А. С. Ахметов

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА — ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В Республике Казахстан административная реформа проводится под руководством и контролем Правительства. В соответствии с указом Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственного управления в Республике Казахстан» от 29 сентября 2004 г.[1] была проведена реорганизация центральных органов исполнительной власти. Глава государства еще раз вернулся к административной реформе, выступая 1 сентября 2006 г. перед депутатами на открытии сессии Парламента Республики Казахстан. В ходе данной сессии была поставлена задача проведения административной реформы на основе принципов корпоративного управления, прозрачности и подотчетности обществу. В целях модернизации государственного управления Глава государства поручил Правительству осуществить соответствующие меры в семи направлениях:

1. Совершенствование структуры государственных органов.
2. Увеличение зарплаты государственных служащих, которое должно зависеть от конкретных результатов труда.
3. Достижение высокого качества государственных услуг.
4. Внедрение рейтинга и новых подходов в бюджетном процессе.
5. Повышение стабильности, устойчивости и управляемости государственного аппарата.
6. Снижение коррупции.
7. Формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы.

Новая экономика и новые общественные отношения требуют нового качества государственного управления. Непреложность данного факта обусловливает основную стратегическую задачу Правитель-

АХМЕТОВ
Ашимжан Сулейменович — доктор технических наук, профессор, академик Инженерной Академии и Академии высшей школы Республики Казахстан, ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, г. Астана).

[1] Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственного управления в Республике Казахстан» от 29 сентября 2004 г. № 1449 // Казахстанская правда. 2004. 30 сентября.

ства Республики Казахстан — создание эффективной системы государственного управления. В связи с необходимостью решения этой задачи была создана Межведомственная комиссия по проведению административной реформы, в которую вошли не только руководители государственных органов исполнительной власти, но и специалисты в области государственного управления. Эффективная система государственного управления необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения.

При проведении административной реформы Республика Казахстан опирается на опыт ведущих стран, где соответствующие реформы были проведены в 1980–1990 гг. В результате их осуществления в развитых странах были созданы научно-исследовательские центры, высокоэффективный государственный сектор, предпринимательская элита, профессиональная государственная служба. Из постсоветских стран административную реформу в настоящее время проводят Казахстан и Россия. У наших стран много общего, но у каждой есть свои особенности.

Республике Казахстан еще предстоят основные этапы реализации административной реформы. То, что было сделано, на наш взгляд, является лишь подготовительной работой. Процесс административной реформы прежде всего требует консолидации всего национального сообщества.

Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан проводятся научные исследования зарубежного опыта по осуществлению административных реформ[2]. Данные исследования опираются на теоретико-методологическую базу, подготовленную западными учеными и уже апробированную на практике. Международный опыт показывает, что за последние два десятилетия в системе государственного управления произошел фундаментальный сдвиг от традиционного государственного администрирования к новому государственному менеджменту. Подобное изменение подразумевает трансформацию основных организационно-функциональных структур, разработку новых методов и подходов в государственном управлении. Помимо изменений в системе управления в настоящее время можно констатировать изменение взаимоотношений между государством и гражданином: если раньше в сфере государственного управления преобладали публично-правовые отношения (в первую очередь, конституционно-правовые, административно-правовые), то в настоящее время наблюдается преимущество отношений гражданско-правовых. В этой связи в

[2] См.: Эффективность государственного управления в Республике Казахстан: методология и приоритеты / Под ред. А. С. Ахметова. — Астана: Акад. гос. упр. при Президенте Республики Казахстан, 2007.

государственном управлении акцент сделан на повышение качества государственных услуг. В рамках реформы будет повышена ответственность и подотчетность государственных органов и отдельных руководителей органов государственной власти. Новые общественные отношения предполагают изменение вектора деятельности этих структур, его направленность на рядового потребителя услуг, что предполагает прозрачность взаимодействий и оперативность реагирования на нужды потребителей.

Основная цель административной реформы, реализуемой в Республике Казахстан, — сформировать социально ориентированное государство, приблизить его к гражданину. Для этого необходимы кардинальные изменения в управленческом поведении, процессах и общей культуре всего населения республики. В плане организационной культуры нужен системный подход. Несмотря на некоторые фрагментарные успехи, сегодня ощутима недостаточность использования основного подхода в организации функциональной структуры системы государственного управления — системного.

В настоящее время в Республике Казахстан создается модернизированная система государственного управления. Новые нормативные правовые акты Президента Республики Казахстан, Парламента и Правительства, различных ведомств составили соответствующую правовую базу. В ходе модернизации и повышения результативности работы государственного аппарата определены 5 приоритетов:

– повышение качества оказания государственных услуг;
– внедрение системы государственного планирования и бюджетирования, ориентированной на результаты;
– сокращение административного давления на предпринимательские структуры и наведение порядка в сферах, где присутствует избыточное государственное вмешательство;
– развитие «электронного правительства», прежде всего обеспечение широкого предоставления общественных услуг в электронной форме;
– реформа государственной службы.

В июне 2007 г. Правительством утверждены типовые стандарты и регламенты оказания государственных услуг[3] и реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам[4].

Важным направлением модернизации системы государственно-

[3] Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Типового регламента оказания государственной услуги» от 30.06.2007 г. № 559 // Казахстанская правда. 2007. 10 июля.

[4] Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам» от 30.06.2007 г. № 561 // Казахстанская правда. 2007. 12 июля.

го управления является повышение его эффективности. Для этого Правительство и все государственные органы в настоящее время внедряют систему государственного планирования, ориентированного на результат. В конце 2007 г. принята Концепция формирования новой системы государственного планирования, ориентированной на достижение стратегических целей и задач государства посредством индикаторов результативности. В 2008 г. все центральные государственные органы приступили к разработке стратегических планов своей деятельности на 2009–2011 гг. Внедрение государственными органами государственного планирования и бюджетирования, направленных на достижение результатов, будет осуществляться в соответствии с принципами контрактных обязательств между участниками процесса. Модель «заказчик – исполнитель» используется во многих развитых странах. Ее применение в Республике Казахстан будет осуществляться следующим образом. Между премьер-министром и руководителем государственного органа будет заключаться меморандум, своего рода соглашение о результатах. Аналогичные меморандумы будут заключаться и с акимами — руководителями местных органов государственного управления. Рассматриваемые меморандумы — это публичные обязательства соответствующих руководителей государственных органов перед обществом по достижению поставленных в стратегическом плане государственного органа целей и указанных результатов. Итоги выполнения данных обязательств будут отражены в ежегодных публичных отчетах.

Необходимым и важным элементом проводимой реформы государственного планирования является внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты. Повышение управленческой гибкости государственных органов проявляется, прежде всего, в управлении основными средствами и персоналом, свободном перераспределении средств между различными статьями расходов в пределах выделенной общей суммы финансирования. В бюджетном процессе Республики Казахстан планируется переход от метода «управления бюджетными средствами» к методу «управления результатами» путем расширения самостоятельности, но в то же время повышения ответственности всех участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров. Переход к методу «управления результатами» предполагает формирование среднесрочного бюджета с целью планирования достижения стратегических целей на период, превышающий один год, а также повышения предсказуемости объема ресурсов, которым располагают и управляют государственные органы. Для того чтобы система среднесрочного планирования стала надежной и вызывала доверие у всех участников бюджетного процесса, будет использован

«скользящий» подход, когда прогнозные показатели второго года среднесрочного бюджетного цикла становятся отправной точкой для планирования следующего среднесрочного бюджетного цикла и т. д. Для осуществления намеченных планов необходима прозрачная и эффективная система мониторинга достижения конечных результатов и аудита эффективности использования выделенных бюджетных средств. Поэтому постоянный мониторинг признан принципом административной реформы Республики Казахстан[5].

Еще одним направлением административной реформы является совершенствование финансового менеджмента и мониторинга деятельности государственных органов. Ориентир на результативность смещает акцент с проверки соблюдения определенных финансовых требований к оценке экономической и социальной эффективности расходования бюджетных средств. В этой связи в разрабатываемом в настоящее время Бюджетном кодексе будут предусмотрены новые принципы формирования бюджета, переход к новой системе учета, к международным финансовым стандартам отчетности. Кроме того, будет разработана новая информационная система управления финансами и результатами деятельности государственных органов. Базовым условием становления современной конкурентоспособной экономики является адекватная конкурентоспособная система государственного менеджмента, которая требует четкого разграничения функций и ответственности каждого участника рынка, в том числе государства.

Одним из направлений административной реформы является политика, направленная на качественное развитие экономики страны и ее основных институтов. При этом важными процессами являются уменьшение государственного вмешательства в деятельность частного сектора и оптимизация системы государственного контроля. Достижение результатов в указанных направлениях позволит четко ограничить сферу государственного регулирования, повысить его эффективность и, как следствие, улучшить инвестиционный и предпринимательский климат в стране. Сейчас разрабатываются меры по оптимизации разрешительной системы, в особенности лицензирования, сертификации и аккредитации, по оптимизации регулируемых видов деятельности, по сокращению административных барьеров.

На повышение эффективности работы органов исполнительной власти и на совершенствование их отношений с гражданами большое влияние оказывает развитие информационных технологий, их доступ-

---

[5] Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации системы государственного управления» от 13 января 2007 г. № 273 // Казахстанская правда. 2007. 15 января.

ность, как территориальная, так и ценовая. Поэтому будет продолжена работа по формированию «электронного правительства», прежде всего в части обеспечения широкого предоставления общественных услуг в электронной форме. Это позволит облегчить и ускорить связь между гражданами и органами исполнительной власти; ликвидировать ограничения, налагаемые, например, графиком работы или географической удаленностью органов исполнительной власти; обеспечить доступность информации, ее подлинность, конфиденциальность.

Повышение эффективности и результативности работы государственных органов невозможно без реформы государственной службы, направленной на формирование новой кадровой политики в стране. В этой связи разрабатывается концепция реформирования государственной службы, предусматривается оптимизация реестра должностей государственных служащих, совершенствование оплаты труда, реформирование системы профессиональной подготовки государственных служащих, формирование новой культуры и ценностей в государственном аппарате, а также внедрение современных методов управления человеческими ресурсами. Именно реформа государственной службы призвана повлиять на кадровый состав государственного аппарата, наполнить обновленные в результате административной реформы структуры государственной власти профессионалами.

В конце прошлого и в начале текущего года проведены работы по оптимизации организационной структуры как центральных органов исполнительной власти, так и их территориальных подразделений. В результате — существенно скорректированы функции данных органов и их штатная численность.

В целом реализация всех мер в рамках административной реформы требует большой организационной, в том числе законодательной, работы и значительных материальных ресурсов. Обязательным условием успеха административной реформы является осознание того, что административная реформа проводится не ради самого государственного аппарата, а в интересах всех без исключения граждан.