

ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
ISSN 2788-5283
eISSN 2788-5291
ТОМ 80 НОМЕР 3(2025), 277-290

УДК 342.9:35.08.4
ГРНТИ 11.07.11
DOI 10.52026/2788-5291_2025_80_3_277
Научная статья

© А.М. Кушербаев^{1*}, Р.Т. Дуламбаева², 2025

¹ Институт государственного управления при Президенте
Республики Казахстан, Астана, Казахстан
(e-mail: ¹740637@gmail.com; ²r.dulambayeva@apa.kz)

НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ КЛИЕНТООРИЕНТИРОВАННОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация. В статье исследуются вопросы нормативно-правового закрепления принципа клиентоориентированности в системе государственного управления Республики Казахстан. Цель исследования – оценить степень институционализации этого принципа в действующем законодательстве и стратегических документах, а также определить, насколько существующие механизмы обеспечивают его реализацию на практике. Исследование основано на анализе стратегических программ, концептуальных документов и нормативно-правовых актов, отражающих ориентацию государственного управления на потребности граждан. Установлено, что принцип клиентоориентированности зафиксирован на уровне программных заявлений (Стратегия «Казахстан–2050», Концепция развития госуправления до 2030 года, Концепция развития госслужбы 2024–2029 гг. и др.) и отдельных законов (например, Закон «О государственных услугах»), однако его правовая институционализация носит фрагментарный характер. Особое внимание уделено роли цифровизации как инструмента реализации клиентоориентированного подхода. Отмечено, что цифровизация государственных услуг зачастую ограничивается технической модернизацией процессов без глубокого переосмысления целей и принципов публичного сервиса. Обоснована необходимость разделения индивидуальных и общественных интересов при проектировании государственных услуг, институционализации механизмов обратной связи с гражданами и учета их мнения при оценке эффективности органов власти. Практическая значимость результатов состоит в том, что выводы исследования могут быть использованы при совершенствовании законодательства и внедрении клиентоориентированных механизмов в деятельность государственных органов. Сделан вывод, что клиентоориентированность частично реализована в практике казахстанского государственного управления, и предлагаются основные направления для дальнейшего совершенствования нормативной базы с целью превращения данного принципа из декларативного в действенный.

Ключевые слова: государственные услуги, клиентоориентированность, цифровизация, обратная связь, цифровое неравенство, государственное управление.

* Автор для корреспонденции. E-mail: 740637@gmail.com.

Введение

Современная модель государственного управления в Республике Казахстан стремится соответствовать принципам эффективности, транспарентности и сервисной направленности. В этом контексте особую значимость приобретает концепция клиентоориентированности, предполагающая переосмысление роли гражданина в административной системе - не как просителя, а как полноценного участника и получателя качественных услуг, предоставляемых государством.

Клиентоориентированность в сфере государственного управления означает, что потребности, интересы и ожидания граждан выступают в качестве приоритетных ориентиров в деятельности государственных органов. Этот принцип получил распространение в рамках международных подходов к Good Governance, в казахстанской практике он также нашел свое отражение в стратегических документах и реформах, направленных на упрощение процедур, проактивное оказание услуг и цифровизацию.

Следует отметить ключевое различие клиентоориентированности в государственном управлении и бизнесе. Государственное управление фокусируется на общественных интересах и проблемах граждан, в то время как бизнес ставит во главу угла индивидуальные запросы клиентов и максимизацию прибыли [1].

Принципы ориентации на клиента, заложенные в системах управления качеством, могут повысить оперативность реагирования государственных учреждений [2]. Тем не менее, массовое внедрение ценностей частного сектора в государственное управление может создать риски для общественных интересов и вопрос заключается в том, чтобы эффективно интегрировать деловые практики, сохраняя при этом особую роль государственных учреждений как гарантов коллективного благосостояния [3].

С другой стороны исследования подтверждают, что восприятие гражданами эффективности государственных услуг оказывает прямое влияние на уровень доверия к правительству [4].

Наиболее действенные, быстрые и прозрачные механизмы предоставления государственных услуг на сегодняшний день предлагает цифровизация. Однако наблюдения показывают, что цифровизация не всегда носит системный характер. В некоторых случаях она ограничивается технической оптимизацией каналов предоставления услуг, без глубокого анализа условий, контекста и целей [5].

В условиях Республики Казахстан цифровизация зачастую осуществляется как реакция на общественные запросы, а не как инициатива самих государственных органов. Это обуславливает необходимость внедрения проектного подхода в администрировании, перехода от задачи «как быстрее оказать услугу» к вопросу «что именно нужно гражданину». Кроме того, важно учитывать, что качество услуг воспринимается через такие параметры, как удобство, простота интерфейса, безопасность и конфиденциальность данных [6; 7].

Переход к сервисной модели управления, которая ориентируется на потребности граждан, способствующий улучшению качества оказываемых услуг и повышению доверия к государственным институтам является ключевым принципом реформирования государственной службы [8]. При этом ориентированность деятельности государственного аппарата на потребителей услуг потребует и умения на более качественном уровне работать в непосредственном контакте с населением [9].

Таким образом, клиентоориентированность в государственном управлении приобретает все более конкретные черты и требует нормативного и процедурного закрепления. Цель данной статьи - проанализировать, насколько определение клиентоориентированности закреплено в правовой системе Республики Казахстан, в том числе в действующем законодательстве и стратегических документах, а также оценить достаточность предусмотренных механизмов ее реализации на практике.

Материалы и методы

При подготовке статьи были изучены научные труды учёных в области административного права, государственного управления и цифровизации, которые составили теоретическую основу исследования [1-14].

Критическому анализу подверглось действующее законодательство Республики Казахстан, стратегические и концептуальные документы, в частности, Стратегия «Казахстан–2050», Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, Концепция развития государственного управления до 2030 года, Концепция развития государственной службы на 2024–2029 годы, Закон Республики Казахстан «О государственных услугах», Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, а также Этический кодекс государственных служащих.

Отдельно изучены международные стандарты и рекомендации, в частности документы Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) и отчёты ООН.

Работа написана на основе общих и частных методов научного познания. В ходе исследования применялся юридико-догматический (формально-юридический) метод, позволивший раскрыть содержание действующих правовых норм, и сравнительно-правовой метод, использованный для сопоставления казахстанского законодательства с зарубежными и международными стандартами. Также был применён системный метод, благодаря которому проанализирована совокупность взаимосвязанных элементов законодательства и государственной политики, и структурно-аналитический метод, позволивший выявить внутреннюю структуру нормативного регулирования и определить степень закрепления принципа клиентоориентированности.

Обсуждение

Формирование клиентоориентированного подхода в казахстанской модели государственного управления можно обозначить с утверждения Стратегии «Казахстан–2050» [10], в ней сформулирована идея государства, ориентированного на интересы граждан, хотя сам термин «клиентоориентированность» напрямую не использовался и четко поставлена задача отойти от односторонне-властных подходов во взаимоотношениях госаппарата с населением к эффективному и оперативному оказанию государственных услуг гражданам. В рамках реализации Стратегии в 2013 году был принят Закон «О государственных услугах».

В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года¹, более конкретно поставлена задача повышения качества деятельности государственных органов на основе клиентоориентированности. Акцент в ней обозначен на постоянном получении обратной связи по предоставляемым услугам и выполненной работе.

В Концепции развития государственного управления до 2030 года² закреплено требование формирования «Слышащего государства» и клиентоориентированного государственного аппарата. Концепция определяет клиенториентированность, по сути, как неотъемлемую характеристику новой модели государственного управления, основанной на проактивности, справедливости и оперативности. Действия по ее внедрению фокусируются в Концепции на системный мониторинг и анализ работы каналов прямой и обратной связи с населением, оперативное реагирование на поступающие запросы СМИ, неправительственных организаций и населения, усиление эффективного взаимодействия государства и общества. Кроме того, в этом году в Концепции были закреплены индикаторы по фор-

¹ Указ Президента РК от 15 февраля 2018 года №636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» (утратил силу) // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636#z3> (дата обращения: 8.06.2025).

² Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года №522 «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> (дата обращения: 8.06.2025).

мированию клиентоориентированного и открытого государственного аппарата, основанные на международном рейтинге доступа к информации и индексе учета мнения населения и подотчетности государственных органов Всемирного Банка³.

Более детализованным документом является Концепция развития государственной службы на 2024 - 2029 годы⁴, в которой клиентоориентированность закрепляется как одна из семи базовых принципов государственной службы и описана как «работа на опережение, ориентация на результат и обеспечение доступности». Прямо указывается на необходимость изменения и дополнения существующего законодательства, которое не отражает в полной мере миссию государственной службы как ориентированной на потребности граждан. Это указывает на институциональный запрос на расширение нормативной базы в части сервисной ориентации государственной службы.

В самом позднем документе - Национальном плане развития Республики Казахстан до 2029 года⁵ обобщенно дублируются задачи по внедрению клиентоориентированной модели поведения государственных служащих.

Следует отметить, что Система государственного планирования⁶ в своих положениях использует и закрепляет принцип «человекоцентричности», определяемый как направленность целей, задач и индикаторов результатов на улучшение качества жизни и повышение благосостояния населения. Без четкого разграничения и взаимосвязи с более утилитарным характером клиентоориентированности

параллельное использование этих терминов может привести к дублирующим и даже противоречивым действиям или решениям государственных служащих.

На уровне законодательства клиентоориентированность не всегда выделяется как самостоятельный юридический термин, однако её составляющие присутствуют в ряде ключевых нормативных актов.

Прежде всего, Закон «О государственных услугах»⁷ закрепляет базовые принципы оказания услуг: равный доступ, качество, подотчётность, прозрачность, недопустимость бюрократизма и постоянное совершенствование процедур. Хотя сам термин «клиентоориентированность» отсутствует, указанные положения, по сути, выражают ориентированность на интересы услугополучателя.

Концепция «одного окна» и, позднее, «одного заявления» реализована как нормативно, так и организационно. Создание Государственной корпорации «Правительство для граждан» обеспечило структурную основу для унифицированного предоставления услуг. Принцип «одного заявления» позволяет получать несколько взаимосвязанных услуг по одному запросу, что приближает государственное администрирование к модели пользовательского опыта.

Более конкретно «клиентоориентированность» закреплена в Этическом кодексе государственных служащих⁸. В этом документе ей дается определение как принципа, в рамках которого государственные служащие обязаны «принимать меры к повышению качества предоставляемых государственных услуг, всецело ориентируясь на запросы

³ Указ Президента Республики Казахстан от 10 июня 2025 года №904 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года №522 «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2500000904#z5> (дата обращения: 6.08.2025).

⁴ Указ Президента Республики Казахстан от 17 июля 2024 года №602 «Об утверждении Концепции развития государственной службы Республики Казахстан на 2024 - 2029 годы» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2400000602> (дата обращения: 8.06.2025).

⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 30 июля 2024 года №611 «Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2029 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2400000611> (дата обращения: 8.06.2025).

⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года №790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790> (дата обращения: 8.06.2025).

⁷ Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года №88-V «О государственных услугах». // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088> (дата обращения: 8.06.2025).

⁸ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №153 «О мерах по

населения как потребителя государственных услуг, и по недопущению проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений.».

Важный шаг - принятие Административного процедурно-процессуального кодекса (АППК)⁹, вступившего в силу в 2021 году. Кодекс устанавливает обязанности административных органов по личному приёму граждан, активному реагированию на обращения, публичности и мотивированности решений. Также он стал юридическим основанием для системы е-Өтініш, предоставляющей возможность отслеживания обращений и получения цифровых уведомлений.

Вместе с тем, реализуемые меры демонстрируют ограниченную глубину применения клиентоориентированного подхода. Концепция развития госслужбы (2024–2029) четко показывает, что нормативная база пока не содержит детальной регламентации миссии новой модели государственной службы. Закон «О государственной службе» не содержит прямого определения клиентоориентированности как принципа или цели деятельности служащего.

Таким образом, казахстанское законодательство содержит фрагментарные нормы, имплицитно закрепляющие принцип клиентоориентированности, но отсутствие чёткого правового определения и статуса данного принципа как одного из ключевых для государственной службы затрудняет его полноценную реализацию.

Разработанный Агентством по делам государственной службы проект Закона «О государственной службе»¹⁰ содержит ряд положений о клиентоориентированности:

- закрепление в статье 7 «Основа государственной службы» в качестве требования к государственному служащему;

- закрепление в статье 17 «Основные обязанности государственных слу-

жащих» в качестве одной из обязанностей к его деятельности.

- отдельная статья 10 «Клиентоориентированность», которая не даёт конкретного определения клиентоориентированности, но отмечает, что она включает в себя совокупность требований, предъявляемых к организации деятельности и должностному поведению государственных служащих, направленные на создание условий, необходимых для эффективного взаимодействия с физическими и (или) юридическими лицами с учетом их прав, законных интересов, запросов и потребностей.

Данная норма носит обобщенный характер и слабо применима на практике без дополнительных комментариев, что снижает ее эффективность и необходимость нормативного закрепления, так как неясно какие требования описаны в норме, те, которые можно отметить в последующих пунктах этой статьи или все требования к государственным служащим, содержащиеся в законодательстве, а также будет ли эти требования регламентированы отдельным списком.

Если рассматривать остальные положения этой статьи 10, то можно выделить следующие требования:

- своевременно рассматривать запросы физических и (или) юридических лиц и предоставлять им ответы, содержащие полную и достоверную информацию в пределах своей компетенции;

- принимать меры по обеспечению реализации прав физических и (или) юридических лиц, в том числе:

1) без их обращения, если момент возникновения их прав может быть определен;

2) обеспечения при возможности одновременной реализации нескольких взаимосвязанных прав физических и (или) юридических лиц;

3) независимо от места проживания физических лиц или местонахождения юридических лиц;

дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153> (дата обращения: 8.06.2025).

⁹ Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения: 8.06.2025).

¹⁰ Проект Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» // URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=15521285> (дата обращения: 8.06.2025).

4) недопущения отказа в рассмотрении заявления по формальным основаниям.

- принимать меры по непрерывному совершенствованию деятельности государственного органа, в том числе:

1) оптимизации и автоматизации государственных функций, включая сокращение сроков и этапов их исполнения, объема запрашиваемых документов;

2) устранению причин и условий, способствующих проявлениям бюрократизма и волокиты.

- не допускать действия (бездействие), затрудняющие реализацию физическими и (или) юридическими лицами своих прав, свобод и законных интересов.

В международных актах есть следующие определения:

OECD (2005, 2019)¹¹: Клиентоориентированность — это принцип, при котором государственные органы ор-

ганизуют свою деятельность вокруг потребностей, ожиданий и удобства граждан, а не вокруг своей структуры или процессов.

UN E-Government Survey (2022)¹²: Государство, ориентированное на граждан, нацелено на индивидуализацию услуг и обеспечение доступности, прозрачности и отзывчивости

ISO 18091:2019¹³ - определяет как подход, основанный на потребностях пользователей, реализуемый через механизмы участия, адаптации услуг и постоянного улучшения на основе обратной связи

Результаты

Выделив основные признаки клиентоориентированности используемых в международной практике и сопоставив с нормами проекта Закона можно отметить ряд недостатков (Таблица 1).

Таблица 1. Основные признаки клиентоориентированности

№	Признаки	Описание	Сравнение с проектом Закона
1.	Ориентация на потребности граждан	Государственные услуги проектируются и предоставляются исходя из реальных жизненных ситуаций и запросов, а не процедур ведомств	Нечетко отмечено, государственные служащие по проекту должны проводить оптимизацию и дебюрократизацию, но четкой связи с жизненными ситуациями нет, изменения с текущими процессами и новой моделью не очевидны
2.	Персонализация услуг	Индивидуальный подход к заявителю, адаптация процесса в зависимости от жизненного контекста	Не отмечено

¹¹ Modernising Government: The Way Forward", OECD, 2005 — обзор реформ государственно-административных подходов // URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2005/09/modernising-government_g1gh5a93/9789264010505-en.pdf?utm_source=OECD+Recommendation+on+Public+Service+Leadership+and+Capability // URL: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Rlareas/OCDE/OECD-Recommendation_Leadership_Capability.pdf?utm_source=OCDE/OECD-Recommendation_Leadership_Capability.pdf?utm_source (date of reference: 8.06.2025).

¹² United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2022. UN EGovernment Survey 2022: The Future of Digital Government. New York: UNPAN // URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/202209/Web%20version%20EGovernment%202022.pdf> (date of reference: 8.06.2025).

¹³ International Organization for Standardization. 2019. ISO 18091:2019. Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government. Geneva: ISO // URL: https://standards.iteh.ai/catalog/standards/iso/cd68e4c6-4c21-46f2-9612-21902b913172/iso-18091-2019?srsltid=AfmBOoreCg_NWbeBaR5lhTOIZRnxDx0Hdgc_0vxBKl74ck3VyFbtzPqf&utm_source=standards.iteh.ai/catalog/standards/iso/cd68e4c6-4c21-46f2-9612-21902b913172/iso-18091-2019?srsltid=AfmBOoreCg_NWbeBaR5lhTOIZRnxDx0Hdgc_0vxBKl74ck3VyFbtzPqf&utm_source (date of reference: 8.06.2025).

3.	Доступность и удобство	Простота интерфейсов, многоязычность, единые окна, омниканальные платформы, минимизация документооборота	Не отмечено, но данная работа в целом носит технический характер и в целом рекомендуется для регулирования на подзаконном уровне
4.	Участие граждан	Механизмы обратной связи, участие пользователей в проектировании и оценке качества услуг	Не отмечено, что, по сути, существенно снижает ценность предлагаемых поправок, в виду концептуальности данного признака
5.	Проактивность	Услуги предоставляются без запроса, если наступили юридически определяемые основания (например, пенсия, пособие, смена статуса)	Отмечено
6.	Быстрота и прозрачность	Сокращение сроков, автоматизация, прозрачные регламенты, отслеживание статуса обращения	Отмечено
7.	Этичность и уважение	Вежливость, недопущение формального отказа, забота о достоинстве и правах заявителя	Частично отмечено, кроме того, имеется закрепление принципа вежливости в Этическом кодексе, в целом признак охвачен
8.	Оценка и совершенствование	Постоянный сбор данных о восприятии услуг, публичные метрики качества, внутренние реформы на их основе.	Не отмечено

С учетом данных таблицы 1 можно сделать вывод, что в предлагаемых поправках не охвачена задача системного сбора обратной связи, мониторинга данных о качества услуг и постоянном принятии мер по повышению качества на основании этих сведений, важности индивидуального обращения с каждым запросом каждого гражданина без которых клиентоориентированность сохранит декларативный характер и не сможет обеспечить переход от односторонне-властных подходов во взаимоотношениях государственного аппарата с населением обозначенного в Стратегии -2050.

Клиентоориентированность предполагает наличие каналов обратной связи, позволяющих учитывать мнение граждан при проектировании и оказании услуг. В Казахстане реализованы такие инструменты, как платформа е-Әтініш, институты личного приёма, общественные советы, публичные отчёты акимов, онлайн-опросы и т.д. Все эти механизмы направлены на получение и обработку

сигналов от общества.

Однако наблюдается парадокс: даже при наличии технических средств и формальных процедур участия, вовлечённость граждан остаётся ограниченной. Как отмечается в международных исследованиях, успех цифровых инициатив зависит от готовности граждан их воспринимать, а также от доверия к государственным институтам [11].

Актуальным вопросом сохраняется соотношение индивидуальных и общественных интересов в клиентоориентированности.

Клиентоориентированность предполагает фокус на нуждах конкретного человека как потребителя государственных услуг. Однако государство не может игнорировать, что индивидуальные интересы могут противоречить общественным приоритетам, особенно в условиях ограниченности ресурсов.

Эта дилемма особенно ярко проявляется в сфере цифровизации,

где решения об автоматизации принимаются с расчётом на максимальную эффективность, а не на социальную справедливость [6].

Казахстанская практика показывает, что многие услуги, оказываемые в электронном формате, разрабатываются с акцентом на массовость, а не на уникальность ситуаций. Например, лицензии для бизнеса с низким уровнем потребления автоматизируются, несмотря на то что они практически не влияют на рост экономики из-за малого количества. Такая практика противоречит принципам результативного и ориентированного на потребности общества управления, поскольку ресурсы расходуются в ущерб более значимым, но менее «оцифрованным» проблемам.

Концепция развития государственного управления до 2030 года предусматривает, что не менее 90% услуг должны быть переведены в электронный формат. Однако подобный KPI ориентирован на количественный результат, не учитывая реальную ценность или доступность этих услуг для уязвимых групп.

На практике, как показывает опыт, цифровизация зачастую использовалась как средство повышения эффективности отдельных процессов, без анализа причин и условий оказания услуг. Только с внедрением проектного управления и акцентом на результат появились предпосылки для смещения фокуса с технической реализации на потребности граждан. Это отражено в Концепции развития государственного управления до 2030 года: «основное внимание должно быть уделено клиентскому опыту и гибкости предоставления услуг».

В международной практике также отмечается, что цифровое самообслуживание, хотя и эффективно, предъявляет определенные требования к гражданам. Особенно это касается пожилых людей, сельских жителей, людей с ограничениями в здоровье или цифровой грамотности [12]. Цифровизация социальных услуг часто требует высокой степени самостоятельности, которую не все могут реализовать.

В результате, наблюдается

парадокс: чем более автоматизированной становится система, тем сложнее отдельному гражданину взаимодействовать с ней в нестандартных ситуациях. Асимметрия информации и власти между гражданином и алгоритмом усиливается, если не предусмотрены понятные механизмы обжалования решений [13].

Некоторые исследователи считают, что электронное правительство потенциально эффективно за счёт перехода к цифровому управлению через облачные технологии, ИИ и интерактивные приложения. Но они же подчёркивают, что технологии должны сопровождаться механизмами обратной связи, этическими стандартами и прозрачностью обработки данных [7].

Ориентация только на цифровизацию без анализа социальных ожиданий ведёт к неэффективности и снижению доверия [5]. Именно это наблюдалось в отдельных случаях, когда высокотехнологичные сервисы не учитывали уровень цифровой грамотности или инфраструктурные ограничения в сельских районах [14].

Кроме того, автоматизированные системы редко могут учесть уникальные обстоятельства, особенно в социально-чувствительных сферах (например, пособия, субсидии). В таких случаях необходима не только правовая защита, но и «человеческий фактор» — внимательное, эмпатичное отношение, которое не может быть заменено алгоритмом [15].

Проблемы этики, конфиденциальности и возможности оспаривания решений, принятых ИИ, слабо проработаны в казахстанской правовой системе. Отсутствие правового регулирования таких ситуаций создает риски произвольности и недоверия к системе. Этот пробел требует не только нормативных изменений, но и широкой дискуссии о правах пользователя в цифровом государстве.

Четко выраженная в проекте Закона связь клиентоориентированности с требованиями, предъявляемыми к государственным служащим, также придает его нормам четко выраженный административный характер, что не совсем совпадает

с концепцией изменений в подходах взаимодействия с гражданами. Возможно более корректным будет расширение содержания норм о клиентоориентированности в Этическом кодексе как отражении философии государственного служащего нового образца. В рамках данного исследования в национальных законодательствах других стран также не выявлено закрепление клиентоориентированного подхода на уровне законодательных актов.

Более эффективным представляется детализация регулирования взаимодействия государственных органов, граждан и организаций на подзаконном уровне, особенно по вопросам сбора, обработки и использования обратной связи, которые имеют очевидные проблемы в реализации.

Конкретизация механизмов и методик соотношения индивидуальных и общественных интересов при принятии государственных решений по запросам граждан также требует скорейшего решения, поскольку их отсутствие увеличивает риски от влияния активного меньшинства при пассивности большинства граждан. Это явление можно обозначить как власть выкриков - ситуацию, при которой громко артикулируемая, но численно меньшая группа навязывает свои вопросы и ценности через давление на политиков, медиа и институты.

Заключение

Проделанный анализ показал, что принцип клиентоориентированности в Казахстане пока закреплён в правовой системе лишь частично. На уровне стратегических документов и концепций управления (Стратегия «Казахстан–2050», Концепция развития государственного управления до 2030 года и др.) данный подход провозглашён в качестве приоритета, что также нашло отражение в концепции «Слышащего государства». Отдельные нормативные акты уже содержат элементы клиентоориентированности – например, Закон «О государственных услугах» устанавливает принципы равного доступа и прозрачности, Этический кодекс государственных служащих

обязывает действовать в интересах населения, а Административный процедурно-процессуальный кодекс регламентирует обязанность органов реагировать на обращения граждан. Однако комплексной правовой институционализации принципа не достигнуто: в ключевых законах (таких как Закон «О государственной службе») отсутствует четкое определение клиентоориентированности и ее статус как одного из ключевых принципов деятельности госаппарата. Даже в проекте нового закона о государственной службе клиентоориентированность упомянута не в полной мере, без достаточной конкретизации механизмов ее обеспечения. Таким образом, исследование подтверждает наличие разрыва между декларируемой на высоком уровне идеей и ее реализацией в нормативно-правовых актах – принцип закреплён фрагментарно и не системно.

Для превращения клиентоориентированности из декларации в реальный рабочий принцип необходимы целенаправленные правовые и организационные изменения. Прежде всего, следует расширить и уточнить нормативную базу: нормативно закрепить понятие клиентоориентированности и включить его в число основополагающих принципов государственной службы, внести сопутствующие изменения в законодательство, устранив разрозненность и пробелы.

Кроме того, требуется институционализировать механизмы обратной связи с населением: установить в подзаконных актах обязательные процедуры сбора, рассмотрения и учета мнения граждан при оказании услуг и оценке деятельности органов власти. Такое закрепление обеспечит постоянную коррекцию государственных услуг на основе ожиданий общества.

Не менее важно адаптировать предоставление услуг под разные группы населения – с учётом цифровой грамотности, возрастных и социальных особенностей – чтобы все граждане, включая уязвимые категории, могли в полной мере воспользоваться своим правом на качественные услуги.

Отдельного внимания законодателя заслуживает баланс

индивидуальных и общественных интересов: нормативные решения должны предотвращать ситуацию, когда удовлетворение единичных запросов противоречит общественному благу.

Выполнение этих шагов позволит формально и, по сути, закрепить клиентоориентированность как системный принцип государственного

управления. Реализация предложенных рекомендаций будет способствовать повышению эффективности и справедливости государственного сервиса, а также укреплению доверия граждан к институтам власти, что соответствует целям политики улучшения государственного управления в Республики Казахстан.

Вклад авторов.

Статья подготовлена в результате совместной научной работы:

Кушербаев А.М. осуществил правовой и содержательный анализ стратегических документов и нормативных актов, систематизировал подходы к клиентоориентированности, а также подготовил сравнительную таблицу и сформулировал основные выводы.

Дуламбаева Р.Т., как научный руководитель, определила методологические рамки исследования, обеспечила научное сопровождение проекта, участвовала в формулировке ключевых положений и редактировании текста статьи. Оба автора внесли равнозначный вклад в развитие темы, обсуждение нормативной институционализации клиентоориентированности и подготовку предложений по улучшению законодательства в данной сфере.

Данное исследование было проведено в рамках программно-целевого финансирования Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан BR27100377 «Разработка модели инклюзивного управления для государственных органов в рамках человекоцентричной модели государственного управления».

Список литературы:

1. 余朦朦. 浅析新公共服务中“公民至上”与企业管理中“顾客至上”之差异 [Differences between Civilian Supremacy in New Public Service and Customer Supremacy in Business Administration] // 商业经济 Business and Economy. – 2012. – №4. – P. 84–85, 98.
2. Ludwiczak, A. The role of customer orientation in improving services in public administration // A. Ludwiczak // Management. – 2014. – Vol. 18. – P. 356–369.
3. Larson, P.E. Public and private values at odds: can private sector values be transplanted into public sector institutions? // P.E. Larson // Public Administration and Development. – 1997. – Vol. 17. – P. 131–139.
4. Welch, E.W., Charles, C.H., Moon, M.J. Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government // E.W. Welch, C.H. Charles, M.J. Moon // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2005. – Vol. 15. - №3. – P. 371–391.
5. Mergel, I. Defining digital transformation: Results from expert interviews // I. Mergel, N. Edelman, N. Haug // Government Information Quarterly. – 2019. – Vol. 36. - №4. // Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002> (date of reference: 8.06.2025).
6. Ojasalo, J. Public value in public service ecosystems // J. Ojasalo, S. Kauppinen // Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing. – 2022. – Vol. 36. - №2. – P. 179–207.
7. Nili, A. The public sector can teach us a lot about digitizing customer service // A. Nili, A. Barros, M. Tate // MIT Sloan Management Review. – 2019. – Vol. 60. – №2. – P. 84–87.
8. Бокаев, Б.Н. Применение инновационных инструментов при оказании государственных услуг в контексте перехода к сервисной модели государственного управления в Республике Казахстан // Б.Н. Бокаев, К.К. Садыкова, Ә.Ғ. Ғалы // Вестник университета «Туран». – 2025. – №1. – С. 42–54.
9. Ospanova, D.A. Improving the system of accessibility of public services: national and foreign experience // D.A. Ospanova, M.K. Tazabekov // Development of legal

systems of Russia and foreign countries: problems of theory and practice. – Publishing Center RIOR, 2023. – P. 117–130.

10. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана Стратегия «Казахстан-2050» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (дата обращения: 8.06.2025).

11. Jayanti, A.D.K.N.Utilize of Information Technology for Village Officials in Providing Public Services // A.D.K.N.Jayanti, G.Sastrawangsa // Jurnal Sinergitas PKM dan CSR. – 2020. – Vol. 4. – №3. – P. 226–241.

12. Kusumajaya, R. Design of Remote Biometrics Authentication System to Access Public Services from Remote Area // R. Kusumajaya, N.R.Hapsari, Y. Istianto, A.S. Nugroho, G.S. Wibowanto // Proceedings of the 2020 International Conference on Engineering and Information Technology for Sustainable Industry (ICONETSI 2020). – 2020. – Vol. 27. – №1. – P. 1–5.

13. Grudin, J. and the Quest for Artificial General Intelligence // J. Grudin, R. Jacques, Chatbots, Humbots // Proceedings of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. – 2019. – P. 1–11. // Retrieved from <https://doi.org/10.1145/3290605.3300439> (date of reference: 8.06.2025).

14. Krupina G.D., Safiullin N.A., Faizrakhmanov D.I., Kurakova C.M. Main directions of popularization of electronic state and municipal services among rural population // G.D. Krupina, N.A. Safiullin, D.I. Faizrakhmanov, C.M. Kurakova // BIO Web of Conferences. – 2020. – Vol. 27. – № 1. – P. 1–5.

15. Makasi T., Nili A., Desouza K.C., Tate M. A typology of chatbots in public service delivery // T. Makasi, A. Nili, K.C. Desouza, M. Tate // IEEE Software. – 2021. – Vol. 39. – № 3. – P. 58–66.

© **Ә.М. Көшербаев¹, Р.Т. Дуламбаева²**

¹ Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқару академиясының Басқару институты, Астана, Қазақстан

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНДЕ КЛИЕНТКЕ БАҒДАРЛАНУ ҚАҒИДАТЫН НОРМАТИВТІК-ҚҰҚЫҚТЫҚ БЕКІТУ: ІСКЕ АСЫРУ МӘСЕЛЕЛЕРІ МЕН ПЕРСПЕКТИВАЛАРЫ

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесінде клиентке бағдарлану қағидатын нормативтік-құқықтық тұрғыда бекіту мәселелері зерттеледі. Зерттеудің мақсаты – осы қағидаттың қолданыстағы заңнама мен стратегиялық құжаттардағы институционалану деңгейін бағалау және қолданыстағы тетіктердің оны іс жүзінде іске асыруды қаншалықты қамтамасыз ететінін анықтау. Зерттеу барысында мемлекеттік басқарудың азаматтардың қажеттіліктеріне бағдарлануын көрсететін стратегиялық бағдарламаларға, тұжырымдамалық құжаттар мен нормативтік-құқықтық актілерге талдау жүргізілді. Зерттеу нәтижесінде клиентке бағдарлану қағидаты жоғары деңгейдегі стратегиялық құжаттарда («Қазақстан–2050» стратегиясы, 2030 жылға дейінгі мемлекеттік басқаруды дамыту тұжырымдамасы, 2024–2029 жылдарға арналған мемлекеттік қызметті дамыту тұжырымдамасы және т.б.) және кейбір заңнамалық актілерде (мысалы, “Мемлекеттік қызметтер туралы” заң) бекітілгені анықталды. Алайда осы қағидатты құқықтық тұрғыда институционализациялау фрагменттік сипатқа ие екендігі көрсетілді. Зерттеуде цифрландырудың клиентке бағдарланған тәсілді іске асырудағы рөліне ерекше назар аударылды. Мемлекеттік қызметтерді цифрландыру көбінесе рәсімдердің тек техникалық жаңартылуымен шектелетіні және қоғамдық қызмет көрсету мақсаттары мен қағидаттарын терең қайта қарастырмайтыны анықталды. Мемлекеттік қызметтерді жобалау кезінде жеке және қоғамдық мүдделерді ажырату, азаматтармен кері байланыс тетіктерін институционаландыру және мемлекеттік органдардың тиімділігін бағалау барысында азаматтардың

пікірін ескеру қажеттілігі негізделді. Зерттеу нәтижелерінің тәжірибелік маңызы – оның қорытындыларын заңнаманы жетілдіруде және мемлекеттік органдардың қызметіне клиентке бағдарланған тетіктерді енгізуде пайдалануға болатындығында. Осылайша, клиентке бағдарлану қағидаты Қазақстанның мемлекеттік басқару тәжірибесінде тек ішінара іске асырылғаны анықталды және оны декларативті қағидаттан нақты жұмыс істейтін қағидатқа айналдыру үшін нормативтік базаны одан әрі жетілдірудің негізгі бағыттары ұсынылды.

Түйінді сөздер: мемлекеттік қызметтер, клиентке бағдарлану, цифрландыру, азаматтармен кері байланыс, цифрлық теңсіздік, мемлекеттік басқару.

© A.M. Kusherbayev¹, R.T. Dulambayeva²

¹ Institute of Management at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Astana, Kazakhstan

NORMATIVE INSTITUTIONALIZATION OF CLIENT ORIENTATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: PROBLEMS AND IMPLEMENTATION PROSPECTS

Abstract. The article examines the formal legal establishment of the client orientation principle in Kazakhstan's public administration. The study aims to assess the extent of institutionalization of this principle in current legislation and strategic documents, and to determine whether existing mechanisms ensure its practical implementation. The research employs analysis of strategic programs, conceptual policy documents, and legal acts that reflect the orientation of public administration toward citizen needs. The analysis shows that the client orientation principle is affirmed in high-level policy documents (e.g., the “Kazakhstan–2050” Strategy, the Public Administration Development Concept until 2030, the Civil Service Development Concept 2024–2029) and in certain laws (for example, the Law “On Public Services”), but its legal institutionalization remains fragmented. The study pays special attention to digitalization as a tool for implementing a client-oriented approach. It finds that the digitalization of public services is often limited to technical improvements without a fundamental rethinking of public service goals and principles. The need to distinguish between individual and public interests in designing government services is substantiated, along with the institutionalization of citizen feedback mechanisms and consideration of citizen opinions in evaluating government performance. Practically, the findings can inform legislative reforms and the introduction of client-oriented mechanisms in the public sector. It is concluded that client orientation is only partially realized in Kazakhstan's public administration, and recommendations are provided to strengthen the regulatory framework to transform this principle from declarative to effective.

Keywords: public services, client orientation, digitalization, citizen feedback, digital divide, public administration.

References:

1. 余朦朦. 浅析新公共服务中“公民至上”与企业管理中“顾客至上”之差异 [Differences between Civilian Supremacy in New Public Service and Customer Supremacy in Business Administration] // 商业经济 Business and Economy. – 2012. – №4. – P. 84–85, 98.
2. Ludwiczak, A. The role of customer orientation in improving services in public administration // A. Ludwiczak // Management. – 2014. – Vol. 18. – P. 356–369.
3. Larson, P.E. Public and private values at odds: can private sector values be transplanted into public sector institutions? // P.E. Larson // Public Administration and Development. – 1997. – Vol. 17. – P. 131–139.
4. Welch, E.W., Charles, C.H., Moon, M.J. Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government // E.W. Welch, C.H. Charles, M.J. Moon // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2005. – Vol. 15. – №3. – P. 371–391.

5. Mergel, I. Defining digital transformation: Results from expert interviews // I. Mergel, N. Edelman, N. Haug // *Government Information Quarterly*. – 2019. – Vol. 36. – №4. // Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002> (date of reference: 8.06.2025).
6. Ojasalo, J. Public value in public service ecosystems // J. Ojasalo, S. Kauppinen // *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*. – 2022. – Vol. 36. – №2. – P. 179–207.
7. Nili, A. The public sector can teach us a lot about digitizing customer service // A. Nili, A. Barros, M. Tate // *MIT Sloan Management Review*. – 2019. – Vol. 60. – №2. – P. 84–87.
8. Bokaev, B.N. Primenenie innovatsionnyh instrumentov pri okazanii gosudarstvennyh uslug v kontekste perehoda k servisnoi modeli gosudarstvennogo upravleniya v Respublike Kazakhstan // B.N. Bokaev, K.K. Sadykova, A.G. Galy // *Vestnik universiteta «Turan»*. – 2025. – №1. – S. 42–54.
9. Ospanova, D.A. Improving the system of accessibility of public services: national and foreign experience // D.A. Ospanova, M.K. Tazabekov. *Development of legal systems of Russia and foreign countries: problems of theory and practice*. – Publishing Center RIOR, 2023. – P. 117–130.
10. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan - Lidera natsii N.A. Nazarbaeva narodu Kazakhstana Strategiya «Kazakhstan-2050» // [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (data obrashcheniya: 8.06.2025).
11. Jayanti, A.D.K.N. Utilize of Information Technology for Village Officials in Providing Public Services // A.D.K.N. Jayanti, G. Sastrawangsa // *Jurnal Sinergitas PKM dan CSR*. – 2020. – Vol. 4. – №3. – P. 226–241.
12. Kusumajaya, R. Design of Remote Biometrics Authentication System to Access Public Services from Remote Area // R. Kusumajaya, N.R. Hapsari, Y. Istianto, A.S. Nugroho, G.S. Wibowanto // *Proceedings of the 2020 International Conference on Engineering and Information Technology for Sustainable Industry (ICONETSI 2020)*. – 2020. – Vol. 27. – №1. – P. 1–5.
13. Grudin, J. and the Quest for Artificial General Intelligence // J. Grudin, R. Jacques, Chatbots, Humbots // *Proceedings of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. – 2019. – P. 1–11. // Retrieved from <https://doi.org/10.1145/3290605.3300439> (date of reference: 8.06.2025).
14. Krupina G.D., Safiullin N.A., Faizrahmanov D.I., Kurakova C.M. Main directions of popularization of electronic state and municipal services among rural population // G.D. Krupina, N.A. Safiullin, D.I. Faizrahmanov, C.M. Kurakova // *BIO Web of Conferences*. – 2020. – Vol. 27. – № 1. – P. 1–5.
15. Makasi T., Nili A., Desouza K.C., Tate M. A typology of chatbots in public service delivery // T. Makasi, A. Nili, K.C. Desouza, M. Tate // *IEEE Software*. – 2021. – Vol. 39. – № 3. – P. 58–66.

Авторлар туралы мәліметтер:

Сведения об авторах:

Information about authors:

Көшербаев Әділет Мұратұлы - заң ғылымдарының магистрі, Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының докторанты, Абай даңғылы, 33а, 010000, Астана, Қазақстан.

E-mail: 740637@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1874-2135>.

Дуламбаева Раушан Тлегенқызы - экономика ғылымдарының докторы, Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының Басқару институтының профессоры, Абай даңғылы, 33а, 010000, Астана, Қазақстан.

E-mail: r.dulambayeva@apa.kz; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3942-8875>; Scopus Author ID: 55623876600.

Кушербаев Адилет Муратович - магистр юридических наук, докторант Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, проспект Абая, 33а, 010000, Астана, Казахстан.

E-mail: 740637@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1874-2135>.

Дуламбаева Раушан Тлегеновна - доктор экономических наук, профессор Института управления Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, проспект Абая, 33а, 010000, Астана, Казахстан.

E-mail: r.dulambayeva@apa.kz; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3942-8875>; Scopus Author ID: 55623876600.

Kusherbayev Adilet Muratovich - Master of Legal Sciences, doctoral student at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, 33 Abay Avenue, 010000, Astana, Kazakhstan.

E-mail: 740637@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1874-2135>.

Dulambayeva Raushan Tlegenovna - Doctor of Economics, Professor of the Institute of Management at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, 33 Abay Avenue, 010000, Astana, Kazakhstan.

E-mail: r.dulambayeva@apa.kz; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3942-8875>; Scopus Author ID: 55623876600.