никто ни за что не отвечает. В бизнесе по-другому все построено.

*Общественный деятель, м.:* Мы мониторили качество государственных услуг, и обратная связь от граждан доходит до изменений медленно. Много волокиты и лишних бумаг.

*Административный государственный служащий акимата области, м.:* Да, много текущей работы, потому что поступает много запросов из вышестоящих органов.

*Эксперт в сфере государственного управления, м.:* ... даже если пригласить в Казахстан опытных знающих экспертов, но результат будет таким, какая у нас правовая база, какой нормативный порядок, правила управления, принятия решения. Решения у нас принимаются на самом верху. Вторые, третьи звенья – простые исполнители. В самом низу – люди рутинной занимаются день и ночь. Поэтому надо менять не менеджмент, надо менять систему.

*Эксперт в сфере менеджмента, ж.:* ... нужно понимать, это управление на уровне политики или на уровне администрирования. У нас мало управленцев такой силы, которые занимаются *Public Policy*, действительно прорабатывают идеологию, понимание того, что это делается на 10-20 лет.

*Эксперт в сфере государственного управления, представитель гражданского сектора, ж.:* Если в бизнесе миссия – прибыль, то главная цель управленца госполитики – работать во благо, в зависимости от того, какую он занимает должность и какие функции выполняет.

*Политолог, м.:* ... клиентпатронская система. Главное – выслужиться перед руководством, вовремя красиво доложить, пропиариться. В качестве примера хочу привести заявление... о создании 500 000 рабочих мест. Общество становится грамотнее, возникает социальная напряженность, вызванная подобными непродуманными выступлениями со стороны чиновников.

*Общественный деятель, м.:* Чрезмерная зарегламентированность процедур, которые исходят из точки зрения презумпции невиновности чиновника. Послание – протокольные поручения – отписки – контроль. Много лишних совещаний, лишних протокольных поручений.

Несмотря на существенные различия в полномочиях, представители гражданского общества не дифференцируют политических и административных государственных служащих, воспринимая их как единую профессиональную общность, основная цель которой - реализовывать государственную политику. Представители бизнеса выделяют как характерную особенность государственных служащих стремление опираться на букву закона, разного рода регламенты и документы, предпочтение модели поведения с минимальным риском и

ответственностью. Эксперты отмечают абсолютное отсутствие разделения полномочий, ответственности и ресурсов:

*Административный государственный служащий акимата области, м.: У политических государственных служащих больше полномочий и больше ответственности...*

*Предприниматель, представитель гражданского сектора, м.: Часто в регионах, на местах полномочий не так много, но ответственность ты несешь полную. С административных постоянно что-то требуют, не учитывая, есть ресурсы или их нет.*

*Административный государственный служащий акимата области, м.: Разделить государственных служащих на тех, кто занимается текущими задачами, и теми, кто занимается развитием.*

*Эксперт в сфере государственного управления, м.: Слабая система принятия решений. Чиновники перекалывают ответственность друг на друга. Хотят влиять, участвовать в распределении бюджетных средств, но при этом не отвечая ни за что. Если решение принимается коллегиально, то ответственность никто не несет.*

*Общественный деятель, ж.: Если мы посмотрим соотношение результатов к тем расходам, стоило ли ради этого результата направлять объем времени, человеческих ресурсов.*

*Общественный деятель, м.: Задействовано большое количество людей, и все они не видят участки друг друга. Незнание чиновниками стратегических документов. Нет открытого обсуждения принимаемых программ, стратегий. 80 % процедур – лишние. Часть госслужащих занимается их выполнением.... Зачастую в госоргане полномочий меньше, чем ресурсов. Должно быть эффективное соотношение затрат и ресурсов.*

Респондентам было предложено обсудить кейс с выплатой пособия 42500 в период пандемии. Показательность данного кейса - в том, что были обнажены проблемы стратегического менеджмента, риск-, кризис-, проектного менеджмента и межведомственной несогласованности на фоне ожиданий заинтересованных лиц.

*Предприниматель, ж.: ...это очень хороший пример, когда проекты не продумываются до конца, и потом этот результат...сначала нужно проект просчитать, продумать все, а потом уже выдать готовое решение, когда все разложено по полочкам, чтобы не было в обратной связи негатива.*

*Административный государственный служащий акимата области, м.: ...мы начинаем узнавать об этом из Интернета... нет направленности на снабжение людей информацией.*

*Общественный деятель, ж.: Кейс 42 500 тенге показал проблемы низкого взаимодействия друг с другом государственных органов, и у нас решается все в процессе. Государство не было готово к такому роду изменениям.*

В размышлениях о миссии и видении государственных органов респонденты отметили, что невозможно реализовать в полном объеме стратегические программы, если недостаточно хорошо ориентируешься в ключевых позициях и критериях реализации. Значимыми для гражданского общества являются доступность и простота данной информации для всех заинтересованных лиц.

*Политолог, м.: ... сегодня главное требование к правительствам стран - это скорость реагирования на запросы граждан.*

*Эксперт в сфере государственного управления, м.: Когда начинался 2020 год, стратегии были замечательные, и тут коронавирус, и обрушилась нефть. Сегодня в мире все скоротечно. Все эти кризисы обрушивают любую стратегию. Поэтому самое главное – оперативное, быстрое принятие решений.*

На вопрос, повлияет ли проектный подход на эффективность и результативность сотрудников и государственного органа в целом, участники фокус-группы отметили его преимущество в конкретизации целей и задач, четких временных рамках, измеримости результатов. Широкое информирование заинтересованных лиц об итогах проектов обеспечит рост популярности проектного подхода и докажет его преимущества перед другими методами решения проблем. В противном случае мы столкнемся с незавершенными проектами, о которых информируют при запуске, но ход реализации и итог не доводятся до сведения граждан:

*Эксперт в области права, м.: Думаю, что внедрять проектный менеджмент надо на конкретных примерах, и тогда это будет работать. Можно на первом этапе начать с сельского акимата, посмотреть, как там будет работать с местным управлением. Потом можно, например, параллельно взять какой-то моногород небольшой. На третьем уровне, областной центр и выше взять министерство, например, экономики. И на достаточный срок, допустим, два года. Пилот такой проектный. Изучать, мониторить, пригласить экспертов, спецов, ученых на междисциплинарном уровне.*

*Административный государственный служащий акимата области, м.: Проектный подход нужно применять точечно, где есть возможность получить конкретный результат. Делать его под конкретную задачу, с конкретными ресурсами и объемом.....где ежедневная текущая работа.... госуслуги или другое, нет необходимости его применять.*

*Административный государственный служащий акимата области, м.: Согласен, что на госслужбе не везде можно применить проектный подход... он поможет решить проблемы. Может какие-то короткие по времени задачи.*

*Предприниматель, ж.: Вот если проектный менеджмент в бизнесе, там однозначно он нацелен на получение результата. Он понимает, что от этого зависит его положение, его прибыль и так далее. Когда мы говорим о проектном менеджменте на госслужбе, то мы сами прекрасно понимаем, задается этот*

*проект, но не всегда этот проект выполняется до конца, потому что не всегда видят результат.*

Сокращение государственного аппарата воспринимается гражданским обществом как внутреннее дело государственной службы и особых ожиданий или энтузиазма не вызывает. При этом двое участников характеризуют данное действие как дуальный процесс, в котором присутствуют как положительные, так и отрицательные стороны. Остальная же часть респондентов одобряет шаги, направленные на уменьшение численности государственных служащих, тем более что этого можно достичь путем передачи функций государства в частный сектор и существенно повысить качественный состав персонала государственных органов:

*Предприниматель, ж.: Сокращение госаппарата... положительно. Потому что, если останутся работоспособные, активные профессионалы... этот балласт, который присутствует в штате государственных служащих, уйдет. Нужны грамотные работники, а от слабых нужно избавляться.*

*Предприниматель, м.: ...это будет хорошей встряской для госаппарата, пусть будет меньше людей, но ориентированных на результат, эффективных и работающих.*

*Политический деятель, м.: Вся нагрузка лежит на плечах 25% наиболее грамотных, работоспособных сотрудников, остальные 75% – балласт (ложное переполнение людьми).*

*Административный государственный служащий акимата области, м.: ....главное, чтобы можно было сократить рационально, а не на цифру ориентироваться... чтобы низовых больше осталось, а руководителей можно сократить.*

*Экспертная оценка методом глубинного интервьюирования 15 политических и административных государственных служащих в сфере занятости и социальных программ в городах Алматы, Павлодар, Талдыкорган*

Наиболее глубоким представлением о миссии организации обладают руководители областного акимата, которые описывают ее масштаб в терминах развития региона. Для руководителей областных государственных органов характерна привязанность видения и миссии к развитию отдельной сферы, зафиксированному в документах и регламентах. При этом вектор внимания менеджеров государственных органов отдельных отраслей смещен на исполнение функциональных обязанностей, с которой они отождествляют миссию госоргана.

*Политический государственный служащий области, ж.: Миссия - это реализация государственной политики в социальной сфере в регионе.*

*Руководитель аппарата акима области, ж.: Задача, миссия, видение аппарата акима любого уровня во всех документах написано обеспечение деятельности акима того или иного района, города, области.*

*Руководитель территориального департамента Министерства, м.: ...основная задача...в том, чтобы обеспечивать в полной мере соблюдение социальной защиты, пенсионного обеспечения, всех выплат.*

Экспертами в области государственной службы отмечалось, что миссии государственных органов не в полной мере отражают действующие задачи данных организаций. В частности, миссии госорганов не коррелируют со стратегическими задачами, обозначенными в рамках национальных программ – таких, как План нации «100 шагов» или Стратегия-2050. При этом знание текущей миссии государственного органа не способствует осуществлению обязанностей государственных служащих, так как сама формулировка миссии достаточно размыта. Данное обстоятельство также сопровождается отсутствием четкого понимания задач структурных подразделений государственных органов, а также непосредственных должностных инструкций и полномочий государственных служащих.

*Руководитель областного управления, ж.: Миссия не совсем отражает деятельность организации, она расходится сильно с функциями и полномочиями. Поэтому, чтобы выстраивать бизнес-процессы, нужны полномочия, законодательно регулируемые... У руководителя управления должны быть процессные моменты, в том числе и стратегические вещи. Он должен определять объемы проверки, объем допрашиваемых лиц. Заместитель смотрит больше стратегическую вещь, но в то же время, если объем работы небольшой, кто-то должен вылетать из этой цепочки. На мой взгляд, заместитель руководителя департамента - это вообще лишняя позиция.*

По мнению интервьюируемых, современный государственный служащий не может эффективно выполнять свои служебные обязанности, если не ориентируется на миссию организации и не знает стратегические документы. При этом респонденты считают, что транслировать миссию организации обязан сам руководитель, вовлекать, вдохновлять сотрудников, подчеркивать важность для решения общих задач. Расстановка приоритетов концентрирует подчиненных на выполнении не только текущих задач, но и позволяет увидеть, как их выполнение влияет на выполнение государственных программ и развитие целых отраслей. Таким образом, осознание миссии организации влияет на сплоченность коллектива и его работоспособность.

*Политический государственный служащий области, ж.: Соответственно, они должны знать миссию и задачу своего государственного органа для того, чтобы четко и комплексно выполнять свои функциональные обязанности.*

*Руководитель аппарата акима области, ж.: Естественно. А как двигаться вместе? Мы движемся всем вместе. Должно быть соучастие.*

*Руководитель территориального департамента Министерства, м.: Безусловно, я не знаю насколько это применимо к этой ситуации. Но каждый солдат должен быть генералом. Генеральской миссии у нас нет, но сама суть,*

*сама основа. Наша цель, наша задача - очень важны. И понимание миссии каждым специалистом очень важно. Незнание, безусловно, сказывается на эффективности.*

*Руководитель областного управления, ж.: Я считаю, что должны. Потому что мы - это государственный орган, это единое целое. Государственный орган не только в лице самого одного руководителя. Это в целом весь штат, весь аппарат государственных служащих.*

При этом сами политические и административные госслужащие не смогли сформулировать свои долгосрочные задачи, что говорит о недостаточном горизонте планирования:

*Руководитель областного управления, м.: Долгосрочные задачи как раз и внедрение программ соответствующих, в принципе все мы не вечные, я считаю, надо привить такую культуру управления, которая создаст такие условия.*

*Руководитель областного управления, ж.: Долгосрочные задачи - это краткосрочные на перспективу на то, что решение этих задач входило именно в расширение оказываемых государственных услуг.*

*Политический государственный служащий области, ж.: Основные компоненты долгосрочных задач - это формирование долгосрочной стратегии.*

Экспертами отдельно отмечались вопросы формирования стратегических задач и планов уполномоченных органов в различных областях. Критике подвергался порядок выстраивания приоритетов и индикаторов государственных органов, так как они формируются в основном непосредственно ключевыми центральными государственными органами без привлечения ответственных и компетентных работников региональных управлений и департаментов, которые знают региональную специфику.

*Политический государственный служащий области, ж.: На уровне достижения цели и задачи - размытость индикаторов, скорее всего.*

Экспертами также отмечено, что в рамках действующих НПА в данной области задекларирована координация деятельности и ответственности всех государственных органов с учетом обеспечения стабильности социально-политической обстановки, а также обеспечения жизнедеятельности населения всех государственных органов, но четкого законодательного разграничения их обязанностей и полномочий нет. В то же время политические и административные госслужащие занимаются не свойственными их должностным обязанностям функциями. Более того, имеется достаточно много общих формулировок, в том числе включающих в себя и коррупционные действия путем предоставления большого круга полномочий государственным служащим высокого ранга. При этом широкий спектр полномочий не всегда предусматривает персональную ответственность чиновников высокого ранга за принятие тех или иных политических решений.

При этом, по мнению респондентов, необходимость следования прописанным функциональным обязанностям среди государственных служащих ограничивает свободу принятия ими более эффективных и оперативных решений в рамках возникающих задач и вопросов, в то же время способствуя бездействию государственных служащих ввиду отсутствия у них соответствующих на то полномочий. Кроме того, зарегламентированность функций госорганов приводит к излишней и ненужной отсылочной переписке между ними.

*Руководитель государственного органа, ж.: Нечетко расписаны полномочия руководителей управлений и заместителей руководителя департамента: какие разграничения между начальником и заместителем начальника департамента, между руководителями управления. Получается он как бы перепроверяющий, на самом деле в любой бизнес-структуре не бывает перепроверяющего лица. Перепроверяющее лицо нужно только там, где есть процессы, которые нужно проверить на качество. Поэтому контроль контроля не должен быть, нужны производственные функции процессных моментов.*

Также по мнению экспертов, в системе государственной службы очень слабо отработаны вопросы взаимосвязи между государственными органами, а также разграничения их компетенций и полномочий. Данная ситуация очень сильно мешает работе. К примеру, в ходе проверок качества оказания государственных услуг могут выявиться факты невыдачи архитектурно-проектных заданий в рамках определённой государственной услуги, а лица, занимающиеся текущей проверкой качества госуслуг, могут не иметь соответствующих знаний для оценки данного вопроса. В таких случаях работа проверяющей группы сводится к тому, что они оценивают лишь процедурную часть, т.е. сроки исполнения государственной услуги, а не содержание вопроса. А тем временем получателю государственной услуги важно получить конечный продукт, а не сроки его выдачи. Поэтому очень важно привлекать специалистов в подобных вопросах.

*Руководитель государственного органа, м.: У нас проблема в том, что 20 государственных услуг - и все они до предела зарегламентированы. Скажем, поступает документ через egov, по регламенту требуется пять документов, а он приложил 4 документа. Этот документ канцелярия регистрирует, потому что не имеет право отказать, после поступает к руководителю, далее - к заместителю, он отписывается к руководителю отдела, тот - специалисту. На это уходит 1 день, если база не работала в этот период - может, и 2 дня. У специалиста - миллион подзадач, которые он выполняет на тот момент, и на 2-ой-3-ий день у него доходят руки до данного заявления, и в процессе выясняется, что заявитель один документ пропустил. Специалист не может просто так сказать заявителю: «доложите или принесите», т.к. это не предусмотрено регламентом, это будет завтра проблемой при проверке, что изначально не было этого документа. Он готовит письмо об отказе, так проходит еще 2 дня, доходит до заявителя, он начинает звонить, приходить, грубить, кричать. Изменить это можно только*

*цифровизацией. Убрать человеческий фактор и все перевести на цифровой формат. Недавно я видел такие машины, типа банкоматов, туда можно прописать все услуги, удостоверение туда внес, прошел фейс-ID, идентифицировал личность, если есть вопросы - звонит через трубочку в Call-центр за помощью, ему объясняют.*

По проектному менеджменту ответы экспертов можно назвать осторожными. Все признают, что это интересный подход, но подчеркивают, что необходимо еще много моментов продумать. В числе препятствий внедрения проектного менеджмента в деятельность государственных органов была названа существующая практика: сначала бюджет «сверху – вниз», потом стратегическое планирование «сверху – вниз», при которой на местах отсутствует возможность определять бюджет проекта и активно взаимодействовать со стейкхолдерами (существующие процедуры закупок и другие регламенты могут тормозить данный процесс).

*Руководитель государственного органа, м.: Если проект касается каких-то материальных вещей, это абсолютно неприменимо, т.к. есть система государственных закупок и т.д. Потом нет такого как руководство проекта – ответственное лицо. У нас формально назначают вплоть до вице-министров, у него обязанностей выше крыши. Когда я слышу вице-министр будет вести проект, мне смешно, когда он будет этим заниматься, у него физически нет времени этим заниматься. Поэтому этим занимается кто-то другой... Потом у нас в государственных органах никогда не проводится работа со стейкхолдерами. Как правило, в любом случае в любом процессе, связанном с государственным управлением, стейкхолдер должен быть представителем народа в том числе.*

*Политический государственный служащий, м.: Я поддерживаю проектный менеджмент, но я не поддерживаю его в стиле Советского Союза. Потому что он тогда назывался «план», он был долгосрочный, краткосрочный. Я его в части планирования в целом одобряю, подходы мне нравятся, я изучал, но, чтобы они заново не вернули нас в то «совковое» время, когда мы ради стратегических цифр нагоняли.*

*Руководитель государственного органа, ж.: Сначала должны работать эксперты в этой области, у нас в основном все наспех внедряют, потом то, что даже было, теряют. Поэтому есть эксперты, которые в этом разбираются. Сначала надо оценить риски, чем больше рисков, тем лучше.*

Наиболее информированные руководители рассматривают возможности применения проектного подхода наряду с операционной деятельностью по отношению к узкому кругу задач.

*Руководитель областного управления, м.: Да, косвенно знаком. В моем госоргане его практически применить нельзя. Я как раз изучал, можно его применить или нет. В принципе рассмотрение обращений и расследование*

несчастных случаев можно, но не совсем в той форме. Есть разная специфика государственных органов, наверное, где-то это возможно.

*Руководитель областного управления, ж.: Да, в какой-то степени, но углубленно еще не изучала. Нет, не знаю, как можно оценить принципы проектного менеджмента. Думаю, что могли внедрять в управлении проектный менеджмент. И, соответственно, уже бы видели свои слабые и сильные стороны. Я бы внедрила этот подход в направлении по оказанию социальной помощи населению, т.е. это обеспечение инвалидов средствами. Почему именно в этом направлении? Потому что очень сложная сфера, потому что потребность высокая, а ресурс...ограниченный. Сто процентов никогда не сможем, поэтому здесь нужен. Потому что нужно ставить конкретные приоритеты.*

Также было высказано мнение, что данный метод подходит в большей степени местным исполнительным органам:

*Руководитель государственного органа, ж.: Проектный менеджмент относится к нашей работе отчасти, особо он нашей работы не касается. Но имеются индикаторные показатели, которых мы должны достигать. Есть показатели, которые мы достигаем совместно с другими государственными органами. Это, кажется, касательно местных исполнительных органов, мне кажется, это в большей степени их касается.*

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что большинство государственных служащих понимает важность проектного менеджмента, но выражает сомнения в вопросах готовности государственных органов и степени проработанности применения данного подхода.

#### **Кейс 4**

Почти миллиард тенге потратили на строительство новой школы в Актобе, но за два года в ней не провели ни одного урока. Учитывая, что в регионе до сих пор не решена проблема с дефицитом ученических мест (12 школ в регионе – трехсменные), данный проект вызвал справедливое возмущение общественности<sup>55</sup>.

#### **Кейс 5**

В посёлке Шилисай близ Актобе с 2018 года идёт строительство большой школы, рассчитанной на обучение 800 детей. Стоимость проекта - 760 млн. тенге. В самый разгар строительства выяснилось, что в селе проживает всего 50 школьников<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> <https://newtimes.kz/regiony/119922-shkola-na-milliard-skandal-s-pustuiushchim-zdaniem-v-aktobe-prodolzhaetsia>

<sup>56</sup> <https://timeskz.kz/76364-planirovali-s-razmahom-zachem-v-poselke-bliz-aktobe-stroyat-shkolu-na-800-mest.html>

## **Результаты анкетирования государственных служащих, проведенного в сентябре-октябре 2020 года**

Всего приняло участие в анкетировании 14250 человек (см. Приложение 5).

В диаграмме 1 представлены мнения респондентов относительно актуальности тех или иных проблем для современной системы государственной службы Республики Казахстан. Как показывают результаты опроса, по мнению респондентов, самой актуальной проблемой является низкий уровень заработной платы государственных служащих Казахстана – это отмечают 83,2% респондентов. Очевидно, что низкий уровень заработной платы влияет на общую мотивацию государственных служащих, что и подтверждают результаты опроса. По мнению большинства участников (58,8%), среди государственных служащих страны действительно отмечается низкий уровень мотивации к деятельности в государственном секторе.

Часть респондентов (29,6%) в качестве ключевой проблемы в системе государственной службы определили наличие высокой степени коррупции (диаграмма 1).



Учеными отмечено, что заработная плата и компенсация за труд являются одними из ключевых факторов мотивации, так как люди от природы склонны работать лучше, когда понимают, что в результате получают достаточную оплату или возврат от их усилий. Более того, большинство людей мотивированы деньгами, по

крайней мере, для удовлетворения своих основных потребностей и желаний (Clegg & Birch, 2002<sup>57</sup>; Armstrong, 2008<sup>58</sup>; Mwangi, 2014<sup>59</sup>).

В диаграмме 2 обращает на себя внимание также мнение респондентов о том, что в государственной службе наблюдается нехватка компетентных и высококвалифицированных кадров (45,9%), а также низкая компетенция госслужащих (24,3%). Однако диаграмма №2 показывает, что 56,1% респондентов при этом не согласны с тем, что на государственную службу идут слабые кадры.



Вместе с тем, 88,1% респондентов согласились, что основной проблемой в области человеческого капитала является нехватка компетентных кадров (59,5%), а также низкая компетенция сотрудников государственных органов (28,6%) (диаграмма 3). При этом, по мнению ученых, эффективность и продуктивность организаций напрямую зависит от имеющихся компетенций работников. Следовательно, повышение компетенций сотрудников способствует повышению эффективности организации (Junaidah, 2008<sup>60</sup>; Asree et al., 2010<sup>61</sup>; Lockhart, 2013<sup>62</sup>).

<sup>57</sup> Clegg, B. & Birch P (2002). Crash course in Managing people, Kogan Page, 120 Pentoville Road, London N19JN

<sup>58</sup> Armstrong, M. (2008). Strategic Human Resource Management: A Guide to Action. Philadelphia: Kogan Page Publishers

<sup>59</sup>The Effect of Compensation on Employee Motivation: A Case Study of Chloride Exide. Mwangi, Patrick K. URI: <http://erepo.usiu.ac.ke/11732/161>. Date: 2014-08

<sup>60</sup> Junaidah, H. (2008), "Competencies acquisition through self-directed learning among Malaysian managers", Journal of Workplace Learning, Vol. 20 No. 4, pp. 259-271

<sup>61</sup> Asree, S., Zain, M. and Razalli, M.R. (2010), "Influence of leadership competency and organizational culture on responsiveness and performance of firms", International Journal of Contemporary Hospitality Management, Vol. 22 No. 4, pp. 500-516.

<sup>62</sup> Lockhart, J.C. (2013), "Executive education: can it be too good", Journal of Executive Education, Vol. 12 No. 1, pp. 1-12.

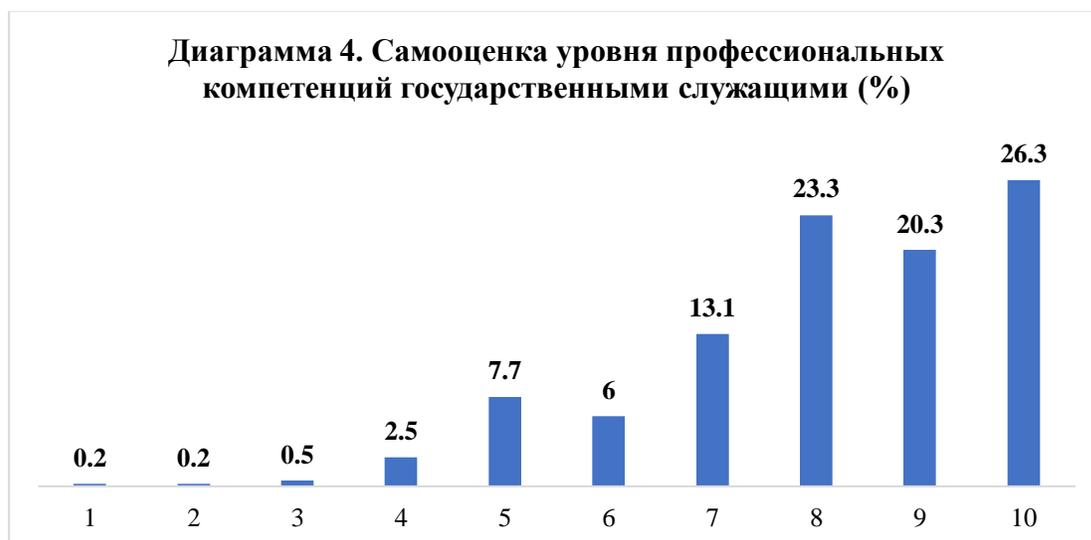
**Диаграмма 3. Основные проблемы государственного органа (%)**



Примечательно, что при низкой оценке компетенций казахстанских госслужащих большинством респондентов (88,1%) более 60% участников опроса свой личный уровень компетенций оценивают достаточно высоко, и самооценка только 10% участников весьма скромна (диаграмма 4).

Как показали исследования в области самооценки, людям свойственно защищать и заботиться о своей самооценке, а также стараться повышать ее. Особенно это касается оценки личных профессиональных компетенций (Levine, 2003<sup>63</sup>; Gibbs et al., 2004<sup>64</sup>; Baumeister, 2004<sup>65</sup>).

**Диаграмма 4. Самооценка уровня профессиональных компетенций государственными служащими (%)**



<sup>63</sup> Levine, Jonathan. 2003. "Relational Incentive Contracts." *American Economic Review*, 93(3): 835-857.

<sup>64</sup> Gibbs, Michael, Kenneth A. Merchant, Wim A. Van der Stede and Mark E. Vargus. 2004. "Determinants and effects of subjectivity in incentives." *The Accounting Review*, 79: 409-436.

<sup>65</sup> Baumeister, Roy F. 2004. "Self-Concept, Self-Esteem and Identity." In *Personality: Contemporary Theory and Research*, ed. Valerian J. Derlega, Barbara A. Winstead and Warren H. Jones, 246-280. Wadsworth Publishing Company, 3rd Edition.

В следующих трех диаграммах приводится оценка профессиональных компетенций государственных служащих в соответствии с Единой рамкой компетенции (ЕРК) для осуществления трудовой деятельности в государственном органе.

Результаты самооценки государственных служащих своих профессиональных компетенций показывают, что самыми высоко оцениваемыми из них являются компетенции «добропорядочность» (65,8%), «ответственность» (65,3%) и «сотрудничество» (55,3%) (диаграмма №5). Наименьшую оценку у госслужащих получили такие компетенции, как «лидерство» (36,7%), «системное управление» (37,8%), «управление изменениями» (38,5%) (диаграмма 5).

Таким образом, среди рядовых государственных служащих и руководителей наблюдается недостаточный уровень владения навыками системного и стратегического мышления, управления изменениями и управления стрессом. Этим компетенциям целесообразно уделить особое внимание при саморазвитии и планомерном непрерывном образовании госслужащих.



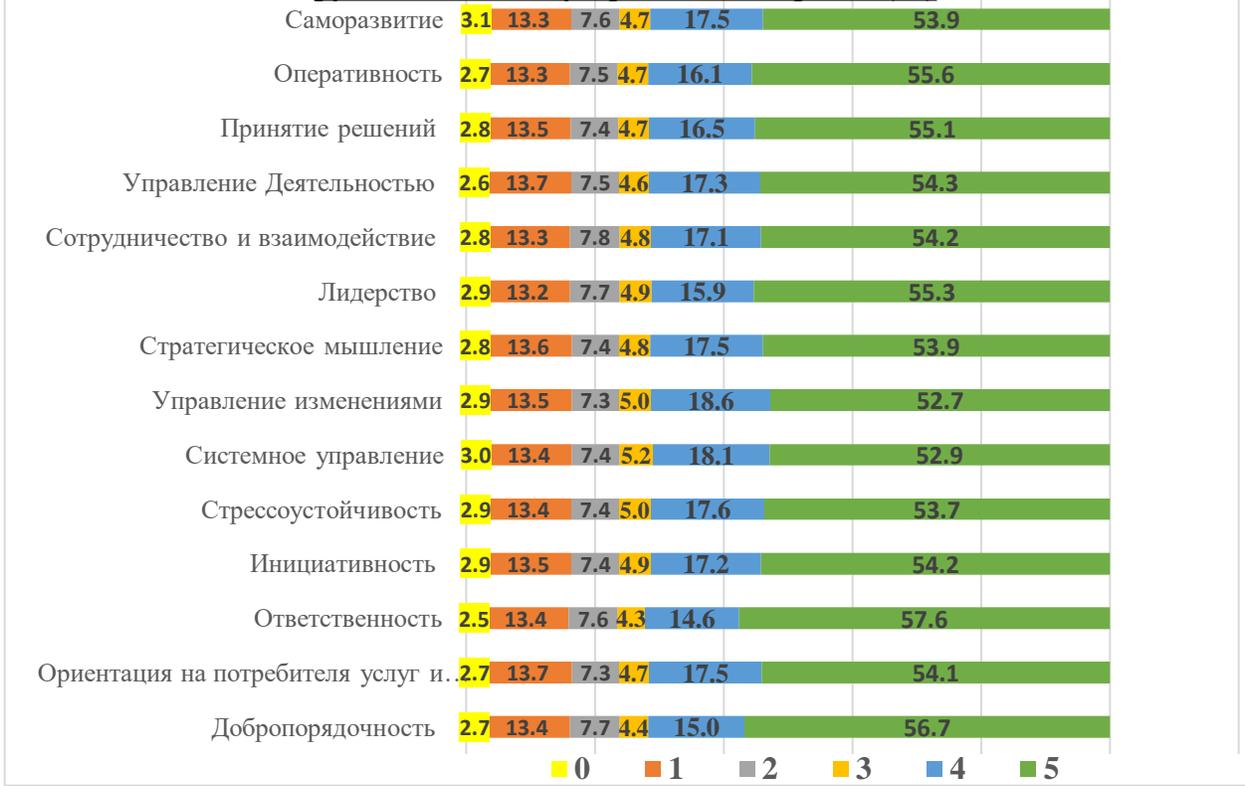
При оценке респондентами уровня компетенций их непосредственных руководителей так же особенно высоко были оценены компетенции «добропорядочность» (57,7%), «ответственность» (58,4%), «оперативность» (55,2%). Наименьшую оценку респондентов получили такие компетенции их непосредственных руководителей, как «управление изменениями» (50,6%), «системное управление» (51,3%) и «стратегическое мышление» (51,9%) (диаграмма 6).



Что касается оценки первых руководителей госорганов, то респондентами в качестве их слабо развитых компетенций отмечены «управление изменениями» (52,7%), «системное управление» (52,9%) и «стрессоустойчивость» (53,7%). В числе сильных компетенций первых руководителей названы «ответственность» (55,6%), «добропорядочность» (56,7%) и «оперативность» (55,6%) (диаграмма 7).

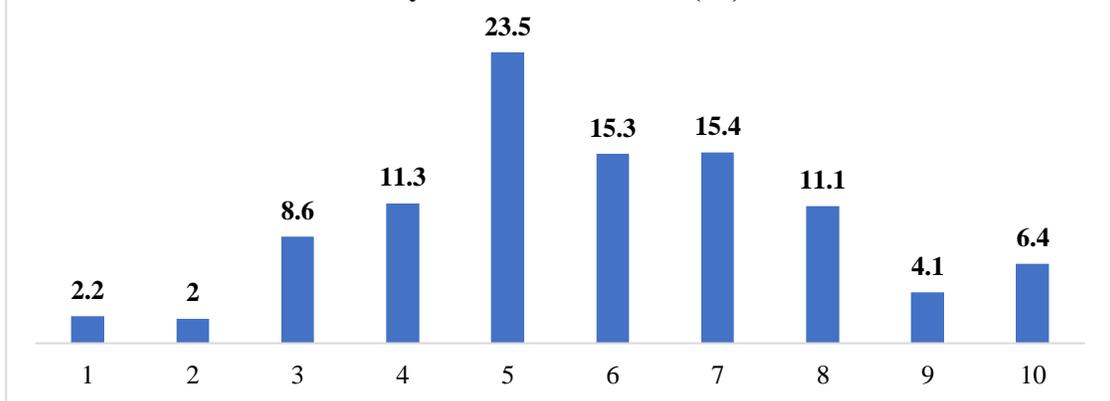
Таким образом, среди рядовых государственных служащих и руководителей наблюдается недостаточный уровень владения навыками системного и стратегического мышления, управления изменениями и управления стрессом. Этим компетенциям целесообразно уделить особое внимание при саморазвитии и планомерном непрерывном образовании госслужащих.

**Диаграмма 7. Оценка уровня профессиональных компетенций руководителя государственного органа (%)**



Участниками опроса дана также общая оценка текущего состояния государственной службы Казахстана. Большая часть респондентов достаточно низко оценивают положение дел в данной сфере (47,6%). Высокую оценку дали только 10,5% участников (диаграмма 8).

**Диаграмма 8. Оценка текущего состояния государственной службы в Казахстане (%)**



При этом более глубокий регрессионный анализ показывает, что на оценку текущего состояния государственной службы влияет ряд факторов. В частности, с ростом заработной платы (или семейного дохода) государственные служащие склонны выше оценивать и текущее состояние государственной службы в стране.

```
. reg КакВыоцениваететекущеео КаковВашмесячныйсемейныйд
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	333.272958	1	333.272958	F(1, 14248)	=	77.69
Residual	61120.671	14,248	4.28977197	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.0054
				Adj R-squared	=	0.0054
Total	61453.9439	14,249	4.31286013	Root MSE	=	2.0712

КакВыоцениваететекущеео	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
КаковВашмесячныйсемейныйд	.1778352	.020176	8.81	0.000	.1382876 .2173828
_cons	5.515068	.0410103	134.48	0.000	5.434682 5.595453

*Справочно: в модели регрессии, включающей выходные данные, значение  $R^2$  и  $p$  показывают, насколько хорошо модель оценивает зависимую переменную. Так как данные значения базируются на вероятности, они располагаются в диапазоне от 0.0 до 1.0. Небольшое их значение, обычно 0.05 или меньше, свидетельствует о том, что в модели реально есть отношения между переменными (то есть, выявленная закономерность не является случайной). Следует отметить, что в данном случае в качестве зависимой переменной выбрана оценка текущего состояния государственной службы, а независимой – месячный доход госслужащего.*

Кроме того, регрессионный анализ показывает наличие взаимосвязи между оценкой текущего состояния государственной службы и таких индивидуальных характеристик государственных служащих, как возраст и уровень образования: чем выше уровень образования у государственных служащих (степени магистров и докторов), тем критичнее их отношение к текущему состоянию государственной службы в стране.

. reg ТекущСостГосслуж Образование

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	217.981256	1	217.981256	F(1, 14248)	=	50.72
Residual	61235.9627	14,248	4.29786375	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.0035
				Adj R-squared	=	0.0035
Total	61453.9439	14,249	4.31286013	Root MSE	=	2.0731

ТекущСостГ~ж	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Образование	-.3005905	.0422077	-7.12	0.000	-.3833231	-.2178578
_cons	6.749705	.128551	52.51	0.000	6.497728	7.001681

Выяснено также, что с возрастом критичность госслужащих по отношению к текущему состоянию казахстанской госслужбы растет.

. reg ТекущСостГосслуж Возраст

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	33.0616377	1	33.0616377	F(1, 14248)	=	7.67
Residual	61420.8823	14,248	4.31084238	Prob > F	=	0.0056
				R-squared	=	0.0005
				Adj R-squared	=	0.0005
Total	61453.9439	14,249	4.31286013	Root MSE	=	2.0763

ТекущСостГ~ж	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Возраст	-.0046969	.001696	-2.77	0.006	-.0080213	-.0013725
_cons	6.022735	.0673318	89.45	0.000	5.890755	6.154714

Кроме того, как показывает анализ, оценка госслужащими текущего состояния государственной службы также зависит от их оценки своих профессиональных компетенций: чем выше оценка собственной компетенции государственных служащих, тем выше их оценка текущего состояния государственной службы в стране.

. reg ТекущСостГосслуж УровеньСобствКомпетенц

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	8352.34631	1	8352.34631	F(1, 14248)	=	2241.07
Residual	53101.5976	14,248	3.72695098	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.1359
				Adj R-squared	=	0.1359
Total	61453.9439	14,249	4.31286013	Root MSE	=	1.9305

ТекущСостГосслуж	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
УровеньСобствКомпетенц	.4433494	.0093652	47.34	0.000	.4249923	.4617064
_cons	2.251685	.0775586	29.03	0.000	2.09966	2.40371

Тем не менее, на основе результатов исследования можно предположить, что государственная служба считается казахстанцами достаточно стабильным и привлекательным для работы институтом (диаграмма 9). Большая часть респондентов в качестве основных мотивов для работы на государственной службе указали финансовую стабильность в государственном секторе (37%), возможность получить хороший профессиональный опыт (35%) и перспективу карьерного роста (17,1%).



Большинство респондентов при этом достаточно высоко оценили условия для карьерного роста в государственных органах Казахстана (более 60%). И только 13,9% участников опроса дали более низкую оценку перспективам карьерного роста в государственном секторе (диаграмма 10).



Регрессионный анализ показал, что оценка перспектив карьерного роста в государственном органе зависит от уровня образования и возраста государственных служащих.

. reg Услов\_кар Образование

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	115.434387	1	115.434387	F(1, 14248)	=	82.94
Residual	19829.1852	14,248	1.3917171	Prob > F	=	0.0000
Total	19944.6196	14,249	1.39972065	R-squared	=	0.0058
				Adj R-squared	=	0.0057
				Root MSE	=	1.1797

Услов_кар~т	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Образование	-.2187425	.0240182	-9.11	0.000	-.2658214	-.1716636
_cons	4.425795	.0731518	60.50	0.000	4.282408	4.569182

В частности, с ростом образования у государственных служащих снижается их оценка созданным в государственном органе условиям для карьерного роста сотрудников.

. reg Услов\_карьер\_рост Возраст

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	49.0921039	1	49.0921039	F(1, 14248)	=	35.16
Residual	19895.5275	14,248	1.39637335	Prob > F	=	0.0000
Total	19944.6196	14,249	1.39972065	R-squared	=	0.0025
				Adj R-squared	=	0.0024
				Root MSE	=	1.1817

Услов_карьер_рост	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Возраст	.0057234	.0009653	5.93	0.000	.0038313	.0076155
_cons	3.546177	.0383213	92.54	0.000	3.471062	3.621291

Более того, регрессионный анализ показывает, что оценка перспектив карьерного роста в государственных органах взаимосвязана с оценкой государственными служащими собственных компетенций: чем выше оценка собственных профессиональных компетенций у государственных служащих, тем лучше и выше их оценка перспектив и условий для карьерного роста.

. reg Услов\_карьер\_рост УровеньСобствКомпетенц

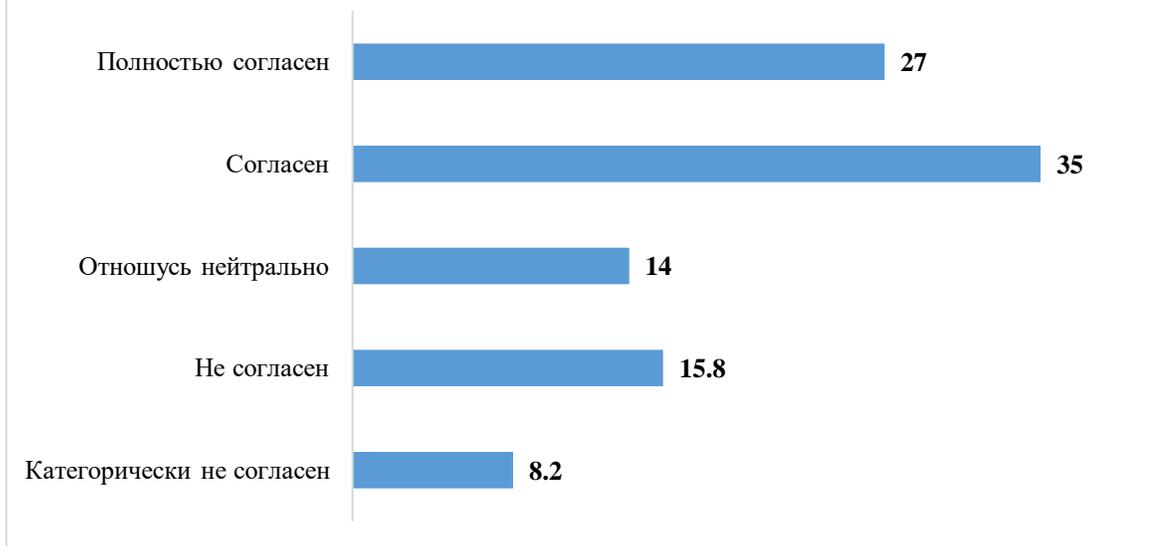
Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	571.803855	1	571.803855	F(1, 14248)	=	420.54
Residual	19372.8157	14,248	1.35968667	Prob > F	=	0.0000
Total	19944.6196	14,249	1.39972065	R-squared	=	0.0287
				Adj R-squared	=	0.0286
				Root MSE	=	1.1661

Услов_карьер_рост	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
УровеньСобствКомпетенц	.116002	.0056567	20.51	0.000	.1049142	.1270898
_cons	2.826125	.046846	60.33	0.000	2.734301	2.91795

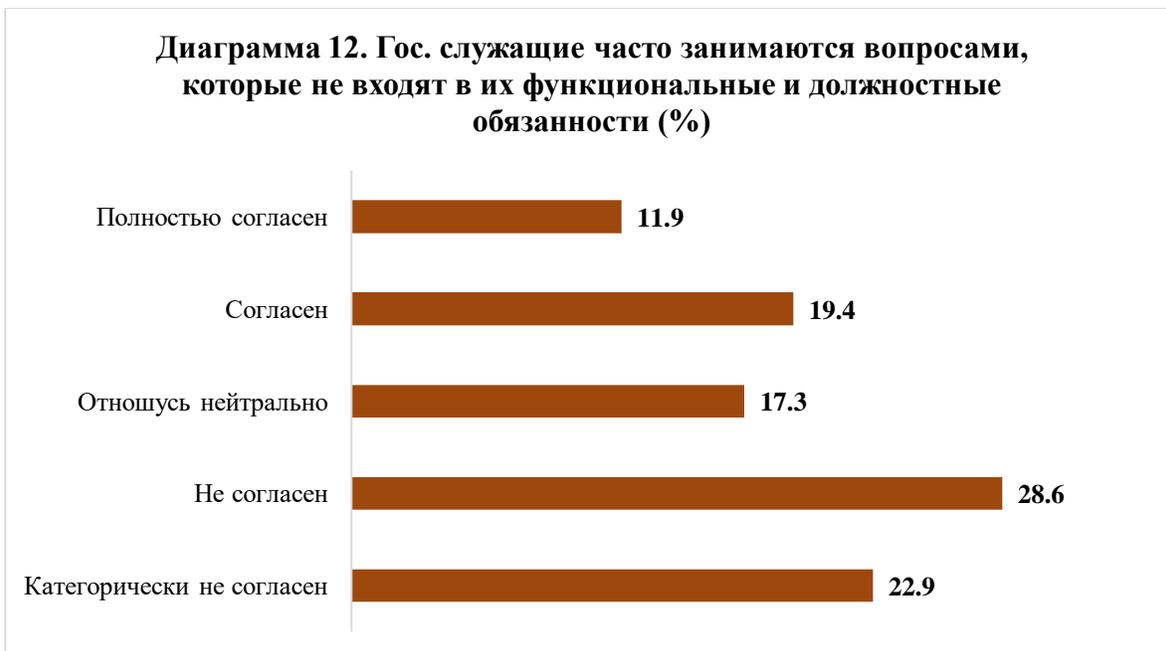
Благоприятная рабочая обстановка и атмосфера в государственных органах Казахстана чаще всего сопровождается равномерным распределением обязанностей и объемов работы между сотрудниками (диаграмма 11). С утверждением, что в госорганах справедливо распределены обязанности между работниками, согласились 62% респондентов, 24% - не согласны.

**Диаграмма 11. В госоргане равномерно распределены обязанности и объем работы между сотрудниками (%)**



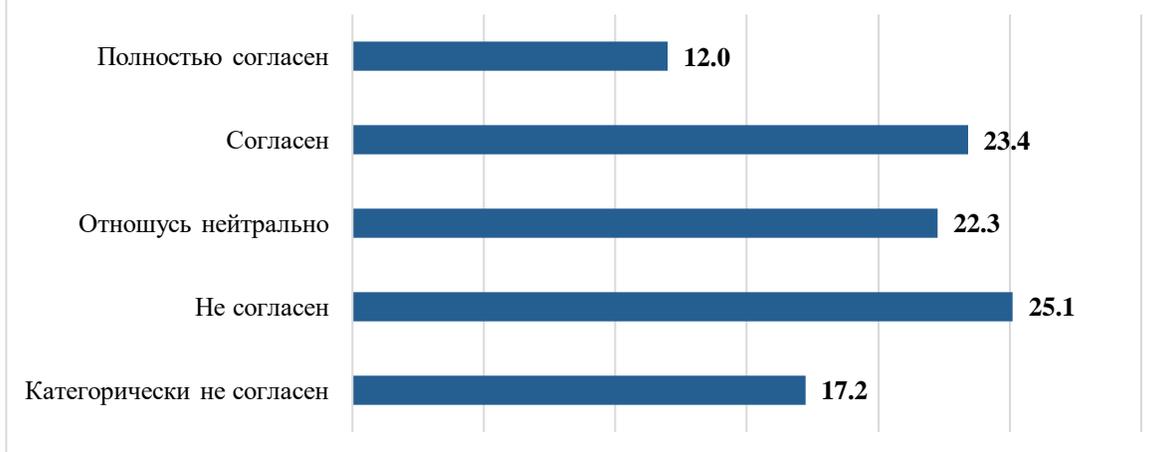
Участники опроса также отметили, что выполняемые ими обязанности совпадают с их должностными и функциональными обязанностями (51,1%). Не согласились с этим утверждением свыше 30% участников исследования (диаграмма 12).

**Диаграмма 12. Гос. служащие часто занимаются вопросами, которые не входят в их функциональные и должностные обязанности (%)**



Более трети опрошенных занимаются операционной деятельностью, а не решением стратегических вопросов (диаграмма 13). Очевидно, это объясняется тем, что основными участниками опроса явились рядовые государственные служащие.

**Диаграмма 13. Гос. служащие занимаются операционной деятельностью, а не решением стратегических задач (%)**



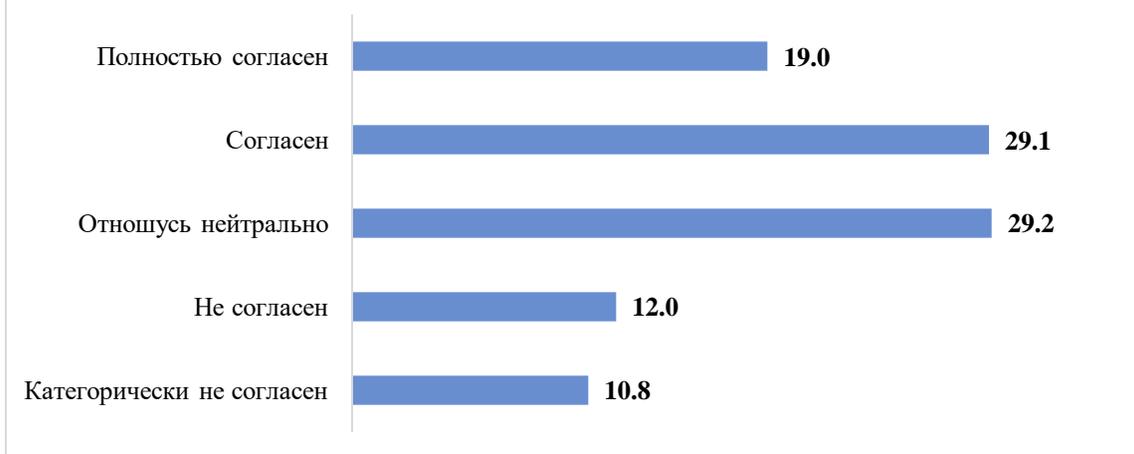
В Казахстане с 2010 года создаются условия и ведется определенная работа по внедрению проектных технологий в госсекторе (Приложение 3). Была разработана Концепция развития проектного менеджмента в Казахстане, согласно которой к 2020 году должны были произойти качественные изменения на всех уровнях управления в государстве и обществе<sup>66</sup>.

По мнению 48,1% респондентов, внедрение проектного управления способствует повышению результативности деятельности и степени достижения поставленных целей. Однако почти треть опрошенных относятся к этому нейтрально (диаграмма 14), что может свидетельствовать об отсутствии осведомленности респондентов о проектном менеджменте и работе, которая сейчас проводится в этом направлении.

Также можно предположить, что понимание эффективности проектного менеджмента наблюдается у государственных служащих, вовлеченных в работу проектных офисов на уровне центральных государственных органов.

<sup>66</sup> <https://kapital.kz/experts/20618/v-rk-ne-realizovan-potentsial-dlya-proyektnogo-menedzhmenta.html>

**Диаграмма 14. Внедрение проектного управления поможет достичь результативности принимаемых решений (%)**

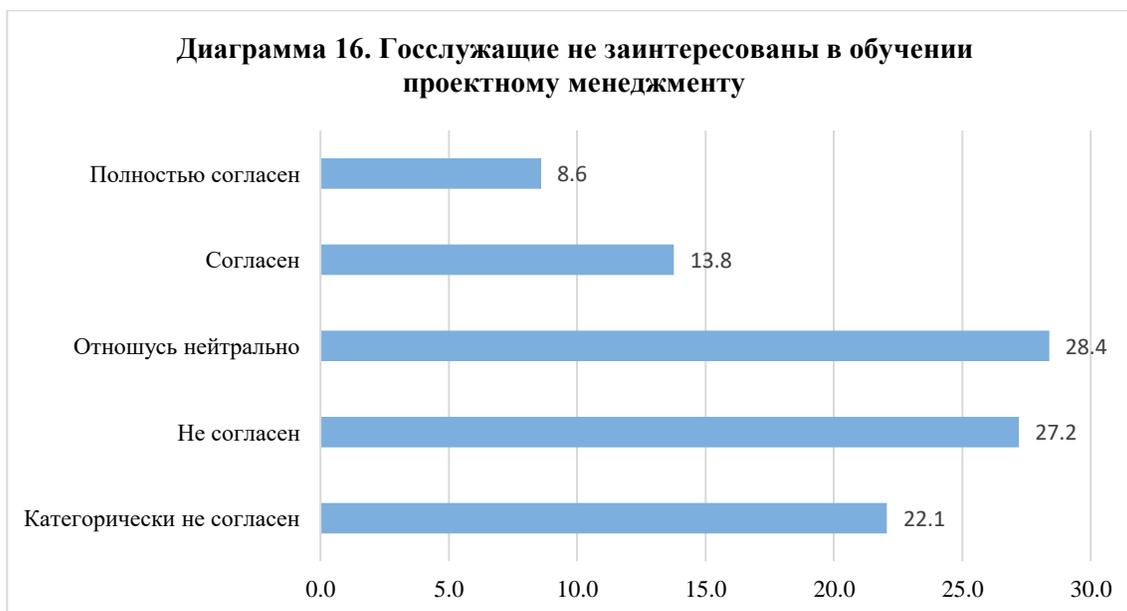


Большая часть респондентов (42,7%) полагают, что государственные органы Казахстана должны использовать подходы проектного менеджмента в своей деятельности. Не согласились с данным утверждением 23,3% респондентов, а 34% проявили нейтральное отношение (диаграмма 15).

**Диаграмма 15. Госорганы должны работать по принципам проектного менеджмента**



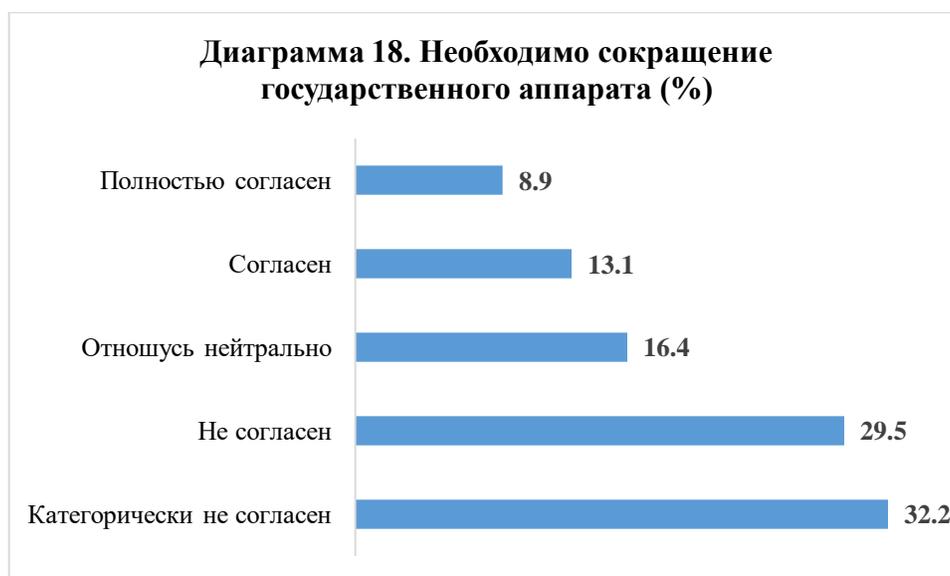
49,3% респондентов считают, что государственные служащие в Казахстане заинтересованы в обучении проектному менеджменту, и только 22,4% не согласились с этим. В то же время, почти треть опрошенных отнеслись к этому нейтрально (диаграмма 16).



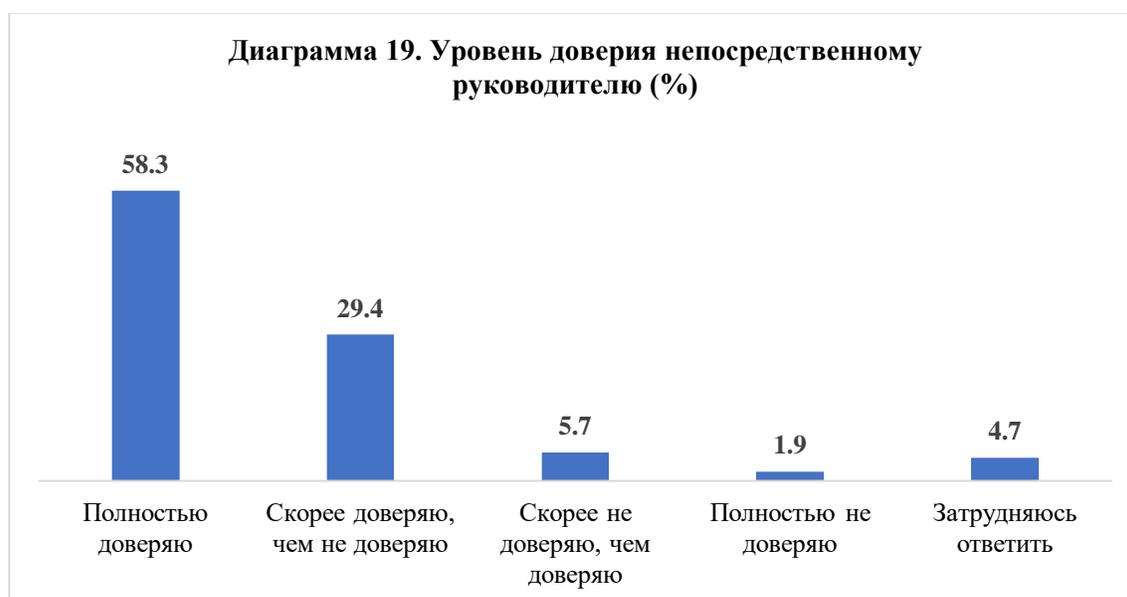
42,7% респондентов указали, что руководители государственных органов в Казахстане заинтересованы во внедрении проектного менеджмента в работу госоргана. 31,7% отнеслись к этому нейтрально (диаграмма 17).



Внедрение стратегических подходов к управлению и использование технологий проектного управления призваны способствовать не только повышению эффективности деятельности госорганов, но и сокращению численности их штата. Однако участники исследования не согласны с тем, что следует оптимизировать штатную численность госорганов (61,7%). При этом небольшая часть респондентов (21%) все же полагает, что делать это необходимо (диаграмма 18).



Участники опроса проявили высокий уровень доверия своему непосредственному руководству (87,7%) (диаграмма 19).



Между тем, результаты корреляционного и регрессионного анализа показывают, что со снижением доверия к руководителю снижается оценка госслужащими перспектив карьерного роста. Иными словами, доверительные взаимоотношения между руководителем и его подчиненным влияет на уровень оптимизма в отношении карьерного роста последнего.

. . reg Услов\_карьер\_рост НеДовериеРуководителю

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	2211.16583	1	2211.16583	F(1, 14248)	=	1776.57
Residual	17733.4538	14,248	1.24462758	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.1109
				Adj R-squared	=	0.1108
Total	19944.6196	14,249	1.39972065	Root MSE	=	1.1156

Услов_карьер_рост	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
НеДовериеРуководителю	-.3894908	.0092407	-42.15	0.000	-.4076038	-.3713778
_cons	4.410162	.0179203	246.10	0.000	4.375036	4.445288

С ростом недоверия у государственных служащих к своим непосредственным руководителям снижается также их критичность в отношении современного состояния государственной службы.

. . reg ТекущСостГосслуж НеДовериеРуководителю

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	14,250
Model	3109.82901	1	3109.82901	F(1, 14248)	=	759.44
Residual	58344.1149	14,248	4.09489858	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.0506
				Adj R-squared	=	0.0505
Total	61453.9439	14,249	4.31286013	Root MSE	=	2.0236

ТекущСостГосслуж	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
НеДовериеРуководителю	-.4619073	.0167613	-27.56	0.000	-.4947617	-.4290529
_cons	6.606899	.0325047	203.26	0.000	6.543186	6.670613

Данные факты говорят о значимости доверия между сотрудниками и их непосредственными руководителями для повышения как эффективности работы государственного органа, так и профессиональных компетенций работников с перспективой карьерного роста.

*Концептуальные проблемы, перечень экзогенных и эндогенных факторов* (Приложение 4) разработаны по результатам исследования, экспертных оценок и анкетирования.

## **ГЛАВА 3: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕНЕДЖМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

Основной задачей настоящего исследования является проведение анализа выдвинутой экспертами рабочей гипотезы по совершенствованию менеджмента в государственном секторе: *«Менеджмент государственных органов будет эффективным при соблюдении баланса полномочий, ресурсов и ответственности, разграничении полномочий политических и административных государственных служащих, оптимизации информационных потоков.»*. Также исследовательской группой проработана возможность ее практической реализации, предусматривающей внесение конкретных предложений по разработке и внедрению наиболее эффективных инструментов, технологий и способов, направленных на совершенствование менеджмента в государственных органах Республики Казахстан.

В процессе исследований, анализа и обсуждения результатов исследования данная гипотеза подтверждена.

### **3.1. Модель государственного управления – основа совершенствования менеджмента государственных органов Республики Казахстан**

В Республике Казахстан на протяжении ряда лет наблюдается серьезное запаздывание реформирования системы государственного управления от мировых тенденций и достижений управленческой науки. Результаты как зарубежных, так и отечественных исследований в этой области по праву признаются Казахстаном ценными и вполне адаптивными к его системе государственного управления, но практической имплементации не находят.

Зарубежные страны, демонстрирующие сегодня высокую эффективность государственного управления, давно отказались от административно-командной модели управления, равно как и от его линейно-функциональной и вертикально-иерархической архитектуры, в пользу сетевых структур и интерактивных моделей принятия и реализации решений.

Как показывает мировой опыт, сервисная модель государственной службы, по достоинству оцененная и импортированная Казахстаном, оправдывает себя как важное переходное звено в транзите к партисипативному управлению. Но, в отличие от ряда других государств, Казахстан до настоящего времени не осуществил этого перехода, продолжая развитие сервисной модели как наиболее соответствующей принципу реализации госорганами своей миссии – служения народу.

Если в сервисной модели взаимодействие власти и населения осуществляется в формате «поставщик услуги – потребитель» (и этот формат освоен Казахстаном достаточно хорошо, в том числе посредством внедрения

«электронного правительства»), то партисипация представляет собой культуру соучастия, партнерского взаимодействия власти и общества (и требует развития «открытого правительства»). И то, что при этом Казахстаном задекларирована концепция «слушающего государства», еще больше подчеркивает очевидность неоправданно долгого «застревания» Казахстана в сервисной модели госслужбы.

Партисипативное управление предполагает центрирование запросов общества в государственных стратегиях и программах, первичность потребностей населения по отношению к политической и отраслевой конъюнктуре. В Казахстане же стратегические и программные документы, будучи производными от бюджета (а не наоборот), представляют собой своего рода обоснование бюджетных расходов, тогда как, напротив, должны быть первичными по отношению к бюджету.

Вышесказанное предопределяет и подмену в системе оценки деятельности государственных органов и служащих критериев, базирующихся на «стоимости» и объеме создаваемых ими общественных благ, критериями, описывающими объем и количество «выполненной работы». И даже на законодательном уровне (включая НПА в области государственного планирования) отсутствует дифференциация понятий «экономическая эффективность» и «результативность» (*outputs* и *outcomes*), тогда как Бюджетным Кодексом задекларированы принципы эффективности и результативности бюджетирования. Это, в свою очередь, является еще одним свидетельством предшествования процессов бюджетирования процессам стратегического планирования.

Полноценное партнерство и сотрудничество власти и общества по наращиванию общественных благ, в свою очередь, требует перехода на гибкие технологии и сетевые структуры, лучше всего имплементируемые сегодня в мире посредством проектного управления. В Республике Казахстан имеет место низкий уровень проектной зрелости корпоративного и нулевой - государственного сектора. А Единая рамка компетенций госслужащего (ЕРК), описывающая его идеальный портрет, не наделяет его компетенциями в области проектного управления.

Несмотря на многолетнее функционирование в Казахстане компетентного подхода к госслужбе, методическая база оценки, отслеживания динамики и развития компетенций госслужащих отсутствует.

Перечисленные экзогенные по отношению к государственным органам факторы порождают соответствующие деловую философию и паттерны поведения казахстанских госслужащих:

- сосредоточенность на выполнении четко задекларированных и очерченных функций и должностных обязанностей, а не своей миссии как служении народу;
- позиционирование себя как представителей власти, а граждан – как пассивных потребителей, а не политических акторов;

- полагание исключительно на финансовые ресурсы и отсутствие мотивации к генерированию и приумножению иных видов ресурсов, использованию потенциала других субъектов;

- «торможение» развития навыков управления изменениями, системного и стратегического мышления ввиду растрачивания себя на механическое выполнение операционных задач;

- размытость ответственности за социально-экономический эффект (*impact*) стратегий и программ, подмена персональной ответственности коллегиальной «псевдоответственностью»;

- приспособление госслужащих к жесткой архитектуре управления и неготовность к переходу на гибкие способы деятельности и сотрудничества, в том числе и с обществом;

- понимание под оптимизацией штатов и структуры госорганов исключительно простых арифметических действий и перемены мест слагаемых (перераспределении функций), а не модернизации архитектуры управления и трансформации в саморегулируемые организации;

- сведение компетентного подхода к единовременной процедуре оценки компетенций кандидата на входе в госслужбу, формальный подход к саморазвитию и планомерному наращиванию компетенций госслужащих.

Нивелированию негативного влияния вышеописанных факторов и ликвидации их последствий призваны служить нижеследующие меры.

### ***Нормативные и правовые меры:***

- 1) регламентация на законодательном уровне главенства принципа «запросы населения – основа целеполагания и реализации инициатив»;

- 2) четкая регламентация на законодательном уровне понятий «экономическая эффективность» и «результативность» деятельности госоргана и госслужащего и, как следствие, обеспечения ее ориентации на результат как создание общественных благ;

- 3) закрепление на законодательном уровне персональной ответственности за эффективность и результативность стратегий и программ, их соответствие ожиданиям граждан;

- 4) отмена практики разработки стратегических планов госорганов;

- 5) регламентация интегрирования стратегических документов с бюджетом по принципу «цель – бюджет»;

- 6) введение в Единую рамку компетенций госслужащих базовой компетенции «проектное мышление» и дифференцирующей компетенции «управление портфелями и программами»;

- 7) регламентация обязательности оценки, отслеживания динамики и развития компетенций госслужащих.

### **Методические меры:**

1) переориентирование существующих методик разработки стратегических и программных документов на:

- построение целеполагания и реализации инициатив исходя из запросов населения;
- конечный результат как социально-экономический эффект в интересах благополучателей, а не прямой результат (как объем произведенных продуктов деятельности);

2) дополнение концепции государственного планирования методиками:

- оценки их прямого результата как объема созданных продуктов (*outputs measurement*) и конечного результата как степени удовлетворения запросов общества (*outcomes measurement*);
- оценки социально-экономического влияния государственных программ (*impact measurement*);

3) принятие решений о штатной численности и объемах ресурсного обеспечения госорганов на основе «стоимости» и объема создаваемых ими общественных благ, а не количества выполняемых ими функций;

4) разработка и внедрение механизма интегрирования проектных технологий в деятельность госорганов;

5) дополнение методик функционального анализа госорганов методами математического моделирования (моделирование организационных структур на основе стратификации и др.);

6) разработка и внедрение методологии оценки, отслеживания и развития компетенций госслужащих.

### **Организационные меры:**

1) переход от линейно-функциональной и вертикально-иерархической модели управления к созданию сетевых структур;

2) упразднение практики директивного управления с переходом на индикативное управление с применением проектных технологий;

3) вовлечение гражданского общества, бизнеса, инициативных групп граждан в принятие и реализацию решений, мониторинг и контроль на всех стадиях разработки и реализации проектов, программ, политик;

4) упразднение множественных процедур промежуточного контроля госорганами и госслужащими друг друга и переход на *agile*-технологии межведомственного и межотраслевого взаимодействия;

5) упразднение формализма в вопросах развития компетенций госслужащих и внедрение практики их систематической оценки и отслеживания динамики.

### **3.2 Соблюдение баланса полномочий, ресурсов и ответственности, разграничение полномочий политических и административных государственных служащих**

Проведенное исследование продемонстрировало отсутствие на законодательном уровне четкого разграничения полномочий между политическими и административными госслужащими и, как следствие, - рост влияния политических процессов на государственный аппарат (излишняя его политизация) и рост политических должностей, функционально дублирующих административные.

Изученный в этой области международный опыт представляется возможным свести к четырем основным ориентирам:

1) уменьшение общего количества политических назначенцев до уровня руководителя государственного органа;

2) ограничение политических назначений только в высшем эшелоне государственных органов;

3) проведение профессиональной подготовки политических назначенцев с целью повышения их профильных компетенций;

4) профессионализация руководящих должностей в государственных органах путем замены политических назначенцев карьерными руководителями или высшими административными государственными служащими.

Очевидно, что для интегрирования подобных успешных зарубежных практик в казахстанскую систему государственного управления целесообразно трансформировать подход к формированию и перераспределению функций политических и административных госслужащих с последующей оптимизацией на основе этого их численности. В этих целях предлагается реализация нижеследующих мер.

#### ***Нормативные и правовые меры:***

1) сведение на законодательном уровне перечня функций государственных органов к трем базовым функциям:

- базовая функция «стратегическое планирование» в стране и/или соответствующей сфере/отрасли/регионе, которая включает в себя организацию всех процессов, полномочия и компетенции, необходимые государственным органам для выработки стратегии и целеполагания, разработки целевых индикаторов и показателей результатов на уровне анализа, разработки, обсуждения и принятия программных документов;

- базовая функция «проектная деятельность» в стране и/или соответствующей сфере/отрасли/регионе, которая включает в себя организацию проектной деятельности и иных процессов и операций, необходимых для обеспечения достижения государственными органами и иными заинтересованными

сторонами установленных целей, целевых индикаторов и показателей результатов стратегических и программных документов;

- базовая функция «обеспечение правопорядка, безопасности и качества жизни населения» в стране и/или соответствующей сфере/отрасли/регионе, включающая в себя организацию процессной деятельности государственных органов и других заинтересованных сторон, которая не может быть реализована в рамках функций «стратегического планирования» и «проектной деятельности» (например, государственные услуги, которые не могут быть переданы в конкурентную среду);

2) регламентация разграничения полномочий политических и административных государственных служащих в соответствии с трехуровневой системой проектного управления (портфель, программы, проекты), с закреплением на уровне управления портфелем и программами проектных ролей и персональной ответственности за достижение целей исключительно за политическими госслужащими, а проектных ролей и соответствующей персональной ответственности за достижение целей проектов – за административными госслужащими; внедрение на законодательном уровне требований к используемому стандарту и уровню квалификации проектного менеджера по приоритетным и масштабным проектам.

#### ***Методические меры:***

разработка и внедрение механизма интегрирования проектных технологий в деятельность госорганов, включая порядок эскалации проблемных вопросов от нижестоящей проектной роли к вышестоящей (от административных госслужащих – к политическим).

#### ***Организационные меры:***

1) переход на проектно-сетевую модель государственного управления;

2) планомерное, систематическое обучение административных государственных служащих проектному управлению, политических – управлению программами и портфелями.

### **3.3 Оптимизация информационных потоков**

Результаты исследования продемонстрировали, что одним из ключевых факторов повышения результативности и эффективности менеджмента в государственном секторе является, с одной стороны, одновременное повышение оперативности, достоверности и уровня актуальности информации, необходимой для принятия своевременных и качественных управленческих решений, системного мониторинга и действенного контроля их реализации, а с другой стороны – резкое

сокращение объемов излишнего документооборота и многочисленных видов отчетностей.

Исследование проиллюстрировало многосубъектность и множественность процедур контроля госорганами и госслужащими друг друга (вплоть до контроля тех, кто осуществляет контроль). Одной из причин этого явления является низкий уровень доверия госорганов и госслужащих друг другу, которое, в свою очередь, делает невозможными трансформацию госорганов в саморегулируемые и саморазвивающиеся организации и внедрение принципов корпоративного управления.

Архитектура информационных потоков госорганов характеризуется бесконечным дублированием информации, множественностью информационных запросов, в т.ч. касающихся не достижений, а описания процессов. «В результате в системе государственного управления циркулирует огромный поток информации, который не используется для принятия решений».<sup>67</sup>

Несмотря на декларирование Казахстаном индикативного, а не директивного, принципа управления, поручение продолжает оставаться основным компонентом информационного потока госорганов. При этом предметом поручений, как правило, являются компоненты проектов, программ и портфелей, что тем более делает поручения излишними с точки зрения индикативного и проектного управления.

Переформатированию архитектуры информационных потоков госорганов призваны служить нижеследующие меры.

### ***Нормативные и правовые меры:***

регламентация на законодательном уровне внедрения Единой информационной системы проектного управления (ИСПУ).

### ***Методические меры:***

- 1) разработка и внедрение методики работы с ИСПУ;
- 2) выстраивание системы отчетности госорганов в ИСПУ по принципу «исключения»:
  - размещение на верхнем уровне управления исключительно информации, подтверждающей достижение предусмотренных целевых индикаторов программы/проекта либо требующей практического содействия вышестоящего уровня управления;
  - обеспечение размещения всей необходимой информации для принятия управленческих решений в интерактивных дашбордах и, соответственно, исключения из информационных потоков традиционных отчетов и справок «о ходе реализации программы/проекта».

---

<sup>67</sup> А. Байменов, О некоторых факторах эффективности государственного управления, Государственная служба, том 22 № 1, ISSN 2070-8378, 2020 стр. 30 [https://drive.google.com/file/d/1y1SQsTw36dsdn7M8MLRC\\_mi\\_L0sxnRT4/view](https://drive.google.com/file/d/1y1SQsTw36dsdn7M8MLRC_mi_L0sxnRT4/view)

**Организационные меры:**

1) обеспечение участия в работе на базе ИСПУ всех заинтересованных сторон и организации их деятельности в онлайн-режиме с использованием *agile*-, *SCRUM*-, *Kanban*-технологий и др.;

2) обеспечение новой архитектуры инфопотоков высокой степенью автоматизации и интеграции с другими информационными системами государственных органов для резкого сокращения излишних информационных потоков и различных видов отчетности;

3) обеспечение интеграции ИСПУ с информационно-аналитической программой (типа MS PBI) с функциями анализа и поддержки принятия управленческих решений, проведения GAP-анализа достаточности реализуемых проектов для достижения целей и результатов программы, а также измерения вклада каждого проекта в достижение соответствующего KPI государственного органа;

4) исключение практики проведения совещаний и протокольных поручений по задачам проектов, программ, портфеля.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Усиливающаяся ограниченность ресурсов развития общественного сектора, неопределенность и непредсказуемость социальных, экономических и экологических факторов, рост запросов граждан требуют от государственных органов кардинальных мер по совершенствованию менеджмента с использованием лучших практик управления.

С учетом опыта стран ОЭСР, в качестве ключевой идеи реформирования системы государственного управления предлагается перейти к сетевой модели Правительства на основе внедрения новой организационной культуры и проектного мышления, предусматривающих проактивное участие бизнеса и гражданского общества в реализации государственных программ и проектов (от «вертикальных» - к «плоским» организационным структурам).

Сетевая модель деятельности государственных органов будет осуществляться на базе матричных проектоориентированных структур и кросс-функциональных проектных команд, работающих в *agile*-формате с непосредственным участием представителей бизнеса и гражданского общества (принцип «снаружи – вовнутрь»).

Сетевая архитектура государственного управления предусматривает внедрение трехуровневой системы проектного управления (управление портфелем, управление программой, управление проектом) на основе методов, стандартов и инструментов проектного менеджмента на всех уровнях государственного управления (в т.ч. ключевых: *SMART*-цели и экономическая обоснованность, проектные роли и персонификация ответственности, работа в ритме *SCRUM*, партнерство и коллаборация).

Комплекс нормативных, методических и организационных мер, способствующих переходу Казахстана на новую модель государственного управления, может быть сведен к семи концептуальным идеям:

1) интегрированию в деятельность государственных органов проектных технологий;

2) минимизированию функций государственных органов и их классификации по принципу отнесения к стратегическим, проектным и операционным;

3) построению программ на запросах граждан и партнерству власти и общества;

4) переходу от оценки эффективности деятельности госорганов к оценке результативности и эффективности достижения ими целей и результатов программ, в первую очередь на основе контроля проектов «методом освоенного объема»;

5) сосредоточению центральных государственных органов на разработке и реализации соответствующих программ, в т.ч. отмене практики разработки ими своих стратегических планов;

б) введению «блокчейна ответственности» с наделением политических государственных служащих соответствующими проектными ролями с закреплением персональной ответственности за достижение целей и результатов соответствующих Системных реформ Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года, государственных программ (национальных проектов) и программ развития территорий;

7) введения института «проектных заданий», с выполнением субъектами, непосредственно не входящими в состав команды проекта (госорганы, структурные подразделения, подведомственные организации и т.д.), необходимых задач и предоставлением готовых результатов и/или сотрудников на срок, необходимый для выполнения проектного задания.

Переход государственных органов к сетевой модели деятельности предлагается осуществить в два этапа.

Этап I (3 месяца): формирование проектной инфраструктуры (нормативная база, обучение персонала проектных офисов, единая информационная платформа). Для ускоренной реализации предложенных мер предлагается объединить усилия и ресурсы Центра проектного управления Правительства и Центра развития проектного менеджмента в государственном управлении Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, а также закрепить за Министерством национальной экономики статус уполномоченного органа в сфере внедрения проектного управления.

На базе вышеназванных структур на основе матричной модели предлагается создать Национальный проектный офис с предоставлением ему широких полномочий по координации проектной деятельности государственных органов и внешних участников, включая государственные органы, не подотчетные Правительству.

Этап II (9 месяцев): практическая реализация мер Комплексного плана по восстановлению экономического роста и Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года во главе с Национальным проектным офисом на принципах проектно-сетевой модели с участием государственного сектора, активных представителей бизнеса и гражданского общества.

В случае поддержки и реализации мер, рекомендованных по результатам исследования, к концу 2021 года казахстанская система государственного управления будет подготовлена к переходу к партисипативной модели, построенной на сетевых принципах взаимодействия саморегулируемых субъектов, а также ценностях корпоративного управления.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Положение о Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Казахстан (утверждено Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 февраля 2017 года № 81) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000081>
2. Структура Комитета труда, социальной защиты и миграции Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/lspm/about/structure/99/1?lang=ru>
3. Структура Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/about/structure/10/1?lang=ru>
4. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М: Юринформцентр, 2005
5. Алибаева Г.А. Теоретические аспекты соотношения понятий «функция» и «полномочия» в деятельности исполнительных органов [Электронный ресурс]. URL: <https://articlekz.com/article/6830>
6. Балтабаев С.А. Понятия «компетенция», «функция» и «полномочия»: к анализу теоретических разработок ученых [Электронный ресурс]. URL: <https://ipi1.ru/images/PDF/2016/45/ponyatiya-kompetentsiya-funktsiya.pdf>
7. Габдуалиев М., Шишимбаева С. К вопросу об определении понятий «функции», «компетенция», «полномочия» государственного органа [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zakon.kz/4583653-k-voprosu-ob-opredelenii-ponjatijj.html>
8. Методические рекомендации по определению типовых функций государственных органов (утверждены Постановлением Правительства РК от 31 августа 2016 года № 489) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000489>
9. Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 года № 107 [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000107>
10. Стратегический план развития Республики Казахстана до 2025 года (утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>
11. Положение государственного учреждения «Комитет труда, социальной защиты и миграции Министерства труда и социальной защиты населения» (утверждено Приказом Министра труда и социальной защиты населения от 3 марта 2017 года № 18) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/lspm/documents/details /8102?lang=ru>
12. Стратегический план Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан на 2020-2024 годы (утвержден Приказом Министра труда и социальной защиты населения РК от 30 декабря 2019 года № 709)

13. Положение государственного учреждения «Департамент Комитета труда, социальной защиты и миграции по Павлодарской области» (утверждено Приказом Министра труда и социальной защиты населения РК от 3 марта 2017 года № 18) [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/R7c43>

14. Приоритетные направления деятельности АО «Центра трудовых ресурсов» на 2020-2024 годы [Электронный ресурс]. URL: <https://iac.enbek.kz/ru/node/58>

15. Правила выдачи или продления справок иностранцу или лицу без гражданства о соответствии его квалификации для самостоятельного трудоустройства (утверждены Приказом Министра здравоохранения и социального развития от 13 июня 2016 года № 503) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014149>

16. Правила проведения медико-социальной экспертизы (утверждены Приказом Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 30 января 2015 года № 44 [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010589>

17. Приказ Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 12 декабря 2019 года № 671 «О внесении изменения в Приказ Министра и социального развития Республики Казахстан от 30 января 2015 года № 44 «Об утверждении Правил проведения медико-санитарной экспертизы» [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1900019736>

18. Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» [Электронный ресурс]. URL: [https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/strategies\\_and\\_programs](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs)

19. План нации «100 шагов по реализации пяти институциональных реформ» [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (дата обращения: 03.09.2020)

20. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790 «Об утверждении системы государственного планирования Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>

21. Стратегический план Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан на 2011-2015 годы (утвержден Постановлением Правительства РК от 31 декабря 2010 года № 1507) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1000001507>

22. Стратегический план Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан на 2017-2021 годы (утвержден Приказом Министра труда и социальной защиты населения РК от 6 марта 2017 года № 21) [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34472591#pos=0;7](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34472591#pos=0;7)

23. Черный список работодателей [Электронный ресурс]. URL: <http://specbaza.kz/blacklist/>

24. Список недобросовестных работодателей публикуют в Павлодарской области [Электронный ресурс]. URL: <https://kadry.mcfr.kz/news/1852-spisok-nedobrosovestnyh-rabotodateley-publikuyut-v-pavlodarskoj-oblasti>

25. Методика по разработке Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, стратегических планов государственных органов и программ развития территорий (утверждена Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 19 февраля 2018 года № 64) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016493>

26. Программа развития территории Павлодарской области на 2016-2020 годы (утверждена решением сессии Павлодарского областного маслихата от 10 декабря 2015 года № 398/46) [Электронный ресурс]. URL: <https://gigabaza.ru/doc/178790.html>

27. Государственная программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017 – 2021 годы "Еңбек" (утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 ноября 2018 года № 746) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000746>

28. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 482-V «О занятости населения» [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/RTaGB>

29. Центр развития трудовых ресурсов «Анализ доходов населения Республики Казахстан за 2 квартал 2020 года». - Нур-Султан, сентябрь 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/RLi5y>

30. Минимальные расчетные показатели (МРП, МЗМ) [Электронный ресурс]. URL: [https://egov.kz/cms/ru/articles/article\\_mci\\_2012](https://egov.kz/cms/ru/articles/article_mci_2012)

31. Среднемесячная номинальная заработная плата одного работника. 2020/II [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/RU9Es>

32. Безработица [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/G8oUX>

33. United Nations Development Program "Human Development Index" [Электронный ресурс]. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

34. Ralf Hussmanns (ILO Bureau of Statistics). Measurement of employment, unemployment and underemployment – current international standards and issues in their application [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/RU9hp>

35. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 ноября 2019 года № 875 «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000875#z24>

36. Постановление Правительства Республики Казахстан от 9 апреля 2020 года № 189 О внесении изменений и дополнений в постановления Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2018 года № 513 «Об утверждении Правил предоставления государственных грантов для реализации новых бизнес-идей»

участникам Государственной программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017 – 2021 годы «Еңбек» и от 13 ноября 2018 года № 746 «Об утверждении Государственной программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017 – 2021 годы «Еңбек» [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000189#z10>

37. Стратегический план Министерства национальной экономики Республики Казахстан на 2020-2024 годы [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/RU9vP>

38. Фонд развития предпринимательства «Даму». Отчет о состоянии развития МСП в Казахстане и его регионах. 2016 год. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.damu.kz/upload/iblock/6e7/Damu\\_BOOK\\_Rus\\_inet.pdf](https://www.damu.kz/upload/iblock/6e7/Damu_BOOK_Rus_inet.pdf)

39. Дорожная карта занятости на 2020-2021 годы (утверждена Распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 27 марта 2020 года № 55-р) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/R2000000055>

40. Государственная программа поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса-2020» (утверждена Постановлением Правительства от 25 августа 2018 года № 522) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000522>

41. Государственная программа поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса-2025» (утверждена Постановлением Правительства от 24 декабря 2019 года № 968) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000968>

42. Бюджетные программы МТСЗН на 2021-2023 годы [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/Rxprdy>

43. Правила разработки и утверждения (переутверждения) бюджетных программ (подпрограмм) и требований к их содержанию (утверждены Приказом Министра национальной экономики РК от 30 декабря 2014 года № 195) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010176>

44. Методика по проведению отраслевых (ведомственных) функциональных обзоров деятельности государственных органов (утверждена Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 февраля 2017 года № 84) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700014941>

## Приложение 1

### Перечень содержательно схожих и дублирующих функций организаций ведомственной вертикали Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан

№	Функция центрального аппарата Министерства (пункт Положения о Министерстве)	Функция Комитета (пункт Положения о Комитете)	Функция департамента Комитета по Павлодарской области (пункт Положения о департаменте)	Функция АО «Центр развития трудовых ресурсов» (пункт Устава)
1	Организация мониторинга и оценки рисков в сфере безопасности и охраны труда (п. 17 пп.3)	Организация мониторинга и оценки рисков в сфере безопасности и охраны труда (п. 13 пп.4)	-	-
2	Осуществление методического руководства и координации местных исполнительных органов в области регулирования трудовых отношений (п. 17 пп. 10)	Осуществление методического руководства и координации местных исполнительных органов в области регулирования трудовых отношений (п. 13 пп. 7)	-	-
3	Осуществление проверки деятельности местного органа по инспекции труда (п.17 пп. 2)	Осуществление проверки деятельности местного органа по инспекции труда (п. 13 пп. 8)	-	-
4	Осуществление методического руководства и координации местных исполнительных органов в области регулирования трудовых отношений (п. 17 пп. 10)	Осуществление методического руководства и координации местных исполнительных органов в области регулирования трудовых отношений (п. 13 пп. 7)	-	-
5	Рассматривает жалобы на отказ в присвоении или продлении статуса оралмана (п. 17 пп. 16)	Рассмотрение жалоб об отказе присвоения статуса оралмана (п. 13 пп. 17)	-	-
6	-	Формирование централизованной базы данных иностранных работников, создание информационной системы «Иностранная рабочая сила» и обеспечение их взаимодействия с информационными системами соответствующих уполномоченных государственных органов (п. 13 пп. 19)	-	Формирование, сопровождение и развитие базы данных иностранцев и лиц без гражданства: получивших и (или) продливших разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, а также лиц, указанные разрешения которых приостановлены и отозваны; осуществляющих трудовую деятельность в Республике

№	Функция центрального аппарата Министерства (пункт Положения о Министерстве)	Функция Комитета (пункт Положения о Комитете)	Функция департамента Комитета по Павлодарской области (пункт Положения о департаменте)	Функция АО «Центр развития трудовых ресурсов» (пункт Устава)
				Казахстан на основании справок о соответствии квалификации для самостоятельного трудоустройства по востребованным в приоритетных отраслях экономики (видах экономической деятельности) профессиям (п. 12 пп. 8)
7	-	Организация сбора данных о численности получателей и сумм пенсионных и социальных выплат за счет бюджетных средств, социальных выплат из Государственного фонда социального страхования (п. 13 пп. 25)	Организация сбора данных о численности получателей и сумм пенсионных и социальных выплат за счет бюджетных средств и Фонда (п. 10 пп.6)	-
8	-	Осуществление контроля за своевременностью и полнотой выплаты государственной базовой пенсионной выплаты, пенсионных выплат по возрасту, государственных социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту, специального государственного пособия, государственного специального пособия, единовременных государственных пособий, назначаемых и выплачиваемых в связи с рождением ребенка и по уходу за ребенком по достижении им возраста одного года, ежемесячного государственного пособия, назначаемого и выплачиваемого матери или отцу, усыновителю (удочерителю), опекуну (попечителю), воспитывающему ребенка-инвалида (детей-инвалидов), социальной помощи в виде ежемесячной выплаты гражданам Республики Казахстан после	Осуществление контроля за своевременностью и полнотой выплаты государственной базовой пенсионной выплаты за счет бюджетных средств, государственных социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту, пенсионных выплат по возрасту, специального государственного пособия, государственного специального пособия, единовременных государственных пособий, назначаемых и выплачиваемых в связи с рождением ребенка и по уходу за ребенком по достижении им возраста одного года, ежемесячного государственного пособия, назначаемого и выплачиваемого матери или отцу, усыновителю (удочерителю), опекуну (попечителю), воспитывающему ребенка-инвалида (детей-инвалидов), социальной	-

№	Функция центрального аппарата Министерства (пункт Положения о Министерстве)	Функция Комитета (пункт Положения о Комитете)	Функция департамента Комитета по Павлодарской области (пункт Положения о департаменте)	Функция АО «Центр развития трудовых ресурсов» (пункт Устава)
		завершения периода капитализации платежей по возмещению вреда, причиненного жизни или здоровью работников юридическими лицами, ликвидированными вследствие банкротства, единовременной денежной компенсации гражданам, пострадавшим вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне, жертвам политических репрессий, единовременной выплаты на погребение, разницы между суммой обязательных пенсионных взносов с учетом уровня инфляции и суммой пенсионных накоплений на момент приобретения права на пенсионные выплаты за счет бюджетных средств и социальных выплат из Фонда (п. 13 пп. 28)	помощи в виде ежемесячной выплаты гражданам Республики Казахстан после завершения периода капитализации платежей по возмещению вреда, причиненного жизни или здоровью работников юридическими лицами, ликвидированными вследствие банкротства, единовременной денежной компенсации гражданам, пострадавшим вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне, жертвам политических репрессий, единовременной выплаты на погребение, разницы между суммой обязательных пенсионных взносов с учетом уровня инфляции и суммой пенсионных накоплений на момент приобретения права на пенсионные выплаты за счет бюджетных средств, социальных выплат из Государственного фонда социального страхования (п. 10 пп. 3)	
9	Осуществление внутреннего контроля за деятельностью Фонда в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «Об административных процедурах» (п. 17 пп. 103-1)	Осуществление внутреннего контроля за деятельностью Фонда в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «Об административных процедурах» (п. 13 пп. 30)	Осуществление внутреннего контроля за деятельностью Фонда в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «Об административных процедурах» (п. 10 пп. 5)	-
10	-	Проведение медико-социальной экспертизы (п. 13 пп. 31)	Проведение медико-социальной экспертизы (п. 10 пп. 9)	-
11	-	Установление группы инвалидности и (или) степени утраты трудоспособности с определением причины, срока в зависимости от степени расстройства	Установление группы инвалидности и (или) степени утраты трудоспособности с определением причины, срока в зависимости от степени расстройства функций	-

№	Функция центрального аппарата Министерства (пункт Положения о Министерстве)	Функция Комитета (пункт Положения о Комитете)	Функция департамента Комитета по Павлодарской области (пункт Положения о департаменте)	Функция АО «Центр развития трудовых ресурсов» (пункт Устава)
		функций организма и ограничений жизнедеятельности (п. 13 пп. 32)	организма и ограничений жизнедеятельности (п. 10 пп. 10)	
12	-	Разработка социальной и профессиональной частей индивидуальной программы реабилитации инвалидов, определение потребности работника, получившего увечье или иное повреждение здоровья, связанные с исполнением им трудовых (служебных) обязанностей, в дополнительных видах помощи и уходе, предусмотренных гражданским законодательством Республики Казахстан (п. 13 пп. 33)	Разработка социальной и профессиональной частей индивидуальной программы реабилитации инвалидов, определение потребности работника, получившего увечье или иное повреждение здоровья, связанные с исполнением им трудовых (служебных) обязанностей, в дополнительных видах помощи и уходе, предусмотренных гражданским законодательством Республики Казахстан, контроль за реализацией индивидуальных программ реабилитации инвалидов (п. 10 пп. 17)	-
13	-	Изучение уровня и причин инвалидности населения (п. 13 пп. 34)	Изучение уровня и причин инвалидности населения (п. 10 пп. 12)	-
14	-	Прием документов на назначение государственного базового социального пособия по инвалидности при первичном установлении инвалидности (п. 13 пп. 35)	Прием документов на назначение государственного базового социального пособия по инвалидности при первичном установлении инвалидности (п. 10 пп. 12)	-
15	-	Формирование и сопровождение баз данных в области труда, занятости, миграции и социальной защиты населения, социального обеспечения, в том числе пенсионного обеспечения и обязательного социального страхования (п. 13 пп. 38)	Формирование и сопровождение баз данных в области социальной защиты населения (п. 10 пп. 25)	Создание, сопровождение и развитие единой информационной системы социально-трудовой сферы, включая организацию функционирования программно-аппаратных средств и каналов связи для информационных систем и интернет-ресурсов социально-трудовой сферы, взаимодействия и интеграции с другими информационными системами

№	Функция центрального аппарата Министерства (пункт Положения о Министерстве)	Функция Комитета (пункт Положения о Комитете)	Функция департамента Комитета по Павлодарской области (пункт Положения о департаменте)	Функция АО «Центр развития трудовых ресурсов» (пункт Устава)
				<p>государственных органов и организаций (п. 10 пп. 4).  Формирование, сопровождение и развитие базы данных иностранцев и лиц без гражданства:  получивших и (или) продливших разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, а также лиц, указанные разрешения которых приостановлены и отозваны;  осуществляющих трудовую деятельность в Республике Казахстан на основании справок о соответствии квалификации для самостоятельного трудоустройства по востребованным в приоритетных отраслях экономики (видах экономической деятельности) профессиям (п. 12 пп. 8).  Формирование, сопровождение и развитие персонифицированной базы данных:  участников накопительной пенсионной системы;  участников системы социального страхования;  физических лиц, за которых уплачены отчисления и (или) взносы в Фонд социального медицинского страхования, за исключением лиц, уплата взносов за которых осуществляется государством;  плательщиков единого совокупного платежа (п. 12 пп. 11).</p>

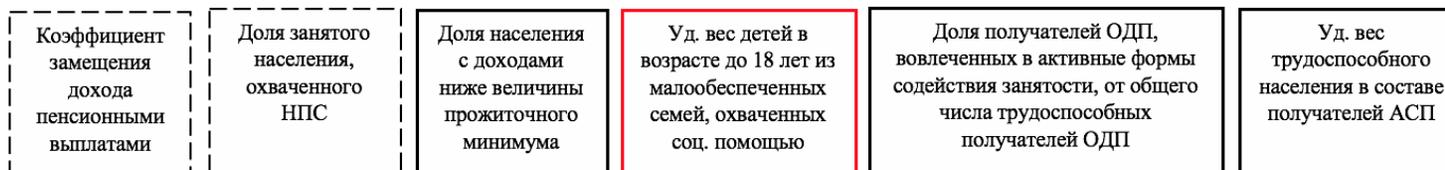
№	Функция центрального аппарата Министерства (пункт Положения о Министерстве)	Функция Комитета (пункт Положения о Комитете)	Функция департамента Комитета по Павлодарской области (пункт Положения о департаменте)	Функция АО «Центр развития трудовых ресурсов» (пункт Устава)
				<p>Формирование, сопровождение и развитие персонифицированной базы данных получателей государственной адресной социальной помощи и дополнительной социальной помощи, оказываемой по решению местных исполнительных органов (п. 12 пп. 19).</p> <p>Формирование, сопровождение и развитие персонифицированной базы данных лиц, вернувшихся на историческую родину и получивших статус оралмана, а также лиц, статус оралмана которых продлен (п. 12 пп. 22).</p>

*Источник:* авторская разработка на основе Положения о МТСЗН, Положения о Комитете, Положения о департаменте Комитета по Павлодарской области и Устава АО «Центр развития трудовых ресурсов»

Декомпозиция/каскадирование целей Министерства труда и социальной защиты населения и их индикаторов в ПРТ Павлодарской области

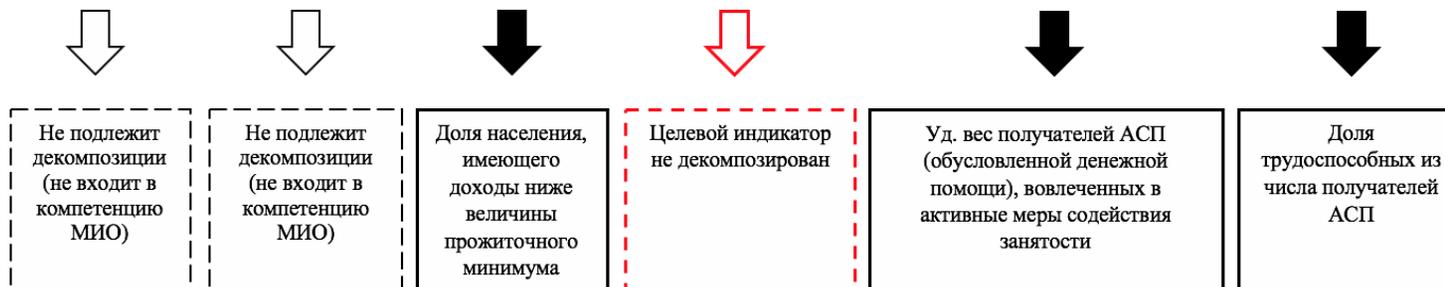
Цель 1 «Предоставление услуг социального обеспечения»

**СТРАТЕГИЧЕСКИЙ  
ПЛАН  
МИНИСТЕРСТВА  
НА 2017-2021 ГОДЫ**



**ПРТ  
ПАВЛОДАРСКОЙ  
ОБЛАСТИ  
НА 2016-2020 ГОДЫ**

**Цель: Формирование эффективной системы соц. защиты населения области**



Источник: авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2017-2021 годы и ПРТ Павлодарской области на 2016-2020 годы.

## Цель 2 «Содействие эффективности предоставления услуг социально уязвимым слоям населения»

**СТРАТЕГИЧЕСКИЙ  
ПЛАН  
МИНИСТЕРСТВА  
НА 2017-2021 ГОДЫ**

Уд. вес лиц, охваченных  
оказанием спец. соц. услуг  
из числа нуждающихся в их  
получении

Доля реализованной соц.  
части ИПР инвалидов (из  
числа разработанных ИПР  
за отчетный период  
прошлого года)



**ПРТ  
ПАВЛОДАРСКОЙ  
ОБЛАСТИ  
НА 2016-2020 ГОДЫ**

**Цель: Формирование  
эффективной системы  
соц. защиты  
населения области**

Уд. вес лиц, охваченных  
оказанием спец. соц. услуг  
(в общей численности лиц,  
нуждающихся в их  
получении)

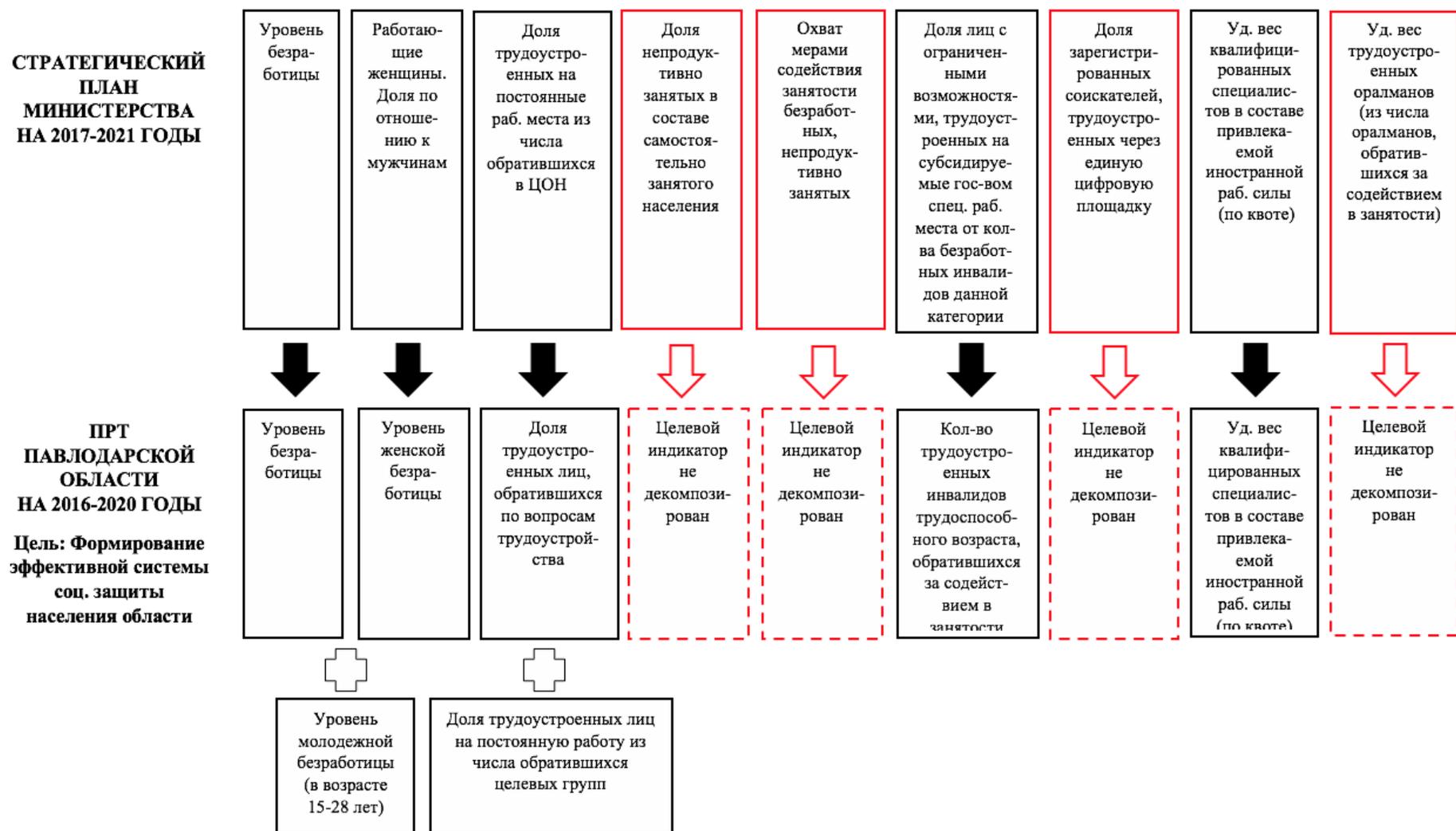
Не подлежит декомпозиции  
(находится в ведении  
территориальных  
подразделений Комитета)



Доля лиц, охваченных спец.  
соц. услугами,  
предоставляемыми  
субъектами частного  
сектора (в т.ч. НПО)

*Источник:* авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2017-2021 годы и ПРТ Павлодарской области на 2016-2020 годы.

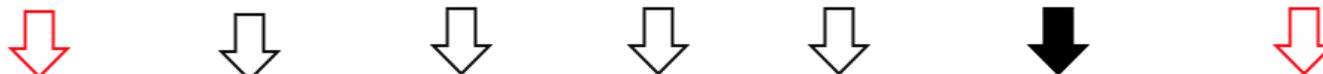
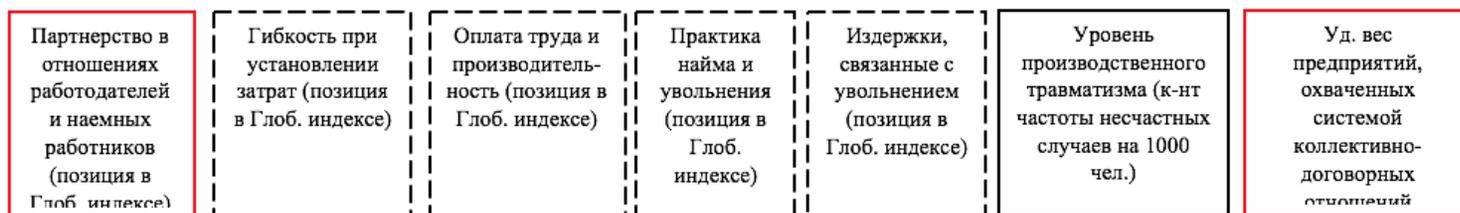
### Цель 3 «Повышение эффективности мер содействия занятости и обеспечение управления миграционными процессами»



Источник: авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2017-2021 годы и ПРТ Павлодарской области на 2016-2020 годы.

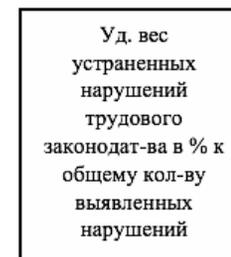
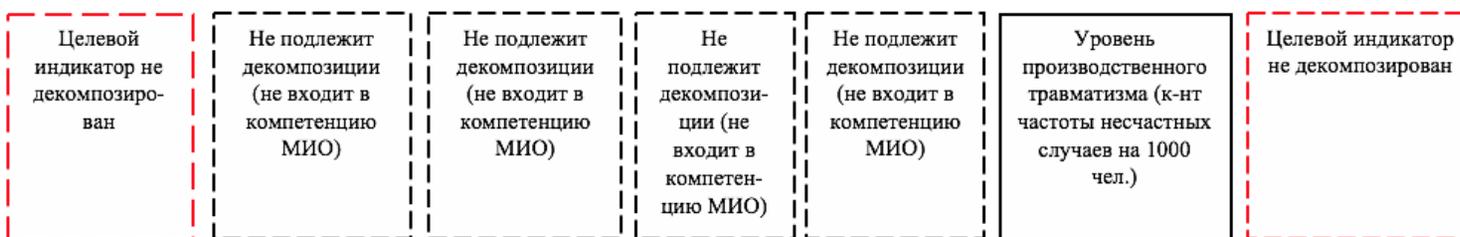
## Цель 4 «Обеспечение реализации трудовых прав граждан» и ее индикаторов в ПРТ Павлодарской области»

**СТРАТЕГИЧЕСКИЙ  
ПЛАН  
МИНИСТЕРСТВА  
НА 2017-2021 ГОДЫ**



**ПРТ  
ПАВЛОДАРСКОЙ  
ОБЛАСТИ  
НА 2016-2020 ГОДЫ**

**Цель: Обеспечение соблюдения трудового законодательства на предприятиях области**



*Источник:* авторская разработка на основе Стратегического плана МТСЗН на 2017-2021 годы и ПРТ Павлодарской области на 2016-2020 годы.

### **Информация о ходе внедрения проектного подхода в деятельность государственных органов Казахстана**

В соответствии с протоколом расширенного заседания Правительства Республики Казахстан от 24.01.2020 года государственным органам поручено «обеспечить внедрение современных подходов проектного управления для повышения эффективности взаимодействия центральных и местных исполнительных органов, институтов развития, в том числе в рамках индустриализации и развития экспорта».

Перечень мероприятий, направленных на реализацию поручения, обоснование их целесообразности и сроков реализации: внесение изменений в действующую Систему государственного планирования (СГП), Административный Процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, законы Республики Казахстан «Об административных процедурах», «О местном государственном управлении и самоуправлении», утверждение Правил организации проектного управления, а также типовых Регламентов проектной деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов (далее – ЦГО и МИО).

#### ***Институциональная основа внедрения подходов проектного управления***

В рамках законопроекта по восстановлению экономического роста разработаны поправки в Административный Процедурно-процессуальный кодекс, Законы Республики Казахстан «Об административных процедурах», «О местном государственном управлении и самоуправлении».

Поправки предусматривают законодательное утверждение проектно-сетевой модели в системе государственного управления, состоящего из трех уровней:

- 1) уровень портфеля (уровень Правительства и Администрации Президента);
- 2) уровень программы (уровень центральных и местных исполнительных органов);
- 3) проектный уровень (уровень управления конкретными проектами).

В проекте Закона предлагается определить случаи осуществления проектной деятельности государственными органами – при реализации документов СГП (в порядке, утвержденном уполномоченным органом по государственному планированию) и в рамках внутренней административной процедуры в целях изменения (совершенствования) ее процессов.

Закон РК «Об административных процедурах» устанавливает административные процедуры, способствующие совершенствованию организации

управленческой деятельности, обеспечению бесперебойного функционирования государственных органов, оперативному принятию управленческих решений.

В этой связи основы (принципы), задачи, основные понятия (термины) внедрения новых методов управленческой деятельности государственных органов на принципах проектного управления должны быть предусмотрены в законодательных актах Республики Казахстан, в частности в Законе «Об административных процедурах».

Предлагаются следующие подходы к реализации Стратегического плана развития РК до 2025 года (в новой редакции) на основе проектного управления:

1. На уровне портфеля будет обеспечиваться реализация системных реформ через выполнение государственных программ и программ развития территорий.

2. На уровне программ будет осуществляться реализация государственных программ и программ развития территорий, принимаемых в реализацию системных реформ.

3. На уровне проектов – непосредственная реализация проектов путем создания проектных команд и организации их деятельности.

По каждой системной реформе предлагается создать Управляющие Советы под руководством Заместителей Премьер-Министра РК и Заместителей Руководителя Администрации Президента РК.

Контроль над реализацией системных реформ и Стратегического плана развития РК до 2025 года в целом предлагается закрепить за Государственной комиссией по восстановлению экономического роста.

Рабочим органом по обеспечению деятельности Управляющих Советов и координации деятельности офисов реализации программ предлагается определить Национальный Проектный Офис, который будет сформирован на базе Центра проектного управления Канцелярии Премьер-Министра РК.

На уровне министерств и областных акиматов предусматривается создание офисов реализации программ, состоящих из проектного персонала.

Каждая задача государственной программы/направление программы развития территорий определяется как базовое направление, реализация которого обеспечивается вице-министром/заместителем акима области – руководителем данного базового направления.

В разрезе базовых направлений будет осуществляться реализация соответствующих проектов, объединенных в группы проектов.

При этом предлагается определить, что реализация проектов будет осуществляться проектными командами в соответствии с национальными стандартами проектной деятельности, а также Правилами организации проектной деятельности в СГП, Типовым регламентом проектной деятельности, которые будут утверждены в установленном порядке.

Вся проектная деятельность госорганов, а также контроль поручений в рамках проектной деятельности, проводимых Канцелярией Премьер-Министра,

Администрацией Президента РК, будет осуществляться в Единой информационной системе проектного управления. Переписке внутри Информационной системы предлагается предать статус «официальной», что значительно сократит документооборот.

Таким образом, в целях обеспечения оперативности и эффективности взаимодействия участников проектной деятельности без бюрократии и излишнего документооборота на всех трех уровнях проектного управления будет принята единая проектная методология и внедрена единая информационная система проектного управления с возможностью формирования государственными органами, гражданским сообществом и бизнесом кросс-функциональных проектных команд.

В целях внедрения подходов проектного управления в деятельность ЦГО и МИО подготовлены изменения в СГП в части применения инструментов проектного менеджмента при реализации государственных программ и программ развития территорий, а также наделения уполномоченного органа по государственному планированию компетенцией по разработке и утверждению типовых регламентов проектной деятельности в государственных органах.

Указанные изменения включены в проект постановления Правительства «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года №790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан», разработанного в рамках поручения Главы государства по совершенствованию СГП, данного на расширенном заседании Правительства от 15 июля 2019 года.

3. Для регламентирования порядка организации проектной деятельности ЦГО и МИО разработаны проекты Правил организации проектного управления в СГП и Типовых регламентов проектной деятельности для ЦГО и МИО, которые будут утверждены после внесения изменений в СГП.

В результате, будет определена единая методология, порядок организации проектной деятельности и типовые организационные структуры проектного управления государственных органов.

Принятие вышеуказанных законодательных и нормативных правовых актов позволит переформатировать деятельность государственных органов и обеспечит переход от вертикальных, иерархических структур в государственном управлении к матричным, проектным структурам, создаст условия для взаимодействия в agile-формате, без излишней бюрократизации процессов.

При этом посредством Информационной системы проектного управления (ИСПУ) будет обеспечен постоянный оперативный мониторинг достижения целевых показателей государственных программ/программ развития территорий (КРП) путем их декомпозиции на показатели результатов базовых направлений и групп проектов.

Также ИСПУ позволит производить оценку эффективности самих процессов реализации указанных стратегических документов на основе индикаторов эффективности процесса (РРІ) при формировании планов-графиков проектов и при оценке их реализации.

### ***Внедрение информационной системы проектного управления***

Основным инструментом проектного управления станет ИСПУ, которая представляет собой единую информационную автоматизированную платформу, с функцией создания, хранения, передачи актуальной и достоверной информации об инициативах, проектах, группах проектов, программах, входящих в СГП, с доступом на всех уровнях управления.

Министерством национальной экономики (далее – МНЭ) совместно с Министерством цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности и АО «Зерде» завершается работа по разработке задания на проектирование ИСПУ.

По итогам разработки, после утверждения нормативно-правовой базы (Правила по организации проектной деятельности в СГП) будет проведен конкурс на определение поставщика.

До завершения разработки ИСПУ в целях координации совместной деятельности проектных офисов в тестовом режиме используется Информационная система «Кросс-платформа «KZ2050», разработанная в Казахстане на базе программы «EasyProject» (в момент проведения исследования в системе - более 10,6 тыс. проектов, более 2 тыс. участников).

Наряду с этим министерства индустрии и инфраструктурного развития и национальной экономики в качестве альтернативы параллельно используют информационную систему «Битрикс-24».

### ***Обучение госслужащих основам проектного менеджмента***

Одним из важнейших вопросов успешного внедрения проектного управления в государственных органах является обучение и сертификация госслужащих по компетенциям в области проектного управления.

В этих целях Академией государственного управления при Президенте (далее – АГУ) разработан специальный базовый курс (в том числе дистанционный), подготовлена группа сертифицированных тренеров-консультантов.

На первом этапе предлагается обучение всех руководителей структурных подразделений и их заместителей, а также руководителей управлений как на центральном, так и на региональном уровне (ориентировочно порядка 1600 человек).

По предварительным расчетам, должно быть обучено в ЦГО 720 сотрудников, в МИО - 935 сотрудников проектных офисов, задействованных в

реализации проектов в рамках государственных программ. Данная категория сотрудников являются пользователями ИСПУ.

***Результат, достигнутый после проведенных мероприятий***

В целях систематизации подходов внедрения проектного управления в государственных органах, МНЭ совместно с Центром развития проектного менеджмента в государственном управлении АГУ (далее – Центр) на системной основе осуществляется консультативно-методологическая поддержка ЦГО и МИО.

В результате, руководствуясь проектом Правил организации проектного управления, с 38 государственными органами разработаны архитектуры проектных офисов реализации программ, формируются составы офисов и Управляющих комитетов, определены базовые направления.

Деятельность ранее запущенных проектных офисов Министерства индустрии и инфраструктурного развития и Министерства энергетики, а также акиматов городов Нур-Султана, Шымкента, Актюбинской, Кызылординской И Туркестанской областей в целях унификации инструментов проектного управления приведены в соответствие с требованиями проекта вышеуказанных Правил.

В настоящее время с использованием проектного подхода уже реализуются Новая повестка Правительства по реализации предвыборной платформы Главы государства, государственные программы ГПИИР, «Нұрлы жер», «Нұрлы жол», ГПРОН, ГПРЗ, «Еңбек», «Ауыл – Ел бесігі».

Концептуальные проблемные участки



## Экзогенные и эндогенные факторы проблем

ЭКЗОГЕННЫЕ факторы	ЭНДОГЕННЫЕ факторы
<p>Историческая традиция позиционирования власти в Казахстане как субъекта общественного-политического воздействия, а не партнера общества в наращивании общественных благ</p>	<p>Восприятие госслужащими своей миссии как качественного выполнения возложенных на них функций и обязанностей, а не создание общественных благ. Позиционирование госслужащими себя не как партнеров граждан, а как представителей власти</p>
<p>Низкий уровень интегрирования результатов и достижений развития управленческой науки в систему госуправления РК, а также фокус внимания на технической стороне проводимых реформ без прогнозирования и оценки их эффекта (реформы ради реформ)</p>	<p>Традиция формирования госслужащими стратегий как производных бюджета исходя из ограниченных ресурсов и, как следствие, - нацеленность стратегии на выживание, а не прогресс и выполнение миссии (служение народу). Сосредоточенность исключительно на финансовых ресурсах и игнорирование ценности и потенциала других видов ресурсов.</p>
<p>Игнорирование Казахстаном передового зарубежного опыта государственного управления, в частности ухода от административно-командной практики к созданию сетевых структур и интерактивности принятия решений</p>	<p>Отсутствие практики персонализации ответственности за результативность государственных программ и бюджетных программ</p>
<p>Ориентация реформ в сфере госслужбы РК на сервисную модель государственной службы и взаимодействие власти с обществом в формате «поставщик услуги – клиент» в ущерб модели, построенной на партнерстве и сотрудничестве госорганов с гражданами в целях наращивания общественных благ, успешно практикуемой в зарубежных странах.</p>	<p>Низкий уровень развития у госслужащих компетенций «стратегическое мышление», «управление изменениями», «системное мышление» и оценки динамики их развития. Низкий уровень навыков проектного управления.</p>
<p>Позиционирование Казахстаном государственной услуги как функции, а не результата, вследствие декларирования в качестве основного принципа функционирования госорганов не «открытого правительства», а «электронного правительства» (первое обеспечивает максимальный учет запросов граждан, тогда как второе является лишь техническим инструментом поставки услуг).</p>	<p>Восприятие руководителями госслужащими <i>agile</i>-технологий как угрозы устоявшемуся «порядку», а исполнителями – как риск обнажить свой недостаток компетенций. Как следствие – отсутствие у госслужащих проактивности и мотивации для партнерства с заинтересованными сторонами и их вовлечения (как в разработку, так и реализацию решений), являющихся ядром концепции «слышащего государства».</p>
<p>Низкий уровень распространенности технологий проектного управления в Казахстане вообще</p>	<p>Традиционный акцент при оптимизации штатов и сети госорганов на перераспределении функций, а не на пересмыслении их архитектуры и оргструктуры, поиске резервов для интегрирования госорганов и трансформации в саморегулируемые институты</p>
	<p>Низкий уровень доверия госслужащих друг другу, отсутствие скоординированного взаимодействия как по вертикали, так и по горизонтали, что препятствует трансформации госорганов в саморегулируемые организации, основанные на доверии и ценностях корпоративного управления</p>
	<p>Сохранение - по старой традиции директивного управления – поручения (а не информации и знаний, трансформирующихся в новые информацию и знания) в качестве основного компонента информационного потока госорганов (при чем предметом поручений, как правило, являются компоненты проектов, программ и портфелей, что делает поручения излишними с точки зрения индикативного и проектного управления).</p>

Источник: авторская разработка.

## Методология исследования

### 1. Социологическое исследование

#### *1.1 Метод - анкетного опроса целевых групп: государственных служащих центральных и местных исполнительных государственных органов (не менее 1500 респондентов)*

Методологическая часть данного социологического исследования выстроена на основе существующих научных и статистических методов, которые способствуют глубокому изучению и оценке предмета исследования. В анализе полученных эмпирических данных используются:

*Описательный метод исследования* (descriptive statistics), который является системой процедур сбора, первичного анализа и изложения данных и их характеристик. Данный метод представляет результаты исследования в виде *таблиц и графиков*, а также с помощью *системы статистических показателей*.

*Регрессионный анализ* — это набор статистических процедур для изучения зависимостей между случайными переменными в системе статистических показателей. Данный вид анализа включает в себя множество подходов моделирования и анализа взаимосвязей между *зависимыми и независимыми переменными*, чаще всего называемыми *предикторами или регрессорами*. Регрессионный анализ помогает понять, как определённое значение *зависимой переменной* изменяется при изменении одной из *независимых переменных*, в то время как другие независимые переменные остаются фиксированными или неизменными.

*Корреляционный анализ*, который является распространённым методом обработки статистических данных, заключающийся в изучении коэффициентов корреляции между переменными. В данном анализе сравниваются коэффициенты корреляции между одной парой или множеством пар признаков для установления между ними статистических взаимосвязей. При этом корреляционный анализ применяется исключительно для анализа связи количественных и/или качественных порядковых признаков.

Указанные корреляционные и регрессионные анализы данных проводились с использованием программы *STATA*, которая является профессиональным статистическим программным пакетом для решения статистических задач в самых разных прикладных областях. Как один из самых распространённых и универсальных статистических пакетов *Stata* позволяет проводить всесторонний анализ любых массивов данных.

Всего в опросе приняли участие 14250 респондентов (в возрасте от 20 лет и выше) из 14 регионов, а также из трех городов республиканского значения, включая столицу страны – г. Нур-Султан. Опросный лист приведен ниже.

Период проведения анкетного опроса - с сентября по октябрь.

**АНКЕТА**  
**для проведения опроса**

***Уважаемый государственный служащий!***

*Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан совместно с Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и Астанинским хабом государственной службы просит Вас принять участие в исследовании «Совершенствование менеджмента в государственных органах Казахстана».*

*Основная цель исследования - определение эффективных нормативно-правовых, методических и организационных мер, направленных на повышение качества организации труда и менеджмента в государственных органах Казахстана.*

*Участие в исследовании является добровольным.*

*Опрос проводится анонимно без указания Вашего имени, конфиденциальность данных гарантируется.*

*Вместе с тем, полученные результаты будут использованы при написании научно-аналитических статей и составлении рекомендаций для Правительства Казахстана.*

*Опрос займет 10-15 минут. Просим Вас отвечать на вопросы честно и объективно.*

*Если у Вас возникнут дополнительные вопросы, Вы можете в любое время обратиться к руководителю исследовательской группы Исеновой Гульнаре Константиновне, директору Филиала Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан по Павлодарской области, по email: [gulnaraconst@gmail.com](mailto:gulnaraconst@gmail.com) или телефону +7 702 103 1553.*

**I. СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ РЕСПОНДЕНТОВ**

**1. Укажите Ваш пол:**

- Женщина
- Мужчина

**2. Укажите Ваш возраст: \_\_\_\_\_**

**3. Укажите Ваше образование:**

- Среднее (выпускник школы)
- Средне-специальное (выпускник колледжа)
- Высшее (выпускник бакалавриата)
- Магистратура (выпускник магистратуры)
- Докторантура (выпускник докторантуры, аспирантуры, резидентуры)

**4. Укажите Ваш семейный статус:**

- Женатый/Замужем
- Холост/Не замужем
- Разведенный

Вдовец/Вдова

**5. Укажите количество детей в Вашей семье:**

\* 0 \* 1 \* 2 \* 3 \* 4 \* 5 \* Другое (впишите)

**6. Укажите наличие жилищной площади:**

- Живу в собственной квартире/доме
- Живу в съемной квартире/доме
- Живу в общежитии/снимаю комнату в квартире
- Живу у родственников
- Другое (впишите)\_\_\_\_\_

**7. Каков Ваш месячный семейный доход после пенсионных и других отчислений (включается: заработная плата, пенсия, стипендия, гранты и другие доходы)?**

- ниже 100 тыс тенге
- ниже 200 тыс тенге
- ниже 300 тыс тенге
- ниже 400 тыс тенге
- ниже 500 тыс тенге
- ниже 600 тыс тенге
- ниже 700 тыс тенге
- ниже 800 тыс тенге
- ниже 900 тыс тенге
- ниже 1 млн.тенге
- выше 1 млн. тенге

**8. В каком регионе Вы проживаете?**

- г. Нур-Султан
- г. Алматы
- г. Шымкент
- Актюбинская область
- Алматинская область
- Атырауская область
- Акмолинская область
- Карагандинская область
- Костанайская область
- Восточно-Казахстанская область
- Северо-Казахстанская область
- Западно-Казахстанская область
- Павлодарская область
- Мангистауская область
- Кызылординская область
- Туркестанская область
- Жамбылская область

**9. Какими языками Вы владеете в совершенстве (умеете читать, писать, разговаривать)?**

- Казахский
- Русский
- Английский
- Другой (впишите)\_\_\_\_\_

**10. Ваша должность:**

- Специалист
- Ведущий специалист
- Главный специалист
- Руководитель отдела
- Заместитель руководителя управления в МИО
- Руководитель управления в МИО
- Заместитель Руководителя аппарата МИО
- Руководитель аппарата МИО
- Заместитель Акима района/города/области
- Аким района/города/области
- Эксперт ЦГО
- Главный эксперт ЦГО
- Начальник управления ЦГО
- Заместитель директора департамента ЦГО
- Директор Департамента ЦГО
- Заместитель Председателя Комитета ЦГО
- Председатель Комитета ЦГО
- Вице-Министр ЦГО
- Министр ЦГО

**II. ВОСПРИЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**11. Как Вы оцениваете текущее состояние государственной службы в Казахстане?**

Очень плохо 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Отлично

**12. Определите основную причину, по которой Вы работаете на государственной службе:**

- Карьерный рост
- Финансовая стабильность
- Наладить профессиональные связи
- Получить профессиональный опыт
- Получить дополнительные блага – квартиру, землю, деньги
- Желание родителей/родственников
- Другое (впишите)\_\_\_\_\_

**13. Определите ТРИ основные проблемы в сфере государственной службы Казахстана:**

- Высокая степень коррупции
- Низкая компетенция государственных служащих
- Нехватка компетентных кадров
- Низкая мотивация государственных служащих

- Отсутствие меритократии
- Низкая заработная плата государственных служащих
- Отсутствие доверия населения к государственным служащим
- Неопределенность, связанная с отсутствием четкой государственной политики, стратегии развития, конкретного видения
- Другое (впишите) \_\_\_\_\_

**14. Определите ТРИ основные проблемы Вашего государственного органа:**

- Высокая степень коррупции
- Низкая компетенция сотрудников
- Нехватка компетентных кадров
- Отсутствие знаний сотрудниками видения, миссий, задач государственного органа
- Отсутствие меритократии
- Низкая компетенция руководства государственного органа
- Низкая мотивация государственных служащих
- Отсутствие доверия населения к государственным служащим
- Неопределенность, связанная с отсутствием четкой государственной политики, стратегии развития, конкретного видения
- Другое (впишите) \_\_\_\_\_

**15. Насколько Вы удовлетворены деятельностью Вашего государственного органа с точки зрения достижения миссии и задач госоргана?**

- Полностью удовлетворен
- Скорее удовлетворен, чем неудовлетворен
- Скорее не удовлетворен, чем удовлетворен
- Полностью не удовлетворен
- Затрудняюсь ответить

**16. Насколько Вы удовлетворены Вашей заработной платой?**

- Полностью удовлетворен
- Скорее удовлетворен, чем неудовлетворен
- Скорее не удовлетворен, чем удовлетворен
- Полностью не удовлетворен
- Затрудняюсь ответить

**III. ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

**17. Как Вы оцениваете общий уровень Ваших компетенций для выполнения функциональных обязанностей?**

Очень плохо 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Отлично

**18. Оцените, пожалуйста, уровень Ваших профессиональных компетенций по каждому направлению, где 0 – не обладаю данными компетенциями, 1 - очень низкий уровень и 10 - очень высокий уровень**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Добропорядочность											

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ориентация на потребителя услуг и его информирование											
Ответственность											
Инициативность											
Стрессоустойчивость											
Системное управление											
Управление изменениями											
Стратегическое мышление											
Лидерство											
Сотрудничество и взаимодействие											
Управление деятельностью											
Принятие решений											
Оперативность											
Саморазвитие											

**19. Оцените, пожалуйста, уровень профессиональных компетенций Вашего непосредственного руководителя по каждому направлению, где 0 – не обладает данными компетенциями, 1 - очень низкий уровень и 10 - очень высокий уровень**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Добропорядочность											
Ориентация на потребителя услуг и его информирование											
Ответственность											
Инициативность											
Стрессоустойчивость											
Системное управление											
Управление изменениями											
Стратегическое мышление											
Лидерство											
Сотрудничество и взаимодействие											
Управление деятельностью											
Принятие решений											
Оперативность											
Саморазвитие											

**20. Оцените, пожалуйста, уровень профессиональных компетенций руководителя Вашего государственного органа по каждому направлению, где 0 – не обладает данными компетенциями, 1 - очень низкий уровень и 10 - очень высокий уровень**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Добропорядочность											
Ориентация на потребителя услуг и его информирование											
Ответственность											
Инициативность											
Стрессоустойчивость											
Системное управление											
Управление изменениями											
Стратегическое мышление											
Лидерство											
Сотрудничество и взаимодействие											
Управление деятельностью											
Принятие решений											
Оперативность											
Саморазвитие											

**21. Оцените, пожалуйста, уровень профессиональных компетенций Вашего коллеги, находящегося на одной позиции с Вами, по каждому направлению, где 0 – не обладает данными компетенциями, 1 - очень низкий уровень и 10 - очень высокий уровень**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Добропорядочность											
Ориентация на потребителя услуг и его информирование											
Ответственность											
Инициативность											
Стрессоустойчивость											
Системное управление											
Управление изменениями											
Стратегическое мышление											
Лидерство											
Сотрудничество и взаимодействие											

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Управление деятельностью											
Принятие решений											
Оперативность											
Саморазвитие											

#### IV. МЕНЕДЖМЕНТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ ОРГАНЕ

**22. Насколько Вы доверяете Вашему непосредственному руководителю?**

- Полностью доверяю
- Скорее доверяю, чем не доверяю
- Скорее не доверяю, чем доверяю
- Полностью не доверяю
- Затрудняюсь ответить

**23. Насколько Вы удовлетворены условиями работы в Вашем государственном органе (наличие рабочего места, компьютера, интернета, бумаги, необходимых канцелярских принадлежностей, телефонной связи и других технологий) ?**

- Полностью удовлетворен
- Скорее удовлетворен, чем неудовлетворен
- Скорее не удовлетворен, чем удовлетворен
- Полностью не удовлетворен
- Затрудняюсь ответить

**24. Насколько Вы удовлетворены рабочей атмосферой в коллективе с точки зрения взаимодействия с коллегами, отношений с руководством и т.д.?**

- Полностью удовлетворен
- Скорее удовлетворен, чем неудовлетворен
- Скорее не удовлетворен, чем удовлетворен
- Полностью не удовлетворен
- Затрудняюсь ответить

**25. Насколько Вы удовлетворены графиком работы в Вашем государственном органе?**

- Полностью удовлетворен
- Скорее удовлетворен, чем неудовлетворен
- Скорее не удовлетворен, чем удовлетворен
- Полностью не удовлетворен
- Затрудняюсь ответить

**26. Как Вы оцениваете условия для карьерного роста в Вашем государственном органе?**

Очень плохо 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Отлично

**27. В какой степени Вы согласны/не согласны со следующими утверждениями:**

	Категорически не согласен	Не согласен	Отношусь нейтрально	Согласен	Полностью согласен
В госоргане - профессиональная рабочая атмосфера					
В госоргане равномерно распределены обязанности и объем работы между сотрудниками					
Руководство всегда ставит конкретные и понятные задачи					
Госслужащие избегают брать ответственность на себя					
Текущая система государственной службы не дает возможности для раскрытия потенциала					
Текущая система государственной службы не дает возможности для предложения и реализации новых инициатив					
Гос. служащие занимаются операционной деятельностью, а не решением стратегических задач					
На государственную службу идут слабые кадры					
Необходимо сокращение государственного аппарата					
Госслужащие часто занимаются вопросами, которые не входят в их функциональные и должностные обязанности					
Госслужащие зачастую нарушают этику госслужащего, в том числе коррупционного характера, из-за низкой заработной платы					
Из-за низкой заработной платы мне приходилось идти на коррупционные нарушения					
Большое время на госслужбе я провожу на совещаниях и не успеваю заниматься основной своей деятельностью					
Необходимо сократить количество совещаний					
Незнание госслужащими миссии, видения и задач госоргана влияет на их эффективность					
Я не знаю, что такое проектный менеджмент и как он может повлиять на результативность моей работы					
Я не знаю, как оценить свой вклад в достижение стратегической цели госоргана, где я работаю					
Внедрение проектного управления поможет достичь результативности принимаемых решений					
Руководители госорганов не заинтересованы во внедрении проектного менеджмента					
Госслужащие не заинтересованы в обучении проектному менеджменту					
Госорганы должны работать по принципам проектного менеджмента					

*Спасибо за участие!*

## Социально-демографическая характеристика исследования

В таблице 1 представлены социально-демографические сведения участников социологического опроса.

**Таблица 1. Общие социально-демографические сведения участников опроса (N=14250)**

Категория	Кол-во	Проценты (%)
<b>Пол</b>		
Женщина	8522	59.8
Мужчина	5728	40.2
<b>Возраст</b>		
от 20 до 29 лет	3406	23.9
от 30 до 39 лет	4919	34.5
от 40 до 49 лет	3310	23.2
от 50 до 59 лет	2430	17.1
от 60 лет и выше	185	1.3
<b>Образование</b>		
Среднее (выпускник школы)	15	0.11
Средне-специальное (выпускник колледжа)	984	6.91
Высшее (выпускник бакалавриата)	12032	84.44
Магистратура (выпускник магистратуры)	1176	8.25
Докторантура (выпускник докторантуры, кандидат наук)	38	0.27
Докторантура (доктор наук)	5	0.04
<b>Месячный семейный доход после пенсионных и других отчислений (включается: заработная плата, пенсия, стипендия, гранты и другие доходы)?</b>		
ниже 100 тыс тенге	5015	35.1
ниже 200 тыс тенге	7400	51.9
ниже 300 тыс тенге	1241	8.7
ниже 400 тыс тенге	399	2.8
ниже 500 тыс тенге	137	0.9
ниже 600 тыс тенге	26	0.18
ниже 700 тыс тенге	12	0.08
ниже 800 тыс тенге	7	0.5
ниже 900 тыс тенге	5	0.3
ниже 1 млн.тенге	3	0.02
выше 1 млн. тенге	5	0.03

## Регионы

г. Нур-Султан	983	6.8
г. Алматы	1226	8.6
г. Шымкент	197	0.01
Актюбинская область	381	0.02
Алматинская область	1554	10.9
Атырауская область	876	6.1
Акмолинская область	401	2.8
Карагандинская область	794	5.5
Костанайская область	1016	7.1
Восточно-Казахстанская область	2024	14.2
Северо-Казахстанская область	1010	7.08
Западно-Казахстанская область	219	1.5
Павлодарская область	1560	10.9
Мангистауская область	243	1.7
Кызылординская область	1106	7.7
Туркестанская область	395	2.7
Жамбылская область	265	1.8

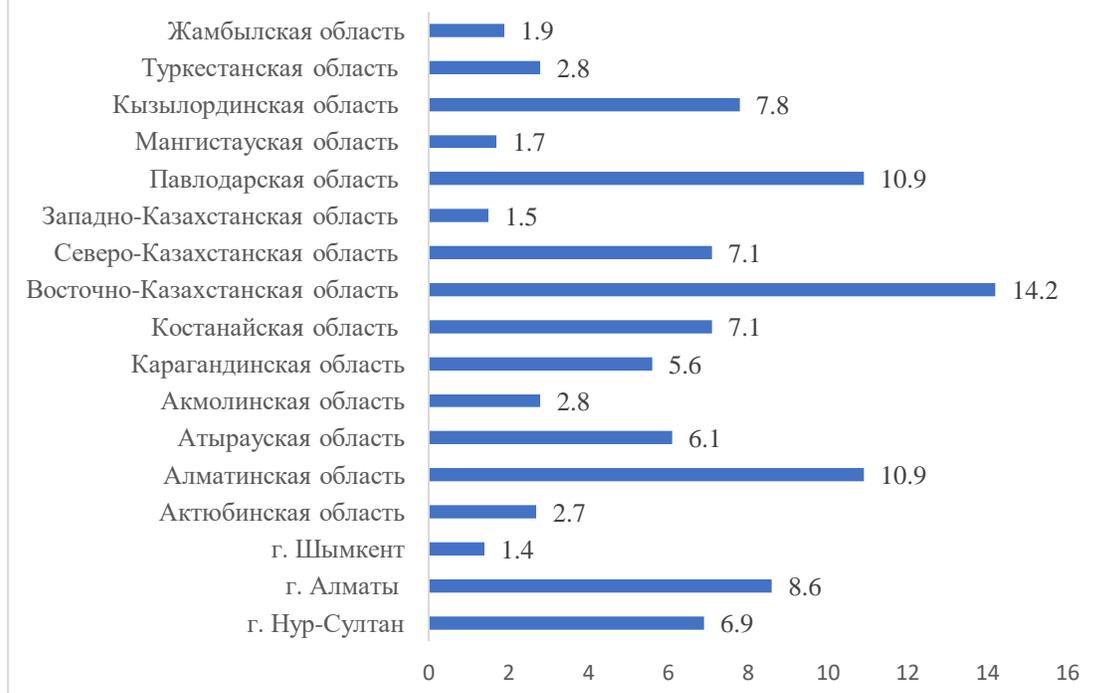
Наибольшая доля участников представлены следующими регионами (диаграмма 1):

- 1) Восточно-Казахстанская область (14,2% от общего числа респондентов);
- 2) Алматинская область (10,9% от общего числа респондентов);
- 3) Павлодарская область (10,9% от общего числа респондентов);
- 4) г. Алматы (8,6% от общего числа респондентов).

Регионы с наименьшей долей респондентов:

- 1) Жамбылская область (1,9% от общего числа респондентов);
- 2) Мангистауская область (1,7% от общего числа респондентов);
- 3) Западно-Казахстанская область (1,5% от общего числа респондентов);
- 4) г. Шымкент (1.4% от общего числа респондентов).

**Диаграмма 1. Регионы проживания респондентов (%)**



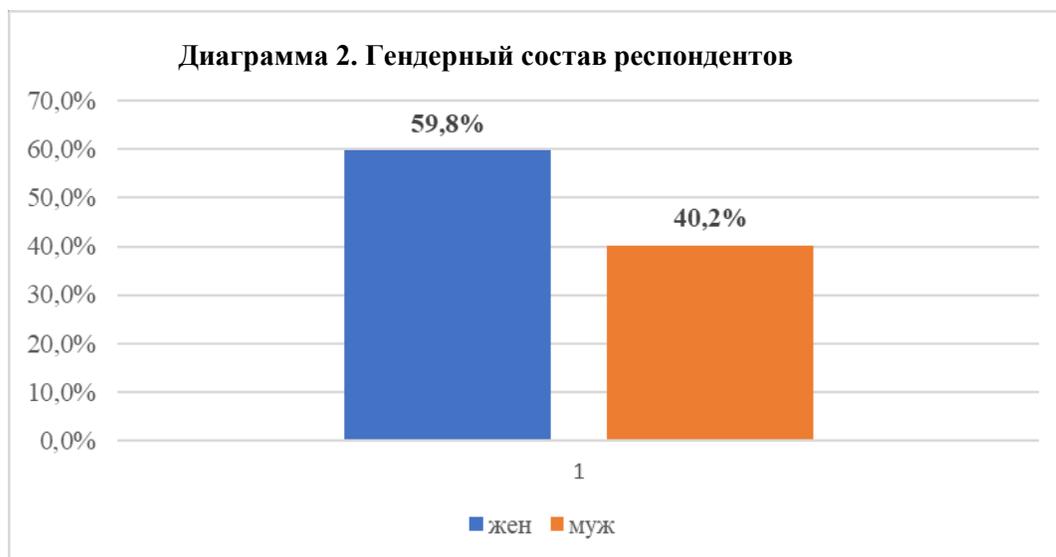
Более половины участников опроса составляют женщины (59,8%), что свидетельствует о том, что женщины с большей вероятностью участвуют в социологических исследованиях, чем мужчины (Singer et al, 2000<sup>68</sup>; Curtin et al, 2000<sup>69</sup>; Moore & Tarnai, 2002<sup>70</sup>). Результаты исследования подтверждают сведения Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан о доле женщин среди государственных служащих: 59,8%<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Singer, E., van Hoewyk, J., & Maher, M. P. (2000). Experiments with incentives in telephone surveys. *Public Opinion Quarterly* 64: 171–188.

<sup>69</sup> Curtin, R., Presser, S., & Singer, E. (2000). The effects of response rate changes on the index of consumer sentiment. *Public Opinion Quarterly* 64: 413–428.

<sup>70</sup> Moore, D. L., & Tarnai, J. (2002). Evaluating nonresponse error in mail surveys. In: Groves, R. M., Dillman, D. A., Eltinge, J. L., and Little, R. J. A. (eds.), *Survey Nonresponse*, John Wiley & Sons, New York, pp. 197–211.

<sup>71</sup> Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан за 2019 год, стр.4



Также учеными отмечается, что на показатели участия в социологических исследованиях в значительной мере влияют такие факторы, как уровень образования, экономического положения, возраст и т.д. (Singer et al, 2000; Curtin et al, 2000; Moore & Tarnai, 2002).

Согласно таблице 1, больше всего в опросе участвовали граждане в возрасте 30-39 лет (34,9%), на втором месте - граждане 20-29 лет (23,9%) и 40-49 лет (23,2%). Данный факт также подтверждает оценку Агентства по делам государственной службы, согласно которой средний возраст государственных служащих составляет 39 лет, в том числе по возрастным группам: до 30 лет – 23%, от 30 до 40 лет – 34,1%, от 40 до 50 лет – 22,2%, от 50 лет и старше – 20,7%<sup>72</sup>.

В разрезе уровня образования больше всего доминируют респонденты с высшим образованием – 92,69%, в том числе: специалисты или бакалавры (84,44%), а также магистры (82,5%). Также результаты совпали с данными Агентства по делам государственной службы (92%).<sup>73</sup>

35,1% участников опроса получают заработную плату в размере ниже 100 тыс. тенге, 51,9% - в размере ниже 200 тыс. тенге, 0,03% (или 5 человек) - выше 1 миллиона тенге.

## ***1.2 Метод: глубинные интервью с экспертами***

Было проведено 15 глубинных интервью в городах Алматы, Павлодар и Алматинской области, в том числе с 12 участниками - оффлайн, с 3 участниками – онлайн на платформе ZOOM.

Средняя продолжительность глубинных интервью составила 50 минут. В процессе обсуждения производилась аудиозапись, о чем участники были заблаговременно предупреждены и выразили свое согласие с данным условием.

<sup>72</sup> Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан за 2019 год, стр.4

<sup>73</sup> Там же, стр.5

Методология: контент-анализ стенограммы.  
Протокол интервью приведен ниже.

### Протокол интервью

**Наименование исследования:** Совершенствование менеджмента в государственных органах Республики Казахстан

**Исследователи:** Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

**Цель исследования:** определение эффективных нормативно-правовых, методических и организационных мер, направленных на повышение качества организации труда и менеджмента в государственных органах Казахстана

#### Уважаемый участник!

Мы бы хотели поблагодарить Вас за согласие принять участие в более глубоком интервью в нашем исследовании. Как мы уже упоминали ранее, наше исследование направлено на то, чтобы изучить текущую ситуацию по вопросам менеджмента в Вашего государственном органе.

Конечной целью данного исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию менеджмента в государственных органах Казахстана.

Наше сегодняшнее интервью продлится примерно 30-40 минут, в течение которого я буду задавать Вам различные вопросы касательно государственной службы, а также спрашивать Ваше мнение по определенным утверждениям.

Ваши ответы конфиденциальны и будут использованы только в рамках данного исследования. Само интервью проводится анонимно, никто не будет знать Вашего имени и других данных.

В этой связи Вы можете открыто и объективно отвечать на все вопросы.

Вы также можете в любой момент остановить интервью без каких-либо последствий и пени.

Вы даете свое согласие на участие в интервью и на аудиозапись данного интервью. Вы согласны? \_\_\_ Да \_\_\_ Нет.

*Если нет: спасибо, что сообщили мне об этом. Я только сделаю записи нашего разговора.*

Прежде чем мы начнем интервью, у вас есть вопросы?

Если у Вас возникнут какие-либо вопросы, вы можете задать их в любое время. А теперь давайте начнем интервью.

#### **Вопросы**

1. Расскажите о миссии, видении и задачах Вашего государственного органа.
2. Опишите свои должностные обязанности. Какие основные функции Вы выполняете в контексте стратегии Вашего государственного органа?
3. Опишите Вашу краткосрочную задачу и основные компоненты данной задачи. Остановитесь подробно, как Вы определяете данную задачу и как Вы ее выполняете?
4. Опишите Вашу наиболее долгосрочную задачу и основные компоненты данной задачи. Остановитесь подробно, как Вы определяете данную задачу и как Вы ее выполняете?
5. Как Вы считаете, должен ли госслужащий знать о миссии, видении и задачах госоргана и отрасли в целом, о стратегических документах страны? Влияет ли незнание госслужащими

данных документов на их эффективность в работе? Как вы считаете, как должна быть данная информация получена госслужащими?

6. Сколько времени, по-вашему, уходит на то, чтобы произвести качественный интеллектуальный продукт (отчет, письмо, программа, законопроект, НПА, стратегия развития и т.д.)?

7. Расскажите о структурных/регламентных ограничениях, с которыми вы сталкиваетесь в процессе работы.

8. Какие полномочия вы делегируете своим непосредственным подчиненным? Кратко опишите что требуется от подчиненного для эффективной работы в контексте делегированных задач/своих полномочий. Понимают ли подчиненные делегируемые вами задачи/поручения? Если нет, в чем заключается сложность? Насколько хорошо справляется подчиненный А, Б, С с делегированными ему/ей задачами? Какие существуют барьеры? Может ли работа Вашего подчиненного быть выполнена простым следованием предписанному плану действий? Требуется ли работа Вашего подчиненного сбора данных и последующего анализа? Требуется ли работа Вашего подчиненного последовательной обработки информации в процессе выбора плана действий, который требует учета текущих реалий и потенциальных перспектив?

*В случае, если у сотрудника нет подчиненных, то вопрос звучит так:*

*Какие полномочия Вам делегирует вышестоящее руководство? Кратко опишите, что требуется от Вас для эффективной работы в контексте делегированных задач/своих полномочий и т.д.*

9. Как Вы оцениваете профессиональную атмосферу в Вашем государственном органе? Остановитесь подробно на слабых и сильных сторонах коллектива.

10. Какие проблемы существуют в государственном органе для достижения целей и задач госоргана?

11. Насколько Вы удовлетворены профессиональными компетенциями Вашего руководителя/Ваших сотрудников? Опишите слабые и сильные компетенции.

12. Какие бизнес-процессы в госоргане Вы хотели бы изменить? Почему?

13. Укажите причины, из-за которых Вы работаете на госслужбе? Остановитесь более подробно.

14. Как Вы относитесь к мнению, что необходимо сокращать штат государственных служащих? Остановитесь подробно на своих аргументах.

15. Существует ли меритократия в Вашем госоргане? Укажите примеры и аргументы Вашего мнения.

16. Насколько Вы знакомы с проектным менеджментом? Как Вы оцениваете принципы проектного менеджмента? Должны ли госорганы работать по принципам проектного менеджмента? Расскажите о сильных и слабых сторонах данного подхода.

17. Кем Вы видите себя через 5-10 лет?

18. Каково Ваше видение своей роли в контексте стратегии Вашего государственного органа?

На этом наше с Вами интервью закончено. Есть ли у Вас какие-либо дополнения или пожелания?

Спасибо за участие!

### **1.3 Экспертные оценки представителей государственных органов, гражданского сектора и бизнеса городов Нур-Султан, Алматы, Павлодар**

Сценарий проведения фокус-групп приведен ниже.

#### **СЦЕНАРИЙ ФОКУС-ГРУППЫ**

**Наименование исследования:** Совершенствование менеджмента в государственных органах Республики Казахстан

**Исследователи:** Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

**Цель исследования:** определение эффективных нормативно-правовых, методических и организационных мер, направленных на повышение качества организации труда и менеджмента в государственных органах Казахстана

**Участники:** представители государственных органов, гражданского сектора и бизнеса (8-10 человек). Участники должны быть однородны по составу (социально-демографические характеристики, профессиональный опыт, возраст и т.д.)

**Модератор:** эксперт в области проведения подобных мероприятий

**Время проведения:** 1 час 30 минут - 2 часа

**Условия для проведения фокус-группы:**

Участники должны быть экспертами в данной области, но при этом заранее не готовиться к фокус-группе.

Атмосфера должна быть экспертной, дружелюбной, доверительной.

В связи с COVID-19 фокус-группа может быть проведена на онлайн- платформе при соблюдении всех требований:

- 1) хороший звук, включенная видеокамера;
- 2) высокоскоростной Интернет;
- 3) участник находится в отдельном помещении, где ему не мешают сосредоточиться посторонние звуки, люди и другие предметы;
- 4) телефон должен быть отключен;
- 5) в течение проведения фокус-группы участник не может выйти в другое помещение, выполнять параллельно какую-то другую работу;
- 6) участник активно участвует в дискуссиях и свободно выражает свое мнение;
- 7) участники дают согласие на запись дискуссии.

#### **ПЕРВАЯ ЧАСТЬ**

##### **1. Выступление модератора**

Модератор объясняет основную цель мероприятия, ставит конкретные рамки для дискуссии, описывает правила и формат.

##### **2. Представление участников**

Каждый участник представляет себя (до 1 мин.). Рассказывает о своих достижениях, опыте работы. Указывает имя, как он предпочитает, чтобы его называли во время дискуссии.

##### **3. Вводная беседа**

В данном блоке идет обсуждение общих вопросов, связанных с темой исследования. В обсуждении необходимо наладить контакт с каждым участником, установить доверительные отношения.

Что такое менеджмент государственного органа? Какие компоненты отражают сущность менеджмента госоргана?

*Справочно:* Слово «менеджмент» (management) переводится как «управление». В свою очередь, глагол manage (управлять) возник от корня латинского слова manus (рука). Речь идет об управлении людьми, что подразумевает достижение целей, которые ставятся, используя труд и мотивы поведения. Многие учёные рассматривают менеджмент как вид человеческой деятельности, которая представляет систему функций (планирование, прогнозирование, организацию, координацию, учет, контроль, мотивация). Эти функциональные компоненты менеджмента и отражают его сущность.

Другими словами, менеджмент органа государственной власти – это система, обеспечивающая создание правовых, организационных и других условий для достижения целей, заданий, формирования структуры, технология деятельности, а также жизнедеятельности людских ресурсов в органах государственной власти<sup>74</sup>.

## **ВТОРАЯ ЧАСТЬ**

*Глубинное интервью. Вопросы от общего - к специфическому.*

Цель - получение всей необходимой информации.

Выступление каждого участника (1-2 минуты) по конкретному вопросу. Нужно, чтобы каждый высказал свое аргументированное мнение. Односложные ответы не принимаются.

Важен ли менеджмент в государственном органе?

Какие трудности/сложности существуют в госоргане для эффективного менеджмента?

Насколько менеджмент государственного органа влияет на эффективность работы сотрудников?

Насколько соблюден баланс полномочий, ответственности и ресурсов в госорганах? Существуют ли разграничения полномочий между политическими и административными госслужащими?

Насколько скоррелированы штатная численность госоргана, должностные обязанности сотрудников со стратегическими задачами и функциями госоргана?

Какие условия необходимо создавать для госслужащих в госоргане, чтобы достигались поставленные цели и задачи?

Как Вы считаете, должен ли госслужащий знать о миссии, видении и задачах госоргана и отрасли в целом, о стратегических документах страны? Влияет ли незнание госслужащими данных документов на их эффективность в работе? Как вы считаете, как должна быть данная информация получена госслужащими?

Нужно ли внедрять принципы проектного менеджмента в госоргане? Влияет ли данный подход на эффективность и результативность сотрудников госоргана? Как данные принципы могут изменить менеджмент госоргана?

Какие принципы корпоративного сектора возможно имплементировать в менеджменте госоргана?

Как достичь прозрачности в деятельности госоргана? Нужно ли госоргану публиковать данные (open data), раскрывать информацию о деятельности, привлекать в решение вопросов отрасли НПО, население, ученых и экспертов? Как это должно происходить?

## **ТРЕТЬЯ ЧАСТЬ**

*Проведение онлайн-опроса.*

Показать результаты опроса. Обсудить результаты опроса.

---

<sup>74</sup> Шемяков А. Д. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие / А. Д. Шемяков. – Донецк: ДонГУУ, 2016. – 505 с.

Онлайн-опрос состоит из тех тем/вопросов, которые были обсуждены. 5-6 вопросов - чтобы показать однородность либо разнообразие мнений участников.

#### **ЧЕТВЕРТАЯ ЧАСТЬ**

*Обсуждение кейса по данной тематике.*

Показать видео либо картинку или статью из СМИ, касающиеся данной темы, и обсудить.

Информация должна быть прямо противоположной той, что было высказано участниками. Необходимо создать неопределенность, показать, как это работает в действительности. Участники либо согласятся, либо будут на других реальных кейсах доказывать свою предыдущую позицию.

#### **ПЯТАЯ ЧАСТЬ:**

Заключительные мнения

Выводы

---

**2. Изучение вторичных данных (других исследований, проводимых ранее на территории РК) и лучших практик государственного менеджмента других стран, ОЭСР, Всемирного банка**

**3. Организационно – функциональный анализ Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан (далее – МТСЗН):**

**Целью исследования** является разработка мер по совершенствованию практики стратегического планирования на разных уровнях системы государственного планирования Республики Казахстан и по оптимизации функций и штатной численности государственных органов.

Достижению цели исследования подчинены следующие **задачи**:

1. Обзор структуры ведомственной вертикали МТСЗН.
2. Анализ практики и выявление проблем в области стратегического планирования в сфере труда, занятости, социальной защиты населения и миграции, в частности транслирования целей на разные уровни управления.
3. Обзор функций организаций ведомственной вертикали МТСЗН и выявление недостаточных, излишних, дублирующих функций.
4. Выработка рекомендаций по совершенствованию стратегического планирования, оптимизации функций и штатной численности госорганов.

Проведение в рамках исследования анализа штатного расписания организаций ведомственной вертикали МТСЗН, его взаимосвязи с Реестром должностей государственных служащих, квалификационных требований к ним в соответствии с Единой рамкой базовых и дифференцирующих компетенций для административных государственных служащих корпуса «А» и «Б» Республики Казахстан не представляется возможным ввиду того, что необходимые для проведения анализа документы (штатное расписание, должностные инструкции, квалификационные требования к должностям) предоставлены МТСЗН не были.

В качестве материалов для исследования использованы главным образом правовые акты и документы, размещенные в открытом доступе в Интернет (электронный свод правовых актов Казахстана [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz), портал «Открытые данные» [www.data.egov.kz](http://www.data.egov.kz), портал государственных органов [www.gov.kz](http://www.gov.kz)).

Исследование проведено с использованием следующих **методов анализа**:

- сравнительный;
- корреляционный;
- функциональный;
- системный;
- критический.

Предметами оценки качества стратегического планирования определены:

- 1) практика конвертирования государственных стратегических целей в стратегические цели МТСЗН;
- 2) практика транслирования стратегических целей МТСЗН на уровень региона;
- 3) корреляция между стратегическими целями и целевыми индикаторами Стратегического плана МТСЗН и Программы развития территории.

Организационно-функциональный анализ МТСЗН выполнен на основе Методики по проведению отраслевых (ведомственных) функциональных обзоров деятельности государственных органов, утвержденной Приказом министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 февраля 2017 года № 84<sup>75</sup>, и включает в себя:

- 1) инвентаризацию и классификацию функций организаций ведомственной вертикали МТСЗН в соответствии с Законом «Об административных процедурах»;
- 2) анализ функций на предмет их недостаточности, избыточности, дублирования.

Выявленные в ходе исследования феномены были подвержены оценке с точки зрения их системности и потенциальной релевантности для других госорганов и сфер экономики, что призвано способствовать максимально широкой имплементативности выработанных рекомендаций.

#### **4. Анализ качества разработки государственных программ Республики Казахстан в области занятости населения**

**Целью исследования** является выработка мер по совершенствованию практики разработки государственных программ Республики Казахстан и обеспечению единства подходов и методик к определению целей и целевых индикаторов программных документов внутри одной отрасли.

---

<sup>75</sup> <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700014941>

Достижению цели исследования подчинены следующие **задачи**:

1. Анализ постановки целей государственных программ в области занятости населения на предмет их корректности и однозначности применяемой терминологии.

2. Оценка корреляции между целью и целевыми индикаторами государственных программ в области занятости населения.

3. Сравнительный анализ содержания государственных программ в области занятости населения.

4. Выработка рекомендаций по совершенствованию практики разработки государственных программ и обеспечению их ориентации на социально-экономические результаты.

В качестве материалов для исследования использованы главным образом правовые акты и документы, размещенные в открытом доступе в Интернет (электронный свод правовых актов Казахстана [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz), портал государственных органов [www.gov.kz](http://www.gov.kz)).

Исследование проведено с использованием следующих **методов анализа**:

- сравнительный;
- корреляционный;
- системный;
- критический.

Предметами анализа качества разработки государственных программ в области занятости населения являются:

1) степень однозначности терминологии, эксплуатируемой государственными программами в области занятости населения;

2) степень ориентации целей и целевых индикаторов программ на достижение социально-экономического результата;

3) риски дублирования программами друг друга в части задач и показателей результатов.

В связи с отсутствием открытых данных о бюджете, выделенных по статьям расходов вышеуказанных программ, а также непредоставлением запрашиваемых проектной группой данных МТСЗН, увязать стратегические цели программ с бюджетированием не представилось возможным.

## **5. Организационно-структурный анализ государственных органов, баланс полномочий, ответственности и ресурсов**

Метод: моделирование организационной структуры с учетом следующих факторов:

- Стратификация (число уровней);
- Формализация (бюрократический стиль);
- Сложность организационной структуры.

Выявляет:

- управляемость в менеджменте как степень реагирования исполнителя на управляющие воздействия;
- норму управляемости – количество сотрудников, приходящихся на одного руководителя, для достижения эффективной управляемости;
- степень управляемости – определяется скоростью и формой реагирования исполнителя на принимаемые менеджером управленческие решения;
- уровень управляемости – количество исполнителей, непосредственно подчиненных руководителю.

Протокол интервью приведен ниже.

### Протокол интервью

**Наименование исследования:** Совершенствование менеджмента в государственных органах Республики Казахстан.

**Исследователи:** Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

**Цель исследования:** определение эффективных нормативно-правовых, методических и организационных мер, направленных на повышение качества организации труда и менеджмента в государственных органах Казахстана.

*Уважаемый участник!*

Мы бы хотели поблагодарить Вас за согласие принять участие в более глубоком интервью в нашем исследовании. Как мы уже упоминали ранее, наше исследование направлено на то, чтобы изучить текущую ситуацию по вопросам менеджмента в Вашего государственном органе.

Конечной целью данного исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию менеджмента в государственных органах Казахстана.

Наше сегодняшнее интервью продлится примерно 30-40 минут, в течение которого я буду задавать Вам различные вопросы касательно государственной службы, а также спрашивать Ваше мнение по определенным утверждениям.

Ваши ответы конфиденциальны и будут использованы только в рамках данного исследования. Само интервью проводится анонимно, никто не будет знать Вашего имени и других данных.

В этой связи Вы можете открыто и объективно отвечать на все вопросы.

Вы также можете в любой момент остановить интервью без каких-либо последствий и пени.

Вы даете свое согласие на участие в интервью и на аудиозапись данного интервью. Вы согласны? \_\_\_ Да \_\_\_ Нет.

*Если нет: спасибо, что сообщили мне об этом. Я только сделаю записи нашего разговора.*

Прежде чем мы начнем интервью, у вас есть вопросы?

Если у Вас возникнут какие-либо вопросы, вы можете задать их в любое время. А теперь давайте начнем интервью.

## **Вопросы**

1. Расскажите о миссии, стратегии, видении и задачах Вашего государственного органа.
  2. Опишите свои должностные обязанности. Какие основные функции Вы выполняете в контексте стратегии Министерства?
  3. Опишите Вашу наиболее долгосрочную задачу (assignment/task) и основные компоненты данной задачи.
  4. Сколько времени, согласно Вашему опыту, необходимо на то, чтобы произвести качественный интеллектуальный продукт (отчет, письмо, программа, законопроект, НПА, стратегия развития и т.д.)?
  5. Сколько времени необходимо Вам/Вашему подчиненному для того, чтобы произвести самый сложный относительно затратности по времени интеллектуальный продукт (стратегию, программу)?
  6. Расскажите о методах, используемых в процессе производства вышеописанного интеллектуального продукта.
  7. Расскажите о структурных/регламентных ограничениях, с которыми Вы сталкиваетесь в процессе работы.
  8. Какие полномочия Вы делегируете своим непосредственным подчиненным? Кратко опишите, что требуется от подчиненного для эффективной работы в контексте делегированных задач/своих полномочий.
  9. Понимают ли подчиненные делегируемые вами задачи/ поручения? Если нет, в чем заключается сложность?
  10. Насколько хорошо справляются Ваши непосредственные подчиненные разных уровней с делегированными им задачами? Какие существуют барьеры?
  11. Может ли работа Вашего подчиненного быть выполнена простым следованием предписанному плану действий?
  12. Требуется ли Ваша работа/работа Вашего подчиненного сбора данных и последующего анализа?
  13. Требуется ли Ваша работа/работа Вашего подчиненного последовательной обработки информации в процессе выбора плана действий, который требует учета текущих реалий и потенциальных перспектив?
  14. Требуется ли Ваша работа/работа Вашего подчиненного качественного взаимодействия в формате нескольких проектов одновременно?
  15. Требуется ли Ваша работа/работа Вашего подчиненного постоянного мониторинга и оценки того, как текущий проект влияет на систему, к которой он интегрирован, и подразумевает последовательные прямые действия, которые требуют оценки непосредственных последствий в контексте всей системы?
  16. Ваша работа/работа Вашего подчиненного требует непрерывного скрининга среды деятельности государственного органа для выявления существенных для текущего проекта/программы факторов и влияние на данн(ый)-е фактор(ы)?
  17. Требуется ли работа, выполняемая Вами/Вашими подчиненными развития национального или глобального уровня стратегических опций и создания организационных единиц, путем поглощения/слияния (Jaques, 2006, pp. 72-73)?
  18. Кем вы видите себя через 5-10 лет?
  19. Каково Ваше видение своей роли в контексте стратегии Министерства?
- На этом наше с Вами интервью закончено. Есть ли у Вас какие-либо дополнения или пожелания?

*Спасибо за участие!*