

УДК 342.9 (574)

М.С. Досымбекова, К.Д. Ермекбаева

Казахский национальный университет имени аль-Фараби,
Факультет международных отношений, Казахстан, г. Алматы
e-mail:m.sultanovna.777@mail.ru

Особенности подготовки и проведения административной реформы

В статье автор рассматривает основные научные и организационные проблемы, связанные с подготовкой и проведением административной реформы. Автор исследует научные труды и выводы некоторых ученых-специалистов, политиков и чиновников о том, что понятия «реформа» и «модернизация» равнозначные. Однако, автор полагает, что «реформа» и «модернизация» – это разные понятия и выделяет их различия.

В целях модернизации административной реформы, автор определяет основные принципы подготовки и проведения административной реформы. Анализируется опыт и сроки проведения административных реформ в странах мира, акцентируется внимание на российском опыте проведения административной реформы, где последовательно выделены ее цели и задачи. Автором на основе анализа большого теоретического и практического материала даются рекомендации по их совершенствованию.

Ключевые слова: научные и организационные проблемы, реформа, модернизация, административная реформа

М.С. Досымбекова, Қ.Д. Ермекбаева

Әкімшілік реформаны дайындау және жүргізу ерекшеліктері

Мақалада автор әкімшілік реформаны дайындау мен жүргізуге байланысты негізгі ғылыми және ұйымдастырушылық мәселелерді қарастырады. Автор бірқатар ғалым-мамандар, саясаткерлер мен шенеуніктердің «реформа» және «модернизация» ұғымдары бір мағыналы екендігі туралы ғылыми еңбектері мен қорытындыларын зерттейді. Алайда, автор «реформа» және «модернизацияны» бөлек ұғымдар деп есептеп, олардың айырмашылықтарын белгілейді.

Әкімшілік реформаны модернизациялау мақсатында, автор әкімшілік реформаны дайындау мен өткізудің негізгі қағидаларын анықтайды. Дүние жүзінің мемлекеттерінде әкімшілік реформалардың тәжірибесі мен өткізілу

мерзімдері талданады, әкімшілік реформаның мақсаттары мен міндеттері табанды айқындалған ресейлік тәжірибеге ерекше назар аударылған. Автор кең көлемді теориялық және тәжірибелік материалды талдау негізінде оларды жетілдіру бойынша ұсыныстар жасайды.

Түйін сөздер: ғылыми және ұйымдастырушылық мәселе, реформа, модернизация, әкімшілік реформа.

M.S. Dosymbekova, K.D. Yermekbayeva

The peculiarities of the preparation and conduction of administrative reform

Abstract The author considers the main scientific and organizational issues related to the preparation and conduct of administrative reform. The author explores the scientific work and the conclusions of some academic specialists, politicians and government officials that the notion of "reform" and "modernization" interchangeably. However, she believes that "reform" and "modernization" -a different concept and highlights the differences. In order to modernize the administrative reform, the author defines the basic principles of training and administrative reform. The experience and timing of administrative reforms in the countries of the world, focusing on the Russian experience of administrative reform, which consistently identified its goals and objectives. Author on the basis of analysis of great theoretical and practical material makes recommendations for improvements

Ke ywords: scientific and organizational issues, reform, modernization, administrative reform

В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» отметил, что в стране начат второй этап административной реформы [1].

Понятия «реформа» и «модернизация» часто употребляются многими политиками, чиновниками и учеными как равнозначные. Однако, мы полагаем, что «реформа» и «модернизация» разные понятия.

Слово реформа (лат.) – означает «существенное переустройство системы государственной и общественной жизни».

В научной литературе В. Балытников, В. Иванов понятие «реформа» предполагает кардинальный пересмотр или даже смену действующей конституционной модели. В то время как модернизация означает ее совершенствование через развитие позитивных элементов и минимизацию негативных [2, С.116].

Мы полагаем, что административную реформу можно определить как радикальное изменение на принципиально новых началах (новая конституция, новая государственная политика) институтов исполнительной власти государства для их функционирования на новой правовой основе, функциях, структурах, критериях оценки результатов, форм и методов деятельности.

Понятие «модернизировать» (франц.) означает – «делать современным, изменять соответственно требованиям современности, вводя различные усовершенствования». Например, можно модернизировать оборудование или технологический процесс.

По мнению Н. Варламовой, обычно под модернизацией понимают изменение чего-либо устаревшего с целью приспособления его к современным требованиям, часто посредством применения новых методов и технологий [3, С.122].

Рассматривая соотношение понятий «реформа» и «модернизация», полагаем, что «модернизация» предусматривает совершенствование лишь отдельных сторон или частей государственной службы, а реформа является более радикальным и системным подходом к ее совершенствованию.

В отличие от «модернизации», реформа предусматривает существенный и более ради-

кальный пересмотр действующего законодательства, целей, принципов, форм и методов деятельности государственных органов и государственных служащих на совершенно другой основе – новой конституции и новой государственной стратегии.

Вместе с тем исследование мирового опыта подготовки и проведения административных реформ показывает, что любая реформа – это процесс очень сложный, наукоемкий и затратный во времени и в финансовом отношении. Административная реформа как важное политико-правовое явление в жизни страны проводится во всех развитых странах мира, как правило, один раз в 15-20 лет и требует привлечения больших сил и средств со стороны общества, парламента, ученых, политических партий, так как она решает проблемы государственного и общественного значения, то есть касается судеб всех граждан страны. Реформы требуют много времени и проводятся в течение 5-15 лет [4, С.35-41].

Анализ проведения административных реформ в мире показывает следующую картину. Бразилия проводит свою административную реформу начиная с 1995 г. по настоящее время, Германии – с 1995 г. по настоящее время, Канада – с 1994 г. по настоящее время, Польша – с 1999 г. по настоящее время. Некоторые страны проводили свои административные реформы в течение определенного времени. Например, в Австралии это были 1986-1996 гг., в Великобритании – 1979-1997 г., в Венгрии – 1994-2000 гг., в Китае – 1982-2001 гг., в Нидерландах – 1991-1998 гг., в Новой Зеландии – 1984-1990 гг., в США – 1992-2000 гг., в Финляндии – 1994-2000 гг., в Чили – 1973-1994 гг., в Южной Корее – 1995-2003 гг. .

Обзор литературы по подготовке и проведению реформ государственного управления и государственной службы показывает, что их подготовка требует большой политической воли и серьезного научного осмысления многих проблем государственного управления, но особенно в системе государственной службы.

На наш взгляд, необходимость подготовки и проведения административной реформы определяется наличием многих организационных проблем политического, законодательного, финансового характера, требующих своего решения на республиканском уровне.

Российский ученый Байгузин Р.Н. отмечает следующий типичный мировой опыт подготовки и проведения административных реформ в странах с развитой демократией:

1. Обнародование планируемых преобразований и поддержка (одобрение) их основной массой граждан страны,
2. Планирование как самих реформ, так и этапов их проведения,
3. Подкрепление планируемых реформ глубоко обоснованной правовой базой,
4. всестороннее разъяснение смысла реформ народу,
5. мониторинг реакции населения на проведение реформ,
6. минимизация экономических, социальных, моральных издержек и потерь в ходе проведения реформ, оптимизация реформ [5, С.62]

По мнению экспертов Всемирного банка, в процессе административных реформ в основном решались такие задачи, как: стремление сократить государственные расходы, повысить эффективность принятия политических решений и их последующей реализации, укрепить имидж государственной службы, совершенствовать предоставление государственных услуг и укреплять доверие к правительству со стороны граждан и частного сектора [6, С.200].

Ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации отмечают, что ключевыми областями административных реформ в разных странах мира были: роль государства в обществе; структура и функции органов государственного управления; повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата; управление государственной службой; реформа финансового управления; подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

Однако вместе с тем следует подчеркнуть, что административные реформы в каждой стране осуществлялись по-разному, исходя из внутренних потребностей и особенностей решаемых страной стратегических задач социально-экономического развития, а также с учетом имеющихся ресурсных и интеллектуальных (научных) возможностей и политической воли Правительств каждой страны.

В сроки проведения административных реформ в каждой стране были разные, однако и ко-

нечные социальные результаты от этих реформ для общества были разные. Следует отметить, что успешное проведение административной реформы зависит от множества факторов.

Мировой и отечественный опыт проведения административных реформ показывает, что именно они проводятся с большим трудом, часто из-за бойкота со стороны консервативных государственных служащих.

Поэтому, как справедливо отмечают М.А. Краснов и А.В. Оболонский, у административной реформы, в том числе и реформы государственной службы, есть одно свойство, существенно отличающее ее от всех (или большинства) других реформ. При проведении иных реформ преобразованию подлежат объекты (отрасли, сферы) управления, а именно налоговая система, пенсионная система, жилищно-коммунальная система, отношения собственности (приватизация) и прочие. Административная же реформа направлена на преобразование собственно системы управления, собственно государственного аппарата, самих государственных служащих, которые вынуждены фактически реформировать сами себя [7, С.67].

Впрочем, и с этим бюрократия еще, возможно, согласилась бы, но при условии, что реформа подразумевает лишь сугубо институциональные, а не функциональные изменения, т.е. ограничение преобразований лишь структуры органов исполнительной власти. Но поскольку смысл российской административной реформы гораздо глубже, поскольку ее задача изменить сами принципы построения и функционирования исполнительной власти, ее взаимоотношения с другими властными институтами и гражданами, в трансформации статуса чиновников и т.п., то проведение такой реформы не может вызывать энтузиазма в государственном аппарате, с чем вынуждены считаться и политики.

Следует отметить, что процесс подготовки и проведения каждой административной реформы должен базироваться на определенных принципах. Вместе с тем, по нашему мнению, процесс реформирования государственной службы должен основываться на следующих принципах: этапность, планомерность, программирование, финансовое, кадровое и ресурсное обеспечение, учет зарубежного опыта, взаимосвязь административной реформы с военной и судебной реформами.

С учетом опыта подготовки и проведения административных реформ в странах мира мы считаем, что перед проведением каждой административной реформы на научной основе должны быть определены ключевые области и проблемы, подлежащие реформированию. Определены принципы, этапы, материальные затраты, разработана концепция проведения реформ, а на ее основе – также программа и календарный план мероприятий по реализации концепции.

По нашему мнению, чтобы административная реформа была плодотворной, она не должна касаться одновременно многих вопросов реформирования, а сосредоточиваться на одном, двух вопросах.

Заслуживает внимания российский опыт подготовки и проведения административной реформы. В частности, основные цели и мероприятия административной реформы на 2006-2008 гг. были сформулированы и опубликованы в Концепции административной реформы в Российской Федерации, которая была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. №1789-р. В частности, в ней последовательно были выделены и обнародованы следующие цели и задачи административной реформы:

1. Внедрение механизмов управления по результатам.

2. Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти.

3. Разработка и внедрение стандартов административных регламентов в органах исполнительной власти. Совершенствование механизмов досудебного обжалования решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц.

4. Завершение ликвидации избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти.

5. Оптимизация реализации контрольных и надзорных функций.

6. Разработка и внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов.

7. Повышение эффективности закупок для государственных нужд.

8. Противодействие коррупции.

9. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества.

10. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

Следует отметить, что реформа государственной службы во всех странах мира выступает как составная часть административной реформы, и причем, как самая трудная и определяющая часть. С другой стороны, без полномасштабной административной реформы трудно ожидать и эффективных результатов реформы государственной службы, выступающей как часть целого.

Однако, многие недемократические страны, учитывая сложность административной реформы, часто ограничиваются лишь фрагментарной модернизацией отдельных сторон государственной службы. Известно, что часто проводимые фрагментарные модернизации отдельных сторон государственной службы не дают должного и устойчивого эффекта. Фрагментарные модернизации лишь отодвигают на более поздние сроки некоторые кризисные явления в системе государственного аппарата. Например, вследствие не решения государством таких базовых вопросов государственных служащих, как предоставление всем госслужащим служебного или арендного жилья, а также из-за низких должностных окладов административных государственных служащих конкурс на замещение вакантных государственных должностей в Казахстане значительно ниже, чем в любой европейской стране.

Вместе с тем впервые о необходимости реформирования казахстанского государственного аппарата Президент государства Н.А. Назарбаев отметил в своем Послании народу Казахстана от 18 февраля 2005 года, указав, что «надо завершить трансформацию прежде архаичного и неповоротливого государственного механизма в современный, способного управлять динамичными общественно-политическими процессами на базе лучшего мирового опыта и в интересах наших граждан».

В Указе Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» от 13 января 2007 г. №273 подчеркивается, что в целях углубления административной реформы,

направленной на модернизацию системы государственного управления, определены такие основные принципы реформирования системы государственного управления, как:

- 1) постепенность и последовательность этапов;
- 2) комплексность поставленных задач реформирования и системность предлагаемых решений;
- 3) транспарентность;
- 4) постоянный мониторинг реализации принятых решений;
- 5) эффективность взаимодействия всех вовлеченных государственных органов.

В данном Указе Президента Республики Казахстан отмечается, что новая эффективная система государственного управления должна быть основана на:

- повышении эффективности контрольных и надзорных функций центральных государственных органов при сохранении самостоятельности регионов;
- повышении гибкости во взаимоотношениях между разными уровнями исполнительной власти;
- независимой внешней оценке/аудите эффективности деятельности органов государственного управления;
- создании условий для привлечения на государственную службу наиболее талантливых кадров;
- формировании позитивного имиджа государственной службы;
- внедрении новых подходов в бюджетном процессе;
- внедрении оптимальных методов государственного менеджмента, ориентированных на конечный результат;
- снижении коррупции.

Приоритетами реформирования должны быть выделены:

- 1) качественное совершенствование процессов и процедур государственного управления, а также предоставления государственных услуг;
- 2) повышение профессионализма, эффективности деятельности и координации государственного аппарата [8].

Таким образом, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» от 13 января

2007 г. №273 следует главный вывод: выделен приоритет – повышение профессионализма, эффективности деятельности и координации государственного аппарата, базирующегося на создании необходимых предпосылок для обеспечения качественной работы государственных служащих и эффективной деятельности каждого государственного органа.

На наш взгляд, в рамках второго этапа административной реформы в нашей стране, начавшейся с 2013 года, целесообразно также определить основные проблемы, подлежащие к решению.

Мы считаем, что в рамках второго этапа административной реформы, провозглашенной Президентом Республики Казахстан – Лидером нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050» прежде всего на научной основе должны определить все основные условия и факторы, препятствующие повышению социальной эффективности деятельности органов государственного управления и качества работы государственных служащих нашей страны.

На наш взгляд, основными факторами, препятствующими эффективности деятельности органов государственного управления и повышению качества работы государственных служащих нашей страны, следует выделить следующие:

- коррупцию в государственном аппарате;
- закрытость государственного аппарата от общества;
- недостаточная правовая подготовка многих молодых государственных служащих и большей части населения;
- слабый внешний гражданский контроль за работой государственных органов.

Однако, главным фактором, негативно влияющим на имидж и качество работы государственных служащих, остается коррупция в государственном аппарате. СМИ почти еженедельно сообщают о каких-то коррупционных проявлениях отдельных чиновников. Но для искоренения коррупции в государственном аппарате требуются большие усилия со стороны общества и государства. Термин «коррупция» (corrupt) в переводе с лат. означает: «порча, упадок, подкуп, подвергать разрушению, ломать».

А. И. Сидоров считает, что коррупция – это

абсолютная монополия на использование привилегированного положения (должностного влияния, полномочий в разных сферах и т.п.) любым субъектом в корыстных целях, вопреки государственным, социально-экономическим интересам, принципам общественной нравственности при отсутствии (или слабом) контроле со стороны властей, так и со стороны общества за этим явлением [9, С.14].

Ныне коррупцией занимаются ООН, парламенты и правительства многих стран. Только по линии ООН принята 14 конвенций и других документов по организации борьбы с коррупцией, Совет Европы и Евросоюз – 14, Комиссия по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) – 13, Межпарламентская ассамблея СНГ с 1996 года. – приняла модельных закона: о борьбе с организованной преступностью, о противодействии отмыванию незаконных доходов, об основах законодательства по антикоррупционной политике.

Конвенция ООН против коррупции была принята на конференции ООН 11 декабря 2003 г. в г. Мериде (Мексика). Закон Республики Казахстан "О борьбе с коррупцией" был принят 2 июля 1998 года.

Отмечается, что коррупция тормозит процесс социально-экономического развития, строительства рыночной экономики, привлечения инвестиций и негативно воздействует на политические и общественные институты демократического государства, представляет собой серьезную угрозу будущему развитию страны

Коррупция является причиной многих зол и недостатков на государственной службе. Она проявляется в необъективной оценке количества и качества работы государственных служащих, в необъективном карьерном продвижении по службе «своих государственных служащих». Коррупция сегодня является причиной приписок в статистических учетных документах, при приеме строительных объектов и ремонтных работ, в нецелевом использовании огромных бюджетных средств, особенно через государственные закупки. Коррупция порождает у государственных служащих недоверие к государству, в справедливость и честность руководителей государственных органов, а у населения – недоверие к государственным органам и государственным служащим.

Отметим также, что для объективного и должного устранения всех причин, способствующих процветанию коррупции в государственном аппарате, требуется заинтересованное и активное участие ученых, парламента (законодательство), правительства (финансовые вопросы), политических партий и граждан, так как коррупция негативно влияет на интересы всего общества.

Обеспечение гласности работы государственного аппарата во всем мире считается важным условием для снижения уровня коррупции среди государственных служащих.

Во многих странах мира вводятся такие меры, как ежегодная сдача и опубликование декларации о доходах всех государственных служащих, а сдача декларации о доходах и расходах обязательна для руководителей государственных органов. Стало практикой в развитых странах и помещение на сайтах государственных органов бюджета района или города, чтобы население точно знало, сколько средств из бюджета направляется для школ, больниц, правоохранительным органам, на содержание аппарата чиновников, сколько у них служебных машин, какой марки, какая заработная плата у каждого чиновника районного звена, городского, областного и республиканского, кто получил какие квартиры за счет бюджета и др. В некоторых странах приняты специальные законы, гарантирующие обязательность ежедневного предоставления на сайтах государственных органов информации, имеющей интерес и значение для общества и населения данной территории.

Такой подход, прежде всего, обусловлен тем, что государство по Конституции призвано прозрачно обслуживать интересы общества и народа.

В процессе второго этапа административной реформы, которая завершится в нашей стране в 2015 году, целесообразно комплексно, с учетом мирового опыта, мнений ученых и общественности рассмотреть все причины, тормозящие процесс организации эффективного государственного управления, структуризировать их, выделить приоритетные из этих причин и поэтапно решать их, на плановой основе. Только при таком подходе административная реформа будет способна выполнить роль важного инструмента в совершенствовании государственного аппарата нашей страны.

Литература

- 1 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» – Казахстанская правда, 2012, 15 декабря.
- 2 Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя – сохранять, сохраняя – обновлять // Конституционное право: восточноевропейское право. – 2000. – № 2. – С.116
- 3 Варламова Н. Конституционная модернизация: игра в термины, игра в реформу или игра с огнем // Конституционное право: восточноевропейское право. – 2000. – № 2. – 122 с.
- 4 Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. – М.: Изд-во «Весь мир», 2003. – 496 с.
- 5 Административные реформы в России: история и современность / Под общей ред. Р.Н.Байгузина. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 645 с.
- 6 Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. – М.: Всемирный банк. Изд-во «Алекс», 2006. – С.200.
- 7 Государственная служба: комплексный подход: учебник. Отв. Ред. А.В.Оболонский. – М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2009.– 512 с.
- 8 О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года №273 // Казахстанская правда.- 2007, 16 января.
- 9 Сидоров А. И. Коррупция: и диагноз, и приговор // Социс. – 2008. – № 2. – С.114.

References

- 1 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan – Lidera natsii N.A.Nazarbaeva narodu Kazakhstana 14 dekabrya 2012 goda «Strategiya «Kazakhstan-2050»: novyy politicheskiy kurs sostoyavshegosya gosudarstva»-Kazakhstanskaya Pravda, 2012, 15 dekabrya.
- 2 Balytnikov V., Ivanov V. Konstitutsionnaya modernizatsiya: obnovlyaya-sohranyat, sohranyaya-obnovlyat // Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe pravo.- 2000. – № 2. – С. 116
- 3 Varlamova N. Konstitutsionnaya modernizatsiya: igra v terminy, igra v reformu ili igra s ognem. // Konstitutsionnaya modernizatsiya: vostochnoevropeyskoe pravo. – 2000. – № 2. – 122 с.
- 4 Menning N., Parison N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya. Mezhdunarodnyy opyt. – М.: Izdatelstvo «Ves mir», 2003.-496 с.
- 5 Administrativnye reformy v Rossyi: istoriya i sovremennost / Pod obshei redaktsiey R.N. Bayguzina. – М.: « Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya» (ROSSPEN), 2006. – 645 с.
- 6 Institutsionalnaya reforma v Rossii: perehod ot proektirovaniya k realizatsii v usloviyah mnogourovnevoi sistemy gosudarstvennogo upravleniya. – М.: Vsemirnyy Bank. Izdatelstvo «Aleks», 2006. – С 200.
- 7 Gosudarstvennaya sluzhba: kompleksnyy podhod: uchebnik. Otvetstvennyy redaktor A.V.Obolonskiy. – М.: Izdatelstvo « Delo » ANH, 2009. – 512 с.
- 8 O merah po modernizatsiyi sistemy gosudarstvennogo upravleniya Respubliki Kazakhstan. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 13 yanvarya 2007 goda. №273 // Kazakhstanskaya Pravda. – 2007, 16 yanvarya.
- 9 Sidorov A.I. Korruptsiya: i diagnost, i prigovor. // Sotsis. – 2008. – № 2. – С.114.