



DEPARTMENT OF  
POLITICAL SCIENCE

FOUNDED 1999

Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева  
Факультет журналистики и политологии  
Кафедра политологии

**ҚАЗАҚСТАНДЫҚ ҚОҒАМНЫҢ  
ӘЛЕУМЕТТІК-САЯСИ МОДЕРНИЗАЦИЯСЫ:  
ПЕРСПЕКТИВАЛАР МЕН СЫН-ҚАТЕРЛЕР**

Х-шы Халықаралық ғылыми-практикалық  
конференция материалдары  
5 мамыр 2020 ж.

---

**СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ  
КАЗАХСТАНСКОГО ОБЩЕСТВА:  
ПЕРСПЕКТИВЫ И ВЫЗОВЫ**

Материалы X-Международной  
научно-практической конференции  
5 мая 2020 г.

**Нур-Султан, 2020**

УДК 327(063)  
ББК 66.4 (0)  
С 69

**Редакционная коллегия:**

Доктор политических наук, профессор **Р.А. Нуртазина**, Казахстан  
Доктор политических наук, профессор **Е.В.Матвеева**, Россия  
Доктор политических наук, профессор **Хасан Язиджы**, Турция  
Депутат VI Созыва Палаты представителей Национального собрания  
Республики Беларусь – **Жданович Павел Леонидович**

**Организационный комитет конференции: E-mail: [polscience323@gmail.com](mailto:polscience323@gmail.com)**

**Информация о конференции на сайте: [enu.kz](http://enu.kz)**

Рыстина И.С. – доктор PhD, доцент, зав.кафедрой политологии

Копежанова Д.Е.- доктор PhD, доцент кафедры политологии

Болатулы Нуржан – преподаватель кафедры политологии

**«Социально-политическая модернизация казахстанского общества: перспективы и вызовы».**

Сборник материалов X- Международной научно-практической конференции. (5 мая 2020 г) – Нур-Султан, ЕНУ им. Л.Н. Гумилева.

**ISBN 978-601-337- 131-3**

Сборник материалов международной научно-практической конференции содержит тезисы докладов преподавателей, докторантов PhD, магистрантов в области политических наук. Основная тематическая направленность дискуссионных вопросов отражает аспекты реализации социальной политики государства в условиях глобализации, актуальные проблемы политической науки, философии Абая Кунанбаева в современных социально-политических реалиях, волонтерства в контексте формирования гражданского общества и реализация программы «Рухани жанғыру», как новые тренды духовного обновления нации.

В докладах сохранен авторский стиль. Материалы сборника предназначены для широкого круга научной и научно-педагогической общественности, могут быть использованы в теории и практике прикладной политологии и международных отношений.

*Ответственность за аутентичность и точность цитат, имен, названий и иных сведений, а также за соблюдение закона об интеллектуальной собственности несут авторы публикаций.*

**ISBN 978-601-337- 131-3**

© Кафедра политологии  
ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2020.

### Литература:

1. История создания общественного совета. ГУ МВД России по Кемеровской области. URL: [https://42.мвд.пф/gumvd/sovet/Istorija\\_sozdaniya\\_Obshhestvennogo\\_sovet](https://42.мвд.пф/gumvd/sovet/Istorija_sozdaniya_Obshhestvennogo_sovet) (дата обращения: 10.03.2020).
2. «День проверки отделений». Итоги и рекомендации. URL: [https://police.mhg.ru/sites/default/files/files/den\\_proverki\\_otdeleniy.pdf](https://police.mhg.ru/sites/default/files/files/den_proverki_otdeleniy.pdf) (дата обращения: 12.04.2020).
3. Краткие итоги кампании «Гражданин и полиция». Доклад представлен на заседании Общественного совета при МВД РФ 26 сентября 2016 года Людмилой Алексеевой, председателем Московской Хельсинкской Группы, членом Общественного совета. URL: <https://police.mhg.ru/sites/default/files/files/grazhdanin-policiya-kratkie-itogi-2016.pdf> (дата обращения: 13.04.2020).
4. Кампания общественного контроля «Гражданин и полиция». Сводный доклад по итогам 2017 года. С. 2. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/grazhdanin-i-policiya-2017-itogi-pdf.pdf> (дата обращения: 14.04.2020).
5. Полицейским предложили разрешить вскрывать автомобили и оцеплять жилье. 22.04.2020. URL: <https://www.interfax.ru/russia/705418> (дата обращения: 22.04.2020).
6. Независимая система оценки качества работы учреждений, оказывающих социальные услуги. Министерство социальной защиты населения Кузбасса. URL: <http://www.dsznko.ru/deyatelnost/nezavisimaya-sistema-otsenki-kachestva-raboty-uchrezhdeniy-okazyvayushchikh-sotsialnye-uslugi.php> (дата обращения: 22.04.2020).

УДК  
35

*Мендыбаев Б., докторант кафедры социологии  
ЕНУ им.Гумилева, mendybayev\_bk@edu.enu.kz;  
Жупанхан А., докторант кафедры  
политологии, zhupankhan@gmail.com;  
Галямова М., старший эксперт Центра оценки  
эффективности деятельности  
государственных органов Института  
экономических исследований,  
[galyamova\\_maryam@mail.ru](mailto:galyamova_maryam@mail.ru).*

### АНАЛИЗ ИНСТРУМЕНТОВ ОЦЕНКИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ

**Аннотация:** Модернизация общественных отношений на уровне взаимодействия государственных органов и граждан является ключевым фактором социально-политического развития. В статье рассмотрен вопрос эффективности функционального анализа как одного из инструментов оценки реализации государственных функций в интересах граждан. Также представлен краткий анализ международного опыта по проведению функциональных обзоров в мире, как этапа модернизации политической системы и изменений на институциональном уровне. Одним из ключевых выводов проведенного исследования является то, что функциональный обзор является лишь фундаментом для проведения более глубоких реформ в системе государственного управления.

*The modernization of public relations at the level of interaction between state bodies and citizens is a crucial factor in socio-political development. The article considers the issue of the effectiveness of functional analysis as one of the tools for assessing the implementation of state*

*functions in the interests of citizens. It also provides a summary of international experience in conducting functional reviews in the world as a stage in the modernization of the political system and changes at the institutional level. One of the key findings of the study is that a functional review is only the foundation for more in-depth reforms in public administration.*

**Ключевые слова:** социально-политическая модернизация, функциональный анализ, государственные функции, государственные услуги, реестр функций, государственное управление, государственные органы.

Ключевыми вызовами развития казахстанского общества являются необходимость перестройки взаимоотношений общества и государства. Функции государства отражают основные направления его деятельности, они показывают, что должно делать государство для достижения и осуществления тех целей и задач, которые стоят перед ним на определенный период времени.

В основе модернизации социально-политических взаимоотношений лежит необходимость повышения эффективности выполнения государственным аппаратом ключевых функций и задач. Наиболее критичным представляется наличие громоздких и сложно управляемых систем государственных органов. Правительства многих государств проводят реформы в системе государственного управления, снижая уровень бюрократии и повышая гибкость отношений между государством и обществом. Статья освещает возможности и примеры использования методов функционального обзора в процессе модернизации социально-политических структур, а также в деталях обсуждает практические аспекты использования обзоров в целях повышения эффективности реализации государственных функций.

Функциональный обзор представляет собой анализ функций государственных органов на предмет выявления «пустых», несвойственных и дублирующих друг друга функций. Также целью данного анализа зачастую является сокращение численности и сокращение административных расходов.

За период 2010-2013 гг. анализ функций был проведен в 11 министерствах, 4 агентствах и местных исполнительных органах<sup>2</sup>. В 2014 г. – Министерством финансов РК<sup>3</sup>. В этом году были проведены функциональные анализы Министерства внутренних дел и Министерства обороны РК<sup>4,5</sup>.

Анализ эффективности осуществляется через проведение функционального анализа отдельного государственного органа. Аналитическая функция закреплена за Министерством национальной экономики РК, внедрившим Методику по проведению отраслевых (ведомственных) функциональных обзоров деятельности государственных органов.

В Методике отмечается, что функциональные обзоры госорганов проводятся при поручении Администрации Президента, Канцелярии Премьер-Министра, реорганизации госорганов, перераспределении полномочий и компетенций между государственными органами, запросе госоргана и т.д. При этом за 2 года применения Методики не представляется возможным изучить и оценить результаты данных исследований, а также эффективность и практическую применимость самой методологии. Размещение итогов функциональных обзоров на официальных интернет-ресурсах государственных органов либо на сайте «Открытого Правительства» не предусматривается.

Согласно Методике, функциональный обзор проводится при реорганизации государственных органов, однако результаты либо стандартное оповещение о проведении

<sup>2</sup> А. Асылбаева. Совершенствование процедур нормативного определения задач и функций государственных органов и их декомпозиции для структурных подразделений

<sup>3</sup> Е-МИНФИН

<sup>4</sup> Статья «Алексей Калайчиди: Что дает Казахстану реформа МВД» (inform.kz)

<sup>5</sup> Статья «В Минобороны создадут новые подразделения по кибербезопасности и робототехнике» (vlast.kz)

функционального анализа недавно реорганизованных Министерства информации и общественного развития, Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности, Министерства национальной экономики отсутствуют в открытом доступе.

Учитывая, что процесс проведения опросов сотрудников и интерпретация ответов респондентов, а также проведение хронометражей затрачивает значительное количество времени, при этом Методикой регулярность и время проведения функционального анализа не установлены.

На данный момент в Казахстане отсутствует единый реестр государственных функций, который позволял бы четко определить работу госорганов на всех административных уровнях. Отсутствуют подходы и методология по его формированию.

Отсутствие регламентированного перечня функций приводит к ряду проблем в системе государственного управления. Согласно результатам отчета работы по функциональному анализу консультантов компании «Делойт» в период с октября по декабрь 2017 года в рамках проекта по заказу МНЭ и ПРООН выделено 4 072 функции среди 10 министерств<sup>6</sup>. При этом для 77 функций рекомендовано изменить либо уточнить формулировки, для 99 функций - исключить из законодательства, поскольку около половины (47%) могут быть упразднены в связи с отсутствием на текущий момент практического применения; 16% функций дублируются в различных НПА; для 7% функций также отмечено отсутствие необходимости их регулирования на уровне законодательства.

Отсутствие утвержденного набора функций не позволяет оценить реальные трудозатраты и распределение нагрузки госслужащих. Без четкого определения концепции «функции» трудно оценивать, насколько эффективно она реализуется, а также понять, как именно и какой государственный орган не дорабатывает. В результате, снижается качество осуществляемых государством функций и предоставляемых услуг.

Таким образом, избыточность функций позволяет размывать пороги ответственности за результаты деятельности в государственных органах и создавать большой объем работы, что, в свою очередь, приводит к неупорядоченности в вопросах распределения ресурсов и подотчетности.

Среди зарубежных государств наблюдается нарастающая популярность проведения функциональных обзоров/анализов в рамках реформирования государственного управления. Так, в последние годы функциональные обзоры проводились в странах Восточной Европы (Литва, Латвия, Румыния, Молдова, Сербия). Следует отметить, что в последнее время данный инструмент анализа преимущественно применяется в развивающихся странах. Канада, Новая Зеландия, США и другие развитые страны применяли данный инструмент анализа в конце прошлого века.

Значительная часть стран проводит функциональный анализ на необходимость реализации функции государственным органом. Во многих случаях применяются специально разработанные критерии для выявления «неотъемлемо государственных» функций, то есть тех функций, которые должны реализовываться исключительно государственными органами:

- функции, необходимые для защиты общественной безопасности;
- наличие большого спроса на ту или иную функцию;
- функции, обеспечивающие реализацию других правительственных приоритетов;
- функции, необходимые для соблюдения требований национального и международного законодательства, а также конституции;

---

<sup>6</sup> Deloitte (2018). Отчет о возможностях перераспределения функций государственного управления. Том 1.

● в случае если правительственные приоритеты не могут быть достигнуты посредством регулирования, налогообложения, трансфертов субнациональным государственным органам или субсидий<sup>7</sup>.

К примеру, в *Непале* государственные функции представляют собой функции, которые относятся к основным видам деятельности, которые в сравнении с частным сектором и предприятиями более эффективно выполняются правительством<sup>8</sup>. При этом не совсем ясно, как определяется эффективная реализация функции. Также в государственном управлении Непала существует понятие подфункции – вспомогательной функции, которая помогает в выполнении и реализации основной функции.

В 2006-2007 гг. *Молдова* проводила функциональный анализ всего правительства. Согласно данной методологии исследования функции государственного органа разделены на смысловые группы и выделяют одну единственную основную функцию. При этом все остальные функции в смысловой группе – это подфункции, а основная функция определяет суть всех подфункций в группе. Данное группирование подфункций важно в связи с необходимостью:

- иметь управляемое количество функций в дальнейшем процессе;
- уметь составлять логические циклы деятельности и исключать большое количество неклассифицируемой деятельности;
- исследовать точное определение функции, а не руководствоваться определениями, не соответствующими значимым процессам/результатам (продуктам)/ожиданиям клиентов.

В *Румынии* детальный функциональный анализ государственных органов как часть процесса развития государственного управления. В материале о функциональном обзоре Министерства здравоохранения отмечается, что текущая структура бюджета госоргана использует надлежащие средства учета и в целом соответствует требованиям закона о государственных финансах<sup>9</sup>.

Также авторами сообщается, что бюджет в большей степени основан на функциях и соответствует законодательству и требованиям отчетности Министерства общественных финансов. Хотя структура бюджета, применяемая в румынской администрации, организована не по программным бюджетам, а по функциям, структура программного бюджета прилагается к основному бюджетному документу, что должно облегчить использование бюджета в качестве стратегического ресурса распределения ресурсов.

Более того, система здравоохранения стран Европейского союза имеет общий набор из четырех различных функций: 1) оказание медицинских услуг отдельным лицам и населению; 2) финансирование; 3) руководство; и 4) ресурсы. Таким образом, в Румынии оказание государственных услуг выделено в отдельную категорию функций.

Согласно методологии функционального анализа *Афганистана* предлагается следующая категоризация функций:

- (P) для функций разработки политики и поддержки политики,
- (L) для законодательства,
- (C) для контроля подчиненных учреждений,
- (R) для регулирования и обеспечения соблюдения правил,
- (S) Услуги для граждан и предприятий,
- (A) для внутреннего самоуправления<sup>10</sup>.

<sup>7</sup>Regional Bureau for Europe and the CIS of the United Nations Development Programme (2011). Rebuilding state structures: methods and approaches

<sup>8</sup>Shankar P Sharma (2015). Functional Analysis and Assignment

<sup>9</sup>Всемирный Банк (2011). Функциональный обзор. Сектор здравоохранения

<sup>10</sup>Afghanistan Research and Evaluation Unit and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2017). Functional Review of Government Ministries/agencies

Верхний уровень должен концентрироваться на P, L, C + собственный A. Более низкие уровни концентрируются на R, S + собственный A.

Также, по мнению экспертов, необходимо провести анализ перечня функций государственного органа через следующий ряд вопросов:

- Каковы обязанности задействованного подразделения?
- Какие конкретные функции вытекают из обязанностей?
- Как классифицируются функции (P, L, C, R, S, A)?
- Есть ли дублирование функций между другими госорганами на горизонтальном уровне управления? (между министерствами, но также и учреждениями провинциального и районного уровня)
- Как функции распределены по вертикали и какие ключевые вертикальные бизнес-процессы существуют?
- Как организованы межотраслевые функции (такие как финансы, персонал, логистика, ИКТ)?

В 2017 году был опубликован отчет сотрудников группы Всемирного Банка, которые провели горизонтальный функциональный анализ центрального аппарата *Сербии*. Целью отчета является определение критериев организации функций на уровне центральной администрации. Были рассмотрены два уровня организационной структуры – макроорганизации (то есть все исполнительные органы) и микроорганизации (внутри каждого учреждения, подразделений и должностей).

В рамках первого уровня определены следующие проблемы: отсутствие взаимосвязи политики с реализационными функциями; соответствие между типами функций и организаций (в настоящее время шесть форм с противоречивыми наименованиями); типы и обоснование независимости негосударственных органов; требования к их эффективному надзору; возможные требования к количеству для создания новых учреждений; а также ужесточение контроля за применением всех правил макроорганизаций.

У второй группы проблемы включают в себя баланс ресурсов основных и вспомогательных функций; типы внутренних организационных единиц в отношении выполняемых функций; их минимальное количество и использование свободных позиций; роль и организация политических кабинетов; координирующая функция государственных и министерских секретарей; количество и диапазон менеджеров среднего звена; а также эффективность мер контроля, обеспечивающих применение всех правил микроорганизации.

В целом экспертами была выделена также концептуальная проблема – фрагментация правительства федерального уровня на значительное количество небольших учреждений. В данной связи увеличивается необходимость в координации, а также возникает рост текущих расходов, которые пропорционально выше в небольших учреждениях (управление ресурсами и другие вспомогательные системы не могут быть реализованы с минимальным количеством персонала). Рекомендацией экспертов явилось ограничение институциональной пролиферации посредством требований минимального размера, которые должны применяться в процессе принятия решений для новых учреждений, а также путем слияния для существующих.

Также было предложено сократить количество учреждений, непосредственно подчиняющихся правительству (напрямую или через Генерального секретаря), чтобы сфокусировать внимание премьер-министра, членов правительства и высшего руководства на фактические функции правительства федерального уровня. «Те, которые в настоящее время классифицируются как государственные службы, но выполняют задачи, не связанные с координацией политики, должны изменить свою организационную форму и быть переданы под контроль ближайшему отраслевому министерству (специальные организации, которые также подчиняются правительству, должны рассматриваться по такой же схеме)».

Экспертами Всемирного Банка был представлен План действий по реализации предложенных рекомендаций в разрезе трех ключевых сфер: организационная открытость

(доступ к данным, организационная структура госорганов и др.) и вышеуказанные две группы - макроорганизации и микроорганизации<sup>11</sup>.

В 2015 году были опубликованы результаты функционального анализа, проведенного в хокимияте (муниципальный орган) *Ташкентской области Узбекистана* в рамках проекта ПРООН «Поддержка системы местного управления». Исследование проводилось по инициативе Кабинета Министров при содействии проекта ПРООН «Поддержка системы местного управления/Фаза-2».

Акцент был сделан на следующих моментах:

- роль областного хокимията в системе государственного управления, взаимодействие и функциональная взаимосвязь с Кабинетом Министров и центральными министерствами и ведомствами;
- анализ задач, полномочий и функций хокимията, методов реализации функций на предмет их целесообразности (избыточности, наличия воздействия на интересы населения, бизнеса), дублирования, повышения эффективности, делегирования, соответствия функций ресурсным возможностям<sup>12</sup>.

В отчете ПРООН представлены текущие проблемы в реформировании правовой и институциональной базы. Так, отмечено отсутствие четкого разделения обязанностей в отношении подотчетности перед выборными органами (Парламент и Кенгаши) и полномочий между областным и городскими/районными уровнями в социально-экономической и бюджетной сферах, создания благоприятной среды для развития предпринимательства, распределения энергоресурсов, устойчивой окружающей среды, поддержки сельских и городских домохозяйств с низким уровнем доходов. Также выявлено отсутствие подотчетности территориальных подразделений соответствующих министерств и ведомств перед областными и районными исполнительными органами (или, по крайней мере, неопределенность в отношении их двойного подчинения / отчетности).

Кроме того, эксперты отмечают, что реформы осуществляются медленно отчасти из-за того, что на национальном уровне не имеется отдельного министерства или ведомства, ответственного за координацию деятельности местных органов власти и управления. Поэтому руководство и координация совместных усилий по реформированию системы местного управления никем не осуществляется<sup>13</sup>.

В результате анализа были получены следующие данные:

- в хокимияте на 16 руководителей приходится 32 исполнителя (подчиненных), то есть соотношение составляет 1:2. В международной практике рекомендуется делегировать одному руководящему работнику управление командой численностью до 10 сотрудников. Рекомендовано на начальном этапе увеличить это соотношение до 1:5;
- в хокимияте функционируют 5 Секретариатов, выполняющих основные функции – по вопросам промышленности, предпринимательства, капитального строительства, коммуникаций, коммунального хозяйства и благоустройства; по вопросам сельского и водного хозяйства; по вопросам экономики и социального развития; по связям с общественными и религиозными организациями; по вопросам семьи и социальной защиты матерей и детей, и 5 департаментов/подразделений, выполняющих вспомогательные функции. То есть в процентном соотношении 50:50. Зарубежная практика показывает, что необходимо стремиться к достижению соотношения в пропорции 80:20;
- выявлены случаи дублирования функций секретариатов с функциями других организаций. Так, например, хокимият выполняет около 100 функций (задач и обязанностей)

<sup>11</sup> World Bank (2017). Republic of Serbia. Horizontal Functional Review of Central Administration. Task 1: Optimizing Organization of the Central Administration

<sup>12</sup> Информационно-правовой портал ОРМА (2015). Проведена оценка деятельности Ташкентского областного хокимията

<sup>13</sup> ПРООН (2014). Проект поддержки системы местного управления, Фаза 2. Проектный документ



в сфере сельского хозяйства. Из них более 10 функций дублируется с функциями Министерства сельского и водного хозяйства и его территориальным управлением<sup>14</sup>.

В 1993-1994 финансовом году дефицит федерального бюджета Канады составил 5,9% ВВП. К 1995 году государственный долг страны достиг 72,8% ВВП. С целью снижения дефицита бюджета до 3% к 1997 году, в 1995 году новый Премьер Министр дал поручение о проведении «хирургического вмешательства» - функционального анализа – во всех государственных органах.

Целью функционального обзора стало определение основных ролей и обязанностей федерального правительства и распределение ресурсов по приоритетным областям для обеспечения эффективного, доступного правительства. В ходе анализа дефицита бюджета были установлены условные цели сокращения бюджета от 5 до 60% в зависимости от государственного органа.

### **Выводы и рекомендации**

Анализ международного опыта и положений казахстанских государственных органов показал, что необходимо *рассмотреть вопрос о разработке новой структуры положения*, которая четко отразит основные направления деятельности и функционал государственного органа. Более того, следует свести количество функций к минимуму в целях конкретизации функционала государственного органа и построения более эффективной системы управления государственными функциями<sup>15</sup>.

Государственные органы формально расширяют количество выполняемых функций, в качестве «функций» указывая даже отдельные задачи, мероприятия и даже отдельные операции (к примеру, «мониторинг и сбор информации»). Соответственно, растет объем полномочий и правомерных действий и размывается ответственность за практические результаты. При этом, функции часто даже не связаны с реальными инструментами работы государственных органов: персонал, организационная структура, бюджет, программы, стратегическое планирование, инструменты управления эффективностью (бонусы, КПЭ и прочее).

*Уточнение концепции «функций», «компетенции», «задач», изменение системы регулирования перечня функций и ограничение набора государственных функций, закрепляемых за государственным органом*, позволит более рационально планировать численность аппарата, сохранять преемственность политик в случаях реорганизации государственного органа и обеспечить казуальность инструментов реализации государственной политики с формализованным функционалом государственного органа.

*Уменьшение функций через передачу в конкурентную среду и централизацию операций*. В рамках административных реформ, в период с 2008 по 2014 годы в конкурентную среду переданы 5 функций. Между тем, ни один государственный орган (за исключением Министерства внутренних дел), несмотря на уменьшение нагрузки, штатную численность не сокращал. Проведенный в 2017 году функциональный анализ показал, что в конкурентную среду могут быть переданы ещё 406 функций (ЦГО – 217, МИО – 189).

При этом по опыту Великобритании, Дании, Латвии и Эстонии, предлагается *создать институт централизации*. Мы уже имеем подобный опыт. До 2013 года на районном и сельском уровне около 5 тыс. служащих совмещали работу с обязанностями «кадровика». В 2013 году созданы 197 единых служб управления персоналом, в которые вошли всего 550 человек.

Также возможна централизация юридической сферы. Зачастую при принятии актов во главу угла ставятся ведомственные интересы. Конечный итог - разрозненность нормотворческого процесса. Поэтому предлагается определить Министерство юстиции

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> D. Serban & N.Rava (2006). Support to Central Public Administration Reform in the Republic of Moldova. Government-Wide Functional Review

единым оператором в этой сфере. Это повысит качество наших законов, а также обеспечит целостность и устойчивость законодательства. Такая практика успешно применяется в ряде зарубежных стран, включая Южную Корею и Эстонию.

*Необходимо проводить функциональный анализ государственных органов* не на основании положений и формулировок (семантический анализ), а *на основании карт их реальных бизнес-процессов*. Для того чтобы упорядочить функционал госорганов, Правительство периодически проводит функциональные анализы (Минфин в 1998 г., НАЦ в 2013 г., МНЭ в 2015-2017 гг.). Однако исследования проводятся формально и не приводят к реальному сокращению количества функций. Без конкретного видения положительный эффект функциональных анализов будет краткосрочным, и у государства будет возникать необходимость проведения нового цикла функционального обзора.

*Необходимо трансформировать процессы в основе работы госаппарата.*

Методика ре-инжиниринга бизнес-процессов показывает не просто наполнение функций, но и возможность потенциала для оптимизации, и вероятность коррупционных рисков. К примеру, пересмотр процессов при создании E-gov и ЦОНов, работа Центра оценки эффективности деятельности государственных органов по бизнес-процессам государственных услуг.

Ре-инжиниринг необходимо проводить совместно с функциональным анализом, чтобы составлять функции на основе того, что они реально делают, вычислить «пустые» функции и сформировать внятные циклы государственных политик.

*Создание регламентов функций.* Проведенный функциональный анализ и ре-инжиниринг позволят прописать четкие регламенты работы государственных органов по функциям и рассчитать реально необходимое количество работников. Функции, собранные в циклы, должны закрепляться регламентами. Регламент – это описание логики и последовательности административных процедур и управленческих действий по реализации функции. Такой регламент должен закреплять не только порядок действий и реакций, но и устанавливать связь с расходами бюджета, определять ожидаемые результаты и процессные КПЭ по всем этапам реализации функции, фиксировать ответственность государственных органов (их подразделений и дочерних организаций, если требуется). Процессные карты регламента – это основа для оптимизации БП и автоматизации функций, а также для управления данными и расчета трудозатрат.

В деятельности государственных органов преобладает операционный подход, нежели стратегический. При этом не наблюдается существенного компетентностного «прорыва» у большинства государственных служащих, включая руководящий состав.

Наряду с этим, цифровизация преимущественно направлена на взаимодействие госорганов с населением и оказание госуслуг. Однако, в основе внутренней деятельности госорганов, несмотря на наличие достаточного количества информационных систем (ЕСЭДО, ИПГО, E-kyzmet), преобладают шаблонные бизнес процессы. При этом возможности информсистем госслужащими используются в усеченном виде (загрузка проекта документа, прохождение стадий визирования и подписания, отправка адресату).

Под руководством ответственных секретарей и руководителей аппаратов в госорганах возможно *создание группы бизнес аналитиков на основе использования модели Business Process Model and Notation (BPMN)*. В настоящее время данная модель является синтезом передового опыта моделирования и новым стандартом в построении бизнес-процессов и сетевых услуг.

Целью созданных групп должен стать анализ внутренней деятельности госорганов. В результате будут выявлены излишние процессы, проведена их оптимизация с определением мер по их «оцифровке» и формированию баз данных. Таким образом, только единовременная работа во всех госорганах по оптимизации и цифровизации внутренней деятельности позволит решить проблему излишнего формализма и бюрократии.

Внедрение процессного подхода также позволит провести ре-дизайн организационной архитектуры госорганов, выявить внутри- и межведомственное дублирование функционала, высвободить как минимум 30% рабочего времени госслужащих на решение стратегических задач, пересмотреть должностные обязанности госслужащих от операционной к инновационной направленности, а также усилить горизонтальные коммуникации.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Afghanistan Research and Evaluation Unit and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2017. // URL: <http://www.areu.org.af> или [www.giz.de](http://www.giz.de) (дата обращения: 28.11.2019 г.);
2. Deloitte (2018). Отчет о возможностях перераспределения функций государственного управления. Том 1;
3. D. Serban & N.Rava (2006). Support to Central Public Administration Reform in the Republic of Moldova. Government-Wide Functional Review <http://www.rapc.gov.md/file/Functional%20Review%20Methodology.pdf> (дата обращения: 13.11.2019 г.);
4. Regional Bureau for Europe and the CIS of the United Nations Development Programme (2011). Rebuilding state structures: methods and approaches // URL: [http://tap.mk.gov.lv/file/files/valsts\\_kanceleja/darba\\_grupas/Funkciju%20audita%20komisija/undp\\_rbec\\_rebuilding\\_state\\_structures.pdf](http://tap.mk.gov.lv/file/files/valsts_kanceleja/darba_grupas/Funkciju%20audita%20komisija/undp_rbec_rebuilding_state_structures.pdf) (дата обращения: 28.11.2019 г.);
5. Shankar P Sharma (2015). Functional Analysis and Assignment // URL: <https://www.undp.org/content/dam/nepal/docs/generic/FunctionalAnalysisandAssignment.pdf> (дата обращения: 28.11.2019 г.);
6. Statistics Canada. Canadian classification of functions of Government. 2018. // URL: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tb11/en/tv.action?pid=1010000501> (дата обращения: 05.12.2019 г.);
7. World Bank. Republic of Serbia. Horizontal Functional Review of Central Administration. Task 1: Optimizing Organization of the Central Administration. 2017. Report No. 116776-YF // URL: <http://upravljajepromenama.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Horizontal-Functional-Review-of-Central-Administration-Task-1-June-30-2017.pdf> (дата обращения: 23.11.2019 г.);
8. World Bank (2017). Republic of Serbia. Horizontal Functional Review of Central Administration. Task 1: Optimizing Organization of the Central Administration // URL: <http://upravljajepromenama.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Horizontal-Functional-Review-of-Central-Administration-Task-1-June-30-2017.pdf>
9. World Bank (2011). Romania Functional Review. Health sector // URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/310301468297587288/pdf/NonAsciiFileName0.pdf> (дата обращения: 06.12.2019 г.);
10. Асылбаева, А. Совершенствование процедур нормативного определения задач и функций государственных органов и их декомпозиции для структурных подразделений // URL: <https://articlekz.com/article/11858> (дата обращения: 06.12.2019 г.);
11. В Минобороны создадут новые подразделения по кибербезопасности и робототехнике // URL: <https://vlast.kz/novosti/32094-v-minoborony-sozdadut-novye-podrazdelenia-po-kiberbezopasnosti-i-robototehnike.html> (дата обращения: 05.12.2019 г.);
12. Е-Минфин // URL: <https://ecc.kz/ru/project/e-minfin> (дата обращения: 06.12.2019 г.);
13. Информационно-правовой портал ОРМА. Проведена оценка деятельности Ташкентского областного хокимията. 2015. // URL: [https://www.norma.uz/nashi\\_obzori/provedena\\_ocenka\\_deyatelnosti\\_tashkentskogo\\_oblastnogo\\_hokimiyata](https://www.norma.uz/nashi_obzori/provedena_ocenka_deyatelnosti_tashkentskogo_oblastnogo_hokimiyata) (дата обращения: 13.11.2019 г.);

14. Калайчиди, А. Что дает Казахстану реформа МВД // URL: [https://www.inform.kz/ru/aleksey-kalaychidi-cto-daet-kazahstanu-reforma-mvd\\_a3579172](https://www.inform.kz/ru/aleksey-kalaychidi-cto-daet-kazahstanu-reforma-mvd_a3579172) (дата обращения: 05.12.2019 г.);

15. ПРООН. Проект поддержки системы местного управления, Фаза 2. Проектный документ. 2014. // URL: [https://www.uz.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/projectdocuments/ggu/UZB\\_un\\_LGSP%20II%20Prodoc\\_rus.pdf](https://www.uz.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/projectdocuments/ggu/UZB_un_LGSP%20II%20Prodoc_rus.pdf) (дата обращения: 13.11.2019 г.).

Авторы:

1. Мендыбаев Бирлик Каирбекович, г.Нур-Султан, Мустафина 7/2-7, +77172-950221, [mendybayev\\_bk@edu.enu.kz](mailto:mendybayev_bk@edu.enu.kz), докторант кафедры социологии ЕНУ им.Гумилева Научный руководитель - Отар Э., доктор наук

2. Жупанхан Айбек, г.Нур-Султан, ул. Е-10, дом 11, +77019995995, [zhupankhan@gmail.com](mailto:zhupankhan@gmail.com), докторант кафедры политологии Научный руководитель – Нечаева Е.Л., кандидат политических наук

3. Галямова Марьям Ибрагимовна, старший эксперт Центра оценки эффективности деятельности государственных органов Института экономических исследований, +7(775)217-96-15, [galyamova\\_maryam@mail.ru](mailto:galyamova_maryam@mail.ru)

УДК 556(574)

*Нечаева Елена Леонидовна,  
профессор кафедры политологии,  
факультета журналистики и политологии,  
Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева,  
elenech@inbox.ru  
г. Нур-Султан, Казахстан.*

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗАРУБЕЖНЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ «МЯГКОЙ СИЛЫ»

### *Аннотация.*

В статье анализируются некоторые направления деятельности зарубежных неправительственных организаций на территории Казахстана, которые могут выступить в качестве факторов риска для общественно-политической стабильности государства. Отмечена необходимость усиления государственной политики в данном направлении - совместной работы государственных органов и институтов гражданского общества, постоянного мониторинга деятельности международных НПО с целью выявления содержания и эффективности их деятельности, а также в целях профилактики антиконституционных проявлений, совершенствование национального законодательства, четко регулирующего деятельность зарубежных НПО.

Ключевые слова: неправительственные организации, «мягкая сила», общественная стабильность, риски

### Summary

The article analyzes some of the activities of foreign non-governmental organizations on the territory of Kazakhstan, which may act as risk factors for the political stability of the state. The need to strengthen state policy in this direction - joint work of state bodies and civil society institutions, constant monitoring of the activities of international NGOs in order to identify the content and effectiveness of their activities, as well as to prevent anti-constitutional manifestations, improvement of national legislation that clearly regulates the activities of foreign NGOs.