

Н. А. ӘБУЕВА

УКРАИНАДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІ БАСҚАРУДЫ ЖАҢҒЫРТУДЫҢ САЯСИ ТӘЖІРИБЕСІ

XX ғасырдың соңғы үштен бір бөлігінде мемлекеттің тиімді емесін түсіну және бизнестің үздік басқару тәжірибесін шеттен алу қажеттігі негізінде пайда болған әкімшілік реформалар мемлекет кейпінің елеулі өзгеруіне алып келді. Мұнда азамат орнының, оның мемлекет басқарудағы рөлінің өзгеруін негізгі реформа деп есептеуге болады. Клиентке бағыттану әлемнің көптеген мемлекеттерінде қазіргі уақытта жүзеге асатын мемлекетті басқарудың жаңа философиясы болып есептеледі.

Бұл бүкіләлемдік тенденциялар постсоциалистік мемлекеттердегі мемлекеттік қызметті жаңғырту мәселелеріне бөлінетін ықыласты қамтамасыз етеді.

Бүгінгі күні күрделі әлеуметтік-экономикалық жүйелерді басқарудың өзгеруінің төмендегі негізгі тенденциялары байқалады:

1. Деорталықтандыру мемлекетті басқарудың тиімділігін арттыру тәсілдерінің бірі болып табылады. Ол екі түрде жүзеге асады: биліктің вертикалін сақтай отырып, басқарудың төменгі деңгейіне жекелеген өкілеттілігі мен қызметтерін беру және өзіне жүктелген өкілеттікті жүзеге асыру үшін жекеменшік ресурстарға ие автономиялы құрылымдар құру;

2. Аймақтандыру. Соңғы онжылдықта мемлекеттердің кеңістіктік даму үрдісі аймақтандыру ұғымымен байланысты. Мысалға, Қазақстанда жекелеген аймақтардың құқықтық, мемлекеттік-әкімшілік, әлеуметтік-мәдени және экономикалық өзіндік ерекшеліктері ұлғайып келеді;

3. Мемлекеттік және муниципальді басқару органдарының құрылымы мен қызметін жетілдіру. Дамыған елдердің іс-тәжірибесі мемлекеттік және муниципальді басқарудың жаңа тенденцияларын – вертикальді әкімшілік құрылымдарының белгілі өкілеттілікке ие автономиялық мемлекеттік және муниципальді ұйымдардың горизонтальді желісіне алмастыруды белгілейді;

4. Қызметкерлерді дамыту мен мемлекеттік және муниципальді қызметті реформалау. Қызметкерлер әрқашан да мемлекеттік және муниципальді саясаттың мақсаттарына жету үшін маңызды стратегиялық ресурс болды және оның дамуы күрделі әлеуметтік-экономикалық жүйелерді басқаруды

жетілдіруде басты мақсат болып табылады. Ескі бюрократиялық нормалар мен ережелерден қазіргі заманғыға көшу жағдайларында жауапкершілік пен есеп берушілік, парасаттылық пен ашық-жарқындық сияқты іргелі ұстанымдарға сүйенетін мемлекеттік және муниципальді қызметтің жаңа әдептері туралы мәселе туындайды;

5. Мүлікті, бюджет пен қаржыны басқаруды жетілдіру. Ресурстардың шектелуі мен деорталықтандыру үрдісі бюджеттік және қаржылық басқарудағы өзгерістерді талап етеді;

6. Жекешелендіру мен муниципализацияландыру. Мемлекеттік және муниципальді органдардың қызметі тиімді емес салалар мен кәсіпорындарды одан әрі жекешелендіру жалғасуда. Сонда да акционерлік қоғамдар мен ұйымдардың меншігінен әлеуметтік ортаның мекемелері мен ұйымдарын муниципальділерге беретін муниципализацияландыру үрдісі өрбиді;

7. Ақпараттандыру. Мемлекеттік және муниципальді басқару жүйелерін жетілдіруде мемлекеттік және муниципальді аппарат жұмысының тиімділігін арттыруға әсер ететін ақпараттық және коммуникативтік технологиялар маңызды рөл атқарады;

8. Мемлекеттік және муниципальді қызметтің сапасын арттыру және оны бөлуді жетілдіру;

9. Әлеуметтік-экономикалық үрдістер мен нәтижелер мониторингі. Басқаруды жетілдіру басқарылатын үрдістер мен алынған нәтижелерді қадағалау мен бағалаудың сәйкес механизмін құруды талап етеді.

Бұл кезде бүкіләлемдік тенденциялар күрделі әлеуметтік-экономикалық жүйелерді басқару трансформациясында объективті шындық ретінде қабылданады, жақтырсаң да, жақтырмасаң да мемлекеттік басқаруды жаңғырту барысында онымен санасу керек (Польшада болғандай, онда әкімшілік реформа табысты болды). Бұл тенденцияларды елемеу әрекеттері сәтсіздіктерге немесе реформалаудың тиімділігінің азаюына әкеліп соқтырады. Постсоциалистік саяси жүйелерді мемлекеттің беделінің төмендеуімен, заңдар статусының төмендігімен және заңдардың үстен қараушылық ұстанымын құрметтемеумен, саяси элитаның жете

білмеушілігімен және осының салдарынан басқарудың төмендеуімен, азаматтық қоғамның дамымағанымен, жергілікті демократияның әлсіз дамуымен сипаттауға болады. Сондықтан Қазақстан үшін Украина сияқты мемлекетте мемлекеттік басқаруды жаңғырту тәжірибесін саяси талдау ерекше қызығушылық тудырады.

Украинада мемлекетті басқару жүйесін терең сапалық өзгерту қажеттілігі шығысеуропалық кеңістікте алғашқылардың бірі болып ресми мәлімделді. 1997 жылдың шілде айында Украинада әкімшілік реформаны жүргізу жөнінде экспрезидент Л. Кравчуктың басшылығымен Мемлекеттік комиссия құрылды. 1998 жылдың наурыз айында сәйкес Концепцияны әзірлеу аяқталды, ал сол жылдың шілде айында Украина Президентінің жарлығымен бұл Концепция мемлекетті басқару жүйесін реформалауды жүзеге асырудың негізі ретінде алынды.

Концепцияда атқарушы билік органдары жүйесінде жоғарғы орган ретінде Украина Министрлер кабинетінің конституциялық статусының барынша дәл іске асырылуы көзделді, ол үкіметке тура немесе жанама бағынбайтын атқарушы билік органдарының күнелтуі мүмкін еместігін шамалайды. Іс жүзінде атқарушы биліктің (және тек Жоғарғы бас қолбасшы статусымен түсіндірілетін қарулы күштерде ғана емес) бірсыпыра құрылымдары, шындығында, Мемлекет басшысына тікелей бағынышты болды (Бас мемлекеттік қызмет, Энергетиканы ырықтандыру жөніндегі ұлттық комиссия). Президент кейбір ведомстволардың ірі құрылымдық бөлімшелерінің тікелей өзі қадағалауын және олардың өзіне есеп беруін ендірі. Жекелеген министрліктер мен ведомстволардың басшылары Мемлекет басшысымен тікелей бірлесе әрекет етіп, олардың үкіметтің осы ведомстволардың мүдделеріне қызмет етуін міндеттейтін актілерді қабылдау тәжірибесі кең етек алды. Заңнамалық тәртіпке сәйкес атқарушы биліктің орталық органдарының (АБОО) барлық орынбасарларын тағайындау мен қызметінен босату құқығын үкіметке беру қажеттігі туралы концептуальді ережелерге қарамастан, Л.Кучма бұл құқықтың өзіне қалдыруын жүйелі жақтап отырды. Оның үстіне үкіметтің қайсыбір заңдарға veto қолдану жайында Президентке өтініш жасауы туралы, сондай-ақ заң жобалары мен жекелеген үкіметтік заң жобаларын қарастырудың басымдықтарын үкіметтік сараптама туралы Концепция ережелері толық көлемде (бірақ заң қағидаларымен бекітілмей) іс жүзінде жүзеге асырылды. Өйткені бұл ереже-

лер үкіметті Мемлекет басшысына берік байлап қояды және оны көбірек басқарылатын етеді.

Украинаның Министрлер кабинетінің шешім қабылдау үрдісін елеулі интенсификациялайтын үкіметтік комитеттердің құрылуы ерекше ықыласқа ие болды. Бұл ретте барлық өзгерістер үкіметтің өзінің бастамасымен және үкіметтік актілермен жүзеге асырылды. Концепция бұл комитеттерді үкіметтің ішіндегі (тек оның мүшелерінен тұратын) құрылымдар ретінде қарастырды, оларға болашақта үкімет қарастыратын мәселелерге байланысты тек алдын ала қорытындылар беру құқығы беріліп қоймай, сонымен қатар үкіметтің тапсырмасымен оның атынан соңғы шешімдер қабылдау шамаланды.

Алғашында бұл тәсіл толық көлемде іске асырылды. Бірақ үкіметтің «өтірік-өсек қазанына» кіруге мүдделі адамдардың қысымына төтеп беру қабілетсіздігі бұл органдар статусының өзгеруіне және олардың ведомствоаралық үйлестіру қызметі басым кең құрамды кеңестік құрылымдарға айналуына себепші болды. Ю.Тимошенконың үкіметі бұл комитеттерді тіпті құрған да жоқ.

Концепция үкімет аппаратының үкіметтік саясаттың қалыптасуына әсер етпеуі үшін үкіметтің өзінің аппаратынан бөлінуін ойлады. Ұйымдастырушылық тұрғыда бұл ниет Украинаның Министрлер кабинеті Секретариатының басшысын оның ауыспайтыны жайлы белгілі кепілдемелерге алмастырылатын үкімет құрамынан шығару жолымен іске асуы керек болатын. Алайда премьерлердің бұл қызметке «өз» адамын қою ынталылығы түпкі ойдан да күштірек болды. Соның ішінде 1999 ж. үкіметтік хатшыны тағайындау кезінде В. Ющенко осының алдындағы үкіметтің Министрлер кабинетінің министрі А.Толстоуховтан гөрі өзінің командасының өкілі В. Лисицкийді артық көрді. Алайда 2000 ж. В. Ющенконың үкіметі отставкаға кеткеннен кейін үкіметтік хатшы да (кейінірек мемлекеттік хатшы) ауысты. Ал 2003 ж. маусым айында Украинаның Министрлер кабинетінің министрі лауазымы қайтадан қалпына келтірілді.

Концепция атқарушы биліктің орталық органдарының үш түрін –арнайы статусы бар министрліктерді, мемлекеттік комитеттер және АБОО-ны құруды көздеді. Мұндай бөліну 1999 ж. желтоқсан айында енгізілді. Алайда, егер Концепция авторлары жекелеген АБОО-ға арнайы статус берілуін арнайы заңдарды қабылдаумен байланыстырса, ал іс жүзінде бұл органдардың тізімі Президенттің жарлығымен белгіленді, бұл кезде бір

органның (Экономика министрлігі, Мемлекеттік статистика комитеті және т.б.) АБОО-ның әр түрлі топтарына жатқызылуына рұқсат етілетін. Іс жүзінде бұл Мемлекет басшысының тарапынан АБОО басшысының жеке қолдауымен белгіленетін.

Концепцияда көрсетілген «АБОО сандық құрамын оңтайландыру» жеке мүдделермен қақтығыста қоғамдық мүддені қорғау қабілетсіздігі үлгісі болады. Концепцияны қабылдау кезінде Украинада 100-ге жуық АБОО, соның ішінде 28 министрлік болды. Бұл мөлшерді қысқартудың іс жүзіндегі алғашқы қадамдары 1999 ж. наурыз айында АБОО жүйесінде 18 министрлік, 21 мемлекеттік комитет және басқа да 50 АБОО болғанда жасалды. Алайда бұл қайта құру аяқталмай тұрып, 1999 ж. желтоқсан айында жаңадан 15 министрлікке, 20 мемлекеттік комитетке және 12 АБОО дейін қысқартылды. Мемлекеттік аппаратты қатаң өзгерту мемлекеттік шығынды қысқартуды талап еткен Украинаның халықаралық несие берушілерінің қайтпайтындығымен түсіндіріледі. Өкінішке қарай, қысқарту қоғамдық қажеттіліктерге толық жауап беретін еді деп айтуға болмайды: бұл өзгерістер соншалықты жүйесіз және қарама-қайшы болды. Олар мемлекетті басқарудың айқын көрсетілген қызметінің тізімінен емес, АБОО жүйесінің басқару аппаратының көптеген бөлімдерінің статусының төмендеу жолымен берілген сандық параметрлеріне жету қажеттілігінен туындады. Сондықтан статустық мінездемелерді қалпына келтірудің баяу үрдісі мынаған әкеп соқтырды: 2006 ж. қаңтар айындағы жағдай бойынша АБОО жүйесінде 19 министрлік, 12 мемлекеттік комитет және арнайы статуспен 24 АБОО болды.

Әкімшілік реформаның жаңа бастамамен мемлекеттік қызметті ұйымдастыру сияқты міндетін жүзеге асыру ерекшеліктеріне тоқталып өту керек.

Әкімшілік реформаның концепциясы «мемлекеттік органдарда лауазымдық тұлғалардың екі тобын – саяси қайраткерлер (саясаткерлер) мен мемлекеттік қызметкерлерді бір-бірінен ажыратып алуды» көздейді. Бұл бағытта маңызды қадам 2001 ж. мамыр айында министрліктерде мемлекеттік хатшылар институтын ендіргенде жасалды. 2003 ж. мамыр айында бұл институт таратылды, бірақ одан кейінгі оқиғалар көрсеткендей, оған объективті мұқтаждық әлі де бар. Алайда басында бұл институт өзінің мазмұны жағынан мемлекеттік аппараттағы саяси және әкімшілік құрушыларды бір-бірінен ажыратып алу құралы болған жоқ. Кәсіби саясаткерлерді мемлекеттік хатшылар мен олардың орынбасарлары қызметтеріне тағайындау да, ми-

нистр лауазымына мемлекеттік хатшыларды (С. Юшко, А. Лавринович) ұсыну да кең тараған құбылыс болды. Біліктілік талаптарда мемлекеттік хатшылардың мемлекеттік қызметтегі еңбек өтілінің болуы да ескерілмеді, тек басшылық қызметте 5 жыл болса жеткілікті еді. Мемлекеттік қызметкерлердің саяси компанияларға ауқымды тартылуы олардың кең көлемде лауазымдарынан босатылуына әкеліп соқтырды: тек 2005 ж. алғашқы айларында 18 мың қызметкер орнынан алынды.

«Атқарушы билік пен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жұмыс істеуінің жаңа идеологиясы – азаматтардың құқықтары мен еркіндігінің жүзеге асуын қамтамасыз ету қызметінің, мемлекеттік және қоғамдық қызмет көрсетуді ұсынуды бекітудің» маңызды алға жылжытушысы жоқ. Осындай идеологияның орнығуы, ең алдымен, сәйкес процедуралық механизмдерді құру мен олардың нормативтік бекітілуін талап етеді. Жалғыз ғана жетістік – 2005 ж. қыркүйек айынан бастап Әкімшілік сот ісін жүргізу кодексін қабылдау мен оның күшіне енуі. Алайда әкімшілік әділет арнайы органдардың ұйымдасқан жекелеген жүйесі ретінде емес, әкімшілік-құқықтық дауларды шешудің ерекше тәртібі ретінде жүргізіледі. Әкімшілік әділетті құру міндеті тіптен ұмыт қалды. Бұл билікке күшті қоғамдық қысымның жоқтығын және биліктің өзінің қазіргі жағдайды өзгертуге қызығушылығы жоқ екенін растайды.

Керісінше, 2005 ж. ұтымды әкімшілік-аймақтық құрылысты енгізу әрекеті соншалық күшті қарсы әрекетке тап болып, оның іс жүзінде жүзеге ауысуын кейінге қалдыруға тура келді.

Сонымен, Украинада әкімшілік реформаны өткізу тарихы Қазақстан Республикасына едәуір ұзақ кезең өткеннен кейін уақтысында ұсынылған бағдар мен қойылған міндеттердің маңыздылығының кең көлемде сақталуын ғана белгілейді. Украинаның әкімшілік реформа жолымен алға басуы «бір қадам алға, екі қадам артқа» формуласына дәл сәйкес келеді [1].

ӘДЕБИЕТ

1. Мельниченко В.И. Әкімшілік реформа – мүдделердің дауласуы: Украинаның тәжірибесі мен сабақтары // Мәскеу университетінің Хабаршысы. 21-серия. Басқару (мемлекет және қоғам). 2007. №1.

Абай атындағы ҚазҰПУ

23.04.07ж. түскен күні