

I. Dauranov

candidate of Economic Sciences The institute of economics of the Committee of science
of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, Almaty

I_dauranov@mail.ru

REFORMING THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND PUBLIC MANAGEMENT IN THE FRAMEWORK OF THIRD ECONOMIC MODERNIZATION OF KAZAKHSTAN

Annotation. The article is devoted to analysis of shortcomings of the current system of administrative and public management. There are low quality of legal acts, planning and program documents, and frequent changes and additions to them. Examples are the Budget Code, the Administrative Code, methodology for assessing quality of public services, etc. Main reason is an unclear function allocation between political and administrative civil servants. An effective mechanism for personal responsibility for development of unsatisfactory legal acts is absent.

The second problem is inefficient use of budgetary funds. Annually, financial violations are identified for tens of billions of tenge. This requires adjustments to the current system of state planning.

The third problem is insufficient quality of public services due to unsatisfactory formation of standards and regulations for their provision. Indicators of quality and availability of public services have to be revised.

Structural and institutional reforms are carried out with significant deficiencies. Basically, analogy approach is applied. As a result, foreign experience is used without taking into account historical, economic and social characteristics of Kazakhstan. In addition, transformation costs of the reforms are not taken into account.

Short period of reform implementation impacts on their low effectiveness. To eliminate these shortcomings, new methodological and organizational support has to be developed.

The main reason of the problems is low competence of civil servants in organization of public management processes. Special courses must be included in the training and retraining programs for the civil service.

Keywords: administrative and public management, budgetary funds, public services, institutional and structural reforms.

УДК 3338.242 (574)

И.Н. Дауранов

Институт экономики Комитета науки Министерства образования и науки
Республики Казахстан, г. Алматы

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО- ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ТРЕТЬЕЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ КАЗАХСТАНА

Аннотация. Статья посвящена анализу недостатков действующей системы административно-государственного управления. В число основных из них входят следующие. Невысокое качество нормативных правовых, плановых и программных документов. Частое внесение в них изменений и дополнений. Примером может служить Бюджетный кодекс, Кодекс об административных нарушениях, методика оценки качества государственных услуг и т. д. Основная причина заключается в нечетком распределении функций между политическими и административными государственными служащими. Также отсутствует действенный механизм персональной ответственности за разработку некачественных нормативных правовых актов. Второй недостаток заключается в неэффективном использовании бюджетных средств. Ежегодно выявляются

финансовые нарушения на десятки миллиардов тенге. Это требует внесения корректировок в действующую систему государственного планирования. Третьим недостатком является недостаточно высокое качество государственных услуг. Это обусловлено не качественно разработанными стандартами и регламентами их оказания. Также требуют пересмотра индикаторы качества и доступности государственных услуг. Существенные недостатки допускаются при проведении структурных и институциональных реформ. В основном применяется метод аналогий. В результате зарубежный опыт используется без учета исторических, экономических и социальных особенностей Казахстана. В дополнение к этому не учитываются трансформационные издержки проводимых преобразований. Невысокая результативность реформ также обусловлена неоправданно короткими сроками их проведения. Для устранения этих недостатков необходимо разработать новое методическое и организационное обеспечение. Основной причиной рассмотренных недостатков является невысокая компетентность государственных служащих в области организации процессов государственного управления. В программы подготовки и переподготовки кадров для государственной службы необходимо включить специальные предметы.

Ключевые слова: административно-государственное управление, бюджетные средства, государственные услуги, институциональные и структурные реформы.

По инициативе Главы государства в Казахстане положено начало фундаментальной реформы действующей системы государственного управления. Основная её цель сформулирована Президентом Республики Казахстан звучит следующим образом: «...построить эффективную, устойчивую, современную систему управления страной» [1]. Ключевое направление заключается в перераспределении полномочий между отдельными ветвями власти. При этом предусматривается передача значительной части функций и соответствующих полномочий в области регулирования социально-экономического развития страны Правительству. Положительное решение связанных с этим задач требует реформирования действующей системы административно-государственного управления, которой присущи следующие недостатки:

- частое внесение изменений и дополнений в законодательные, программные и методические документы;
- неэффективное планирование и использование бюджетных средств;
- невысокое качество государственных услуг по сравнению с затраченными ресурсами;
- недостаточно высокий профессионально-квалификационный уровень государственных служащих;
- институциональные и структурные реформы государственных органов осуществляются без соответствующей методической и организационной подготовки.

Одним из основных недостатков действующей системы государственного управления является сравнительно невысокое качество нормативных правовых, методических, плановых и программных документов. При этом имеет место выраженная неустойчивость институционально-правовой базы, которая проявляется в относительно частом внесении в них изменений и дополнений. Примером может служить Бюджетный кодекс, Кодекс об административных нарушениях, методика оценки качества государственных услуг и т. д. Это приводит к неспособности грамотно и четко выполнять принятые Главой государства и Парламентом Республики Казахстан нормативные правовые акты. В результате правильные и своевременные политические решения ввиду недостаточно продуманных действий исполнительной власти приводят к социальной напряженности, снижению имиджа государственного аппарата и, в конечном счете, к дискредитации проводимой социально-экономической политики. Основная причина заключается в нечетком определении и распределении функций между политическими назначенцами и административными государственными служащими, а также отсутствия простого и понятного всем механизма персональной ответственности за разработку некачественных нормативных правовых актов и негативные последствия, к которым они привели. В своем выступлении на XVI съезде партии партии "Нур Отан" Н.Назарбаева отметил: «Сегодня нельзя не видеть, что административная государственная служба зависима от политического уровня. Это политизирует принятие решений, даже в тех случаях, когда необходимо профессиональное управление без всякой политики» [2].

О неэффективности процесса планирования и использования бюджетных средств свидетельствует официальная информация уполномоченных государственных органов. По данным Счетного комитета в 2015 году не исполнение бюджета по затратам составило порядка 16 млрд. тенге, из которых 7,3 млрд. тенге не освоено центральными государственными органами. По программам бюджетного кредитования на местном уровне не освоено порядка 1222,2 млн. тенге. В рамках реализации государственных и отраслевых программ освоено 91,3 % от общего объема выделенных средств. Нарушение бюджетного и другого законодательства выявлено на сумму 72,5 млрд. тенге, из которой неэффективно было использовано 49,2 млрд. тенге. Финансовые нарушения, допущенные в процессе формирования и использования целевых трансфертов, составляют 410,5 млрд. тенге, что на 67,6% больше чем в 2014 году. При этом в центральных органах выявленная сумма нарушений составляет 46 млрд. тенге, в местных – 364,5 млрд. тенге. Также

отмечено, что «Отдельными государственными органами некачественно разработаны прямые и конечные результаты достижения бюджетных программ» [3]. В Стратегии «Казахстан – 2050» Президент Республики Казахстан отметил следующее: «Нам нужно дальнейшее совершенствование системы государственного планирования и прогнозирования. Ставлю цель – усилить ответственность госорганов за разработку планов и программ» [4].

В Казахстане за прошедшие 10 лет проделана широкомасштабная работа, направлена на повышение качества государственных услуг предоставляемых населению и предпринимателям. Однако, не смотря на принимаемые меры, до сих пор имеет место достаточно сильное административное давление на бизнес со стороны государственных органов. По этому поводу Президент Республики Казахстан в своем Послании народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» отметил: «Процессы оказания государственных услуг должны быть максимально оптимизированы. Необходимо сократить сроки и перечень документов, исключить дублирующиеся процедуры» [5].

Другая причина заключается в недостаточно высокой квалификации государственных служащих занимающихся разработкой и реализацией программных и плановых документов. По этому поводу в Стратегии «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства отмечено: «Мы должны качественно улучшить кадровый состав государственной службы через введение усовершенствованных методик отбора и профессиональной подготовки» [4]. Данное положение нашло свое развитие

Проведенные ранее исследования показывают, что осуществляемые в системе государственного управления реформы, как правило, протекают сложно и противоречиво. Их результативность далеко не всегда является достаточно высокой по сравнению с затраченными трудовыми, финансовыми и другими ресурсами. Международный опыт в ряде случаев используется фрагментарно без учета национальных, исторически сложившихся культурных традиций, а также используемой формы правления и государственного устройства. При этом в качестве основного используется метод аналогий, которому при разработке и внедрении организационно-управленческих инноваций принадлежит вспомогательная роль. По этому поводу Глава государства в книге «Критическое десятилетие» отметил: «Механический слепок заведомо хуже осмысленной скульптуры. Вобрать все лучшее от мирового опыта и мобилизовать наши глубокие национальные традиции на службу социально-экономическому прогрессу – вот ключ к успеху: стабильному и процветающему Казахстану» [6].

Сложившееся положение дел в области проведения структурных и институциональных реформ обусловлено следующими факторами. Во-первых, преобразования административно-государственного управления, как правило, осуществляются без соответствующей организационно – методической подготовки, что повышает их стоимость и снижает эффективность.

Во-вторых, нормативные правовые и методические документы, регламентирующие проведение институциональных и организационных реформ, принимаются «сырыми», так как не проходят достаточную экспериментальную апробацию в пилотных органах.

В-третьих, отечественными реформаторами не учитывается, что при проведении любых реформ всегда возникает сопротивление переменам. При этом, чем радикальней реформы, тем сильнее сопротивление. Мировой практикой разработаны достаточно эффективные способы преодоления возникающих сопротивлений, что в значительной мере повышает эффективность проводимых институциональных и организационных преобразований. В связи с этим существует объективная необходимость их использования.

В-четвертых, практически все реформы, проводятся в неоправданно сжатые сроки. В связи с этим государственные служащие не успевают пройти обучение новым формам и методам работы. В дополнение к этому в нормативные правовые документы, регламентирующие использование новых форм и методов работы на постоянной основе вносятся изменения и дополнения.

Положительное решение первой из рассмотренных проблем заключается в разработке организационного механизма, обеспечивающего рациональное распределение функций и полномочий между политическими и административными государственными служащими. При Правительстве страны целесообразно создать консультативно-совещательный орган – совет ответственных секретарей, который будет работать на постоянной основе. Его основной задачей будет предварительное рассмотрение, программных, плановых и других документов на предмет определения трудоемкости и времени, которое необходимо для их реализации. После их положительного заключения документы направляются в Правительство для окончательного утверждения. Также необходимо повысить права и персональную ответственность ответственных секретарей за выполнение возложенных на них функций.

В Казахстане действующая система государственного планирования базируется на элементах школы дизайна школы планирования. Из школы дизайна взята на вооружение широко известная методика SWOT (в переводе на русский язык данная аббревиатура читается как ССВУ), которая заключается в оценке сил и слабостей организации, а так же внешних возможностей и угроз для приведения их в соответствие, обеспечивающее достижение поставленных целей [7, 31]. Из школы планирования используются положения

связанные с разработкой стратегических и операционных планов [7, с. 49]. Недостаточная обоснованность использования рассматриваемых концепций обусловлена следующим причинами. Во-первых, данные концепции были разработаны для хозяйственных структур. Во-вторых, рассматриваемые школы стратегий наиболее эффективны в относительно стабильный на внешних и внутренних рынках период деятельности организаций. Таким образом, основным недостатком, используемых моделей стратегического планирования является то, «что организация должна либо предвидеть изменения окружающей среды, либо контролировать её, либо просто предполагать её стабильность» [7, 59]. Практика показывает, что в современных условиях это невозможно. В связи с этим целесообразно начать реформировать действующую систему планирования и более широко применять так называемые трансформационные школы планирования, в число которых входят школы обучения, внешней среды и конфигурации» [7, с. 143, 238, 253]. Результаты проведенных исследований показывают, что используемая в Казахстане школа планирования, в частности система БОР, может быть успешно, использоваться только для государственного сектора. По отношению к отраслям частного сектора экономики на государственном уровне целесообразно использовать индикативное планирование.

Относительно невысокое качество государственных услуг обусловлено использованием некорректной системы показателей, характеризующих их качество и доступность, которая не соответствует принципам государственного менеджмента. Оценка осуществляется на основе относительных сводных показателей и только на основе определения текущего уровня его значения.

В мировой практике государственного менеджмента качество услуг представляет собой удовлетворенность потребителей качеством процесса предоставления услуги в целом, а так же точностью и правильностью её результата (правильно оформленные (заполненные) документы, рассчитанные пособия, налоговые отчисления и т. д.). Для измерения используют такие показатели как доля случаев правильно оформленных документов, правильно произведенных расчетов, начислений и т. д. Для измерения своевременности используют доля случаев предоставления услуг в установленные законодательством сроки, доля потребителей ожидавших получение услуги не более 30 минут. При этом применяется три вида взаимосвязанных между собой значения показателя по конкретной услуге: текущее, нормативное и целевое.

Нормативное значение показателей государственных услуг (стандарт) представляет собой максимально возможное его значение при сложившемся уровне организации управления и труда, а так же располагаемых ресурсов. Целевое значение показателей государственных услуг, отражает реально достижимый уровень в определенный период времени и представляет собой компромисс между ожиданиями и предпочтениями потребителей государственных услуг и реальными возможностями государственных органов в следующем году. Как правило, значение целевого показателя устанавливается сроком на один год и должно быть увязано с бюджетным планированием. Для достижения значения целевого показателя каждый государственный орган разрабатывает управленческий бизнес план. По мере совершенствования процессов предоставления государственных услуг нормативные и целевые значения показателей периодически пересматриваются в сторону увеличения с целью стимулирования интенсификации и напряженности управленческого труда.

Результаты проведенных исследований показывают, что административные реформы, проводимые в разных странах, отличаются по составу и содержанию. Вместе с тем во всех государствах, достигших в данной области заметных успехов, были созданы одинаковые предпосылки, которые обусловили достижения поставленных целей. Результаты проведенных исследований, а так же критическое осмысление проверенного мировой практикой зарубежного опыта свидетельствует, что создание эффективной системы государственного управления является сложным, многоплановым и непрерывным процессом, требующим организации специальной системы управления. В странах, где такая система была создана, реформы были проведены более успешно и результативно. В число таких стран входят Великобритания, США, Малайзия и некоторые другие. Административные реформы, проводимые в этих странах, отличаются по составу и содержанию. Вместе с тем во всех государствах, достигших в данной области заметных успехов, были созданы одинаковые предпосылки, которые обусловили достижения поставленных целей.

Мировой опыт свидетельствует о том, что проведение реформы административно-государственного управления является длительным, сложным и довольно противоречивым процессом. Положительное решение связанных с этим задач потребует финансовых средств, а так же создания многоуровневой сети специализированных институтов, основные функции которых заключаются в проведении необходимых прикладных исследований, обучении государственных служащих, формировании информационно-справочных баз данных и т. д. В число первоочередных мер входят следующие.

1. Определение одного уполномоченного органа ответственного за реформу государственного управления. Как показывает практика Министерство экономики и бюджетного планирования РК, которое было преобразовано в Министерство национальной экономики РК, не в полной мере справляется с возложенными на него функциями по проведению структурных и институциональных реформ системы органов государственной исполнительной власти. Учитывая, что на современном этапе развития административная реформа государственного сектора охватывает практически все звенья и уровни государственного управления

целесообразно рассмотреть вопрос о создании отдельного подотчетного непосредственно Главе государства органа ответственного за проведение структурных и институциональных реформ на единой методологической и организационной основе.

2. Мировой опыт свидетельствует, что практически во всех странах существуют специализированные научные и проектные организации, которые занимаются изучением актуальных проблем развития государственного управления и государственной службы. В Казахстане на политическом уровне, решение о создании специализированной исследовательской организации было принято. В Указе Президента РК «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан», который был принят в январе 2007 года содержалось поручение Правительству Казахстана о внесении предложения по созданию Центра по изучению актуальных проблем в области государственного управления. Однако до сих пор данное поручение не выполнено.

Необходимость создания специализированной исследовательской структуры в области государственного управления подтверждается мировой практикой. В Казахстане Академия государственного управления является преимущественно образовательной структурой. Объем проводимых исследований занимает весьма незначительное место. В нашей стране наиболее значимые исследования, инициированные руководством страны, и которые получили практическую реализацию, были проведены на средства и при технической поддержке зарубежных донорских организаций Всемирным банком, ТАСИС, ЕС, ПРООН и некоторых других. В текущий момент времени финансирование исследований со стороны данных организаций значительно сокращено. В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о создании профильной научной организацией, осуществляющей исследование на постоянной основе, как это делают, например, научные организации, занимающиеся экономическими исследованиями.

3. Учитывая масштабы работ по проведению реформы административно - государственного управления, в которую будут вовлечены практически все центральные и местные исполнительные органы, целесообразно разработать специальную государственную программу, с использованием принципиально новой методологии организационного, институционального и социального проектирования. Это позволит более рационально использовать ресурсы, направляемые на создание системы государственного управления, способной обеспечить вхождение Казахстана в число 30 наиболее развитых стран мира. До настоящего времени реформы функционально-структурные, институциональные, экономические и кадровые вопросы модернизации государственного управления решались в отрыве друг от друга и без должной координации со стороны Правительства и Администрации Президента РК. Ответственность за разработку и реализацию административной реформы была рассредоточена между несколькими государственными органами. В результате этого меры по внедрению новой системы государственного планирования, новой модели государственной службы, а также стандартов государственных услуг были не достаточно увязаны между собой, что заметно снижало их эффективность.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Обращение Президента Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти от 25 января 2017

http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvami-vlasti

[2] Современное государство для всех: Пять институциональных реформ Выступление Президента Республики Казахстан, Председателя партии "Нур Отан" Н.Назарбаева на XVI съезде партии <http://www.nomad.su/?a=3-201503120024>

[3] Отчет Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета: «Об исполнении республиканского бюджета за 2015 год (заключение к отчету Правительства Республики Казахстан)» № исх: 6-26/3791-Б от: 20.06.2016 <http://esep.kz/rus/show1/article/26>

[4] Послание Президента республики Казахстан - Лидера нации н. А. Назарбаева Народу Казахстана Стратегия «казахстан-2050» Новый политический курс состоявшегося государства http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-n-nazarbaeva-narodu-kazahstana-14-dekabrya-2012-g_1355499089

[5] «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 31 января 2017 г. http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvarya-2017-g

[6] Назарбаев Н. А. Критическое десятилетие. – Алматы: Атамұра, 2003. – 240 с.

[7] Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмптэл Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб: «Питер», 2001. – 336 с.: ил. – (Серия «Теория и практика менеджмента»).

REFERENCES

[1] Address of the President of the Republic of Kazakhstan on the issues of reauthorization of governmental departments, January 25, 2017.

http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvami-vlasti

[2] The modern state for all: Five institutional reforms. Speech of the President of the Republic of Kazakhstan and Chairman of the Nur Otan Party at the 16th Party Congress <http://www.nomad.su/?a=3-201503120024>

[3] Report of the Accounts Committee for Control over Republican Budget Execution: "About execution of the republican budget for 2015 (conclusion to the report of the Government of the Republic of Kazakhstan)" No. ref: 6-26 / 3791-B dated: 06/20/2016 <http://esep.kz/rus/show1/article/26>

[4] Address by the President of the Republic of Kazakhstan, Leader of the Nation, N.Nazarbayev "Strategy Kazakhstan-2050": new political course of the established state"

[5] http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-14-dekabrya-2012-g_1355499089

[6] "Third Modernization of Kazakhstan: Global Competitiveness" The President of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev's Address to the Nation of Kazakhstan. January 31, 2017

http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-31-vanvarva-2017-g

[7] Nazarbayev N.A. Critical decade. - Almaty: Atamyra, 2003. - 240 p. ЭОЖ: 3338.242 (574)

И.Н. Дауранов

ҚР БҒМ ҒК Экономика институты, Алматы қ., Қазақстан

ҚАЗАҚСТАН ЭКОНОМИКАСЫНЫҢ ҮШІНШІ ЖАҢАРТУ ЖАҒДАЙЫНДА ӘКІМШІЛІК-МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІН РЕФОРМАЛАУ

Аннотация. Мақала қолданыстағы әкімшілік-мемлекеттік басқару жүйесінің кемшіліктерінің талдауына арналған. Олардың ішінде негізгі болып есептелетін келесілер. Нормативтік құқықтық, жоспарлық және бағдарламалық құжаттардың сапасының төмендігі. Оларға жиі өзгерістер мен қосымшаларды енгізу. Мысалы ретінде Бюджеттік кодексті, Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексті, мемлекеттік қызмет көрсету сапасын бағалау әдістемесін және т.б. келтіруге болады. Олардың негізгі себебі ретінде саяси және әкімшілік мемлекеттік қызметкерлердің функцияларын айқын бөлмеу болып табылады. Сонымен бірге сапасыз нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу үшін жеке жауапкершіліктің ұтымды механизмнің болмауы. Екінші кемшілік ретінде бюджеттік қаражаттың тиімсіз пайдалануын атауға болады. Жыл сайын ондаған миллиард теңге көлемінде қаржылық бұзушылықтар анықталады. Бұл қолданыстағы мемлекеттік жоспарлау жүйесіне түзетулерді енгізу талап етеді. Үшінші кемшілік ретінде мемлекеттік қызмет көрсетудің жеткіліксіз деңгейін атауға болады. Бұған сапасыз әзірленген стандарттар мен регламенттер себеп болып табылады. Сонымен бірге сапа индикаторлары мен мемлекеттік қызмет көрсетудің қол жетерлігі қайта қарастыруды талап етеді. Құрылымдық және институционалдық реформаларды өткізу барысында елеулі кемшіліктер орын алады. Негізінде ұқсастықтар әдісі қолданылады. Нәтижесінде шетелдік тәжірибе Қазақстанның тарихи, экономикалық және әлеуметтік ерекшеліктері ескерілмей пайдаланылады. Оған қоса өткізіліп жатқан өзгерістердің трансформационалдық шығындары есепке алынбайды. Реформалардың төмен нәтижелілігіне оларды өткізуінің қисынсыз қысқа мерзімдері себеп болады. Аталған кемшіліктерді жою үшін жаңа әдістемелік және ұйымдастырушылық қамтамасыз етуді әзірлеу керек. Қарастырылған кемшіліктердің негізгі себебі ретінде мемлекеттік басқару процестерін ұйымдастыру саласындағы қызмет ететін мемлекеттік қызметкерлердің төмен құзыреттілігі болып табылады. Мемлекеттік қызметке кадрларды дайындау және қайта дайындау бағдарламаларына арнайы пәндерді енгізу қажет.

Түйін сөздер: әкімшілік-мемлекеттік басқару, бюджеттік қаражат, мемлекеттік қызмет көрсету, институционалдық және құрылымдық реформалар.

Сведения об авторе:

Дауранов И.Н. – к.э.н., ведущий научный сотрудник Института экономики КН МОН РК