

УДК 342.9(574)

М.С. Досымбекова, Т.А. Токтыбеков

Казахский национальный университет имени аль-Фараби,
Республика Казахстан, г. Алматы
*E-mail: m.sultanovna.777@mail.ru

Вопросы совершенствования подготовки и проведения административной реформы

В статье авторы рассматривают основные научные и организационные проблемы, связанные с подготовкой и проведением административной реформы. Исследуют научные труды и выводы некоторых ученых-специалистов, политиков и чиновников, в которых говорится, что понятия «реформа» и «модернизация» равнозначные. Однако, по мнению авторов, «реформа» и «модернизация» – это разные понятия.

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

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

M.S. Dosymbekova, T.A. Toktybekov

Questions of improvement of preparation and carrying out administrative reform

In article authors consider the main scientific and organizational problems connected with preparation and carrying out administrative reform. They investigate scientific works and conclusions of some scientists – experts, politicians and officials that the concepts «reform» and «modernization» equivalent. However, authors believe that «reform» and «modernization» is different concepts and mark out their distinctions.

For modernization of administrative reform, authors define the basic principles of preparation and carrying out administrative reform. Experience and terms of carrying out administrative reforms in the countries of the world is analyzed, the attention is focused on the Russian experience of carrying out administrative reform where the purposes and tasks are consistently allocated it. Authors on the basis of the analysis of big theoretical and practical material make recommendations about their improvement.

Key words: scientific and organizational problems, reform, modernization, administrative reform.

М.С. Досымбекова, Т.А. Токтыбеков

Әкімшілік реформаларды дайындауды және жүргізуді жетілдіру мәселелері

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

Әкімшілік реформаны модернизациялау мақсатында, авторлар 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. Авторлар кең көлемді теориялық және тәжірибелік материалды талдау негізінде оларды жетілдіру бойынша ұсыныстар жасайды.

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

В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» отмечено, 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 обратное – «реформа» и «модернизация» разные понятия.

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

В научной литературе В. Балытников, В. Иванов считают, что 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 го-

сударственной службы, а реформа является более радикальным и системным подходом к ее совершенствованию.

В отличие от модернизации, реформа предусматривает существенный и более радикальный 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].

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.

Сроки проведения административных реформ в каждой стране были разные, однако и конечные 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].

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 сосредотачиваться на одном-двух вопросах.

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 рефор-

мы, 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 [8] 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 Казахстана отмечается, что новая эффективная система государственного управления должна быть основана на:

- повышении эффективности контрольных и надзорных функций центральных государст-

венных 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.

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 решению.

Мы считаем, что в рамках второго этапа административной реформы, провозглашенной Президентом Республики Казахстан в Послании народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»» прежде всего на научной основе необходимо определить все основные условия и факторы, препятствующие повышению социальной эффективности деятельности органов государственного управ-

ления 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, являются:

- коррупция 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 порчу, упадок, подкуп, подвергание 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 как со стороны властей, так и со стороны общества за этим явлением [9, с. 14].

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 представления 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. – №8.
- 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 Institutsyonalnaya reforma v Rossii: perehod ot proektirovaniya k realizatsii v usloviyah mnogourovnevnoi 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 modernizatsyi sistemy gosudarstvennogo upravleniya Respubliki Kazakhstan. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 13 yanvarya 2007 goda. №273 // Kazakhstanskaya Pravda. – 2007, 16 yanvarya №8.
- 9 Sidorov A.I. Korruptsiya: i diaгноз, i prigovor // Sotsis. – 2008. – № 2. – С.114.