

Б. С. ЖУСИПОВ

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В новых условиях перехода Республики Казахстан на путь либерализации политика управления становится еще более актуальной. В настоящее время Республика Казахстан нуждается в качественно новой модели государственного управления. В связи с этим 1 сентября 2006 г. Президентом Н.А. Назарбаевым на объединенном заседании двух палат Парламента предложена модернизация государственного управления [1]. Предложенная Президентом Н.А. Назарбаевым административная реформа волнует все общество. Вопрос о том, как она будет отвечать на существующие проблемы? Чем вызвана сегодняшняя административная реформа? Связана ли она с кризисом управления? Или же это переход на качественно новый этап развития государственного управления? Возможно ли в таких условиях превращение административной реформы в фактор политической модернизации? Может ли она встремить все общество, поднимая его политический тонус? Возможно ли с помощью административной реформы достижения желаемого уровня конкурентоспособности казахстанской экономики? В настоящей статье делается попытка ответить на эти вопросы.

На вопрос чем вызвана такая административная реформа – сегодня у политических экспертов пока нет однозначного мнения. По мнению некоторых специалистов, административная реформа, по сути, и есть компромиссное решение между необходимостью осуществления политической модернизации и обеспечением незыблемости президентской власти. Однако, как утверждают они, административные реформы не смогут и не должны «прикрыть» или затягивать политические реформы [2].

Общество находится в перманентном состоянии ожидания реформ и перемен. Поэтому необходим переход на качественно новый этап развития государственного управления. Неизбежно обострение межгрупповых отношений, которые чаще прорываются конфликтами наружу, ослабляют политическую систему. В таких условиях

возникает необходимость поднятия роли Президента над спорящими сторонами, чтобы вынуждать их находить консенсус или решение и только потом обращаться к нему для одобрения.

На заре независимого развития Республики Казахстан были допущены ошибки, будто при либеральном развитии государство не должно вмешиваться в экономическую, социальную жизнь общества. («Өз күнінде өзін көр»). Известно, что классический либерализм роль государства низводил до «ночного сторожа», что в современных условиях не совсем оправдано. Наоборот, в трудных условиях роль государства в жизни общества возрастает. Однако возрастание роли государства в регулировании экономической жизни – процесс внутренне противоречивый и конфликтный. С одной стороны государство выступает в интересах всего класса капиталистов, и оно устанавливает определенные рамки для предпринимательской деятельности, с другой – неизбежно выступает вопреки частным интересам отдельных монополий. В этой связи прав А.Г. Милейковский, который отмечает: «государство нередко выступает арбитром, сдерживающим хищнические стремления отдельных монополий во имя защиты более длительных и коренных интересов капитализма, иногда совпадающих с интересами нации» [3].

Следует отметить, что анализ и описание управлеченческой деятельности отдельных корпораций и фирм Республики Казахстан не могут в сумме заменить общую теорию управления. Они еще не дают верной картины даже в том случае, если будут тщательно исследованы конкретные условия функционирования той или иной корпорации, фирмы или предприятия, пусть даже с применением современных научных методов и научно-технических средств. Управление обществом в целом, на наш взгляд, не может быть результатом простого сложения управлений отдельными сферами. Государственные органы наделяются полномочиями по применению власти *в пределах своей компетентности*, а не в

смысле обладания отдельными «частями» государственной власти. Недостаточность их полномочий ведет к сбоям в работе госоргана, чрезмерные полномочия приводят к злоупотреблениям служебным положением [4]. Это положение как никогда актуально для современного развития казахстанской государственности. Управление обществом должно быть системным, комплексным.

Политическая стратегия управления, предложенная Президентом Н.А. Назарбаевым, предусматривает вхождение Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира. Для достижения указанных задач есть все основания и, разумеется, немало препядствий. Чтобы совершенствовать управление, необходимо точно диагностировать его состояние, бескомпромиссно раскрыть недостатки, определить пути приведения системы управления к более высокому, соответствующему новым условиям и требованиям состоянию. Возьмем, например, развитие предпринимательства, которое тормозится из-за налогов, инфляции, коррупции, чрезмерной монополизации экономики. В этой связи Президент Н.А. Назарбаев в своем выступлении на объединенном заседании парламента подчеркнул: «Мы будем выстраивать качественно новую модель государственного управления, где во главу угла будут поставлены интересы потребителей государственных услуг. Государственный аппарат должен функционировать на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта» [5].

Государственный сектор экономики является важным инструментом проведения социально-экономической политики. Государство – крупный участник рынка в лице государственных предприятий и корпораций. Поэтому управление государственным сектором должно способствовать решению не только чисто рыночных и финансовых задач, но и общекономических, научно-технических, социальных и экономических. Следовательно, государство должно всегда регулировать их.

В стратегической программе «Казахстан-2030» говорится: «Мы должны на порядок повысить эффективность и качество управления, помогать, стимулировать и дополнять активность частного сектора и национального капитала, что-

бы соответствовать новой экономической парадигме» [6], а к общегосударственному капиталу, по нашему мнению, относится и производственный фонд страны, который требует постоянного обновления, совершенствования и модернизации. Именно от этого зависит соответствия рыночного потенциала страны новой экономической парадигме, как выразился Президент государства Н.А. Назарбаев в своем выступлении.

В настоящее время широко признается тот факт, что правительство должно играть важную роль в обеспечении базовой социальной защиты, хотя до сих пор не разрешен спор относительно желательной степени государственного вмешательства и роли частных и неправительственных организаций. Нельзя, на наш взгляд, ограничивать потенциал государства в то время, когда потребности в социальной защите для подавляющего большинства населения остаются как никогда весьма существенными. Правительство еще может выполнять важную роль в регулировании рыночной экономики и вкладывать средства в развитие людских ресурсов.

Настало время перейти от сокращения роли государства к другой практике. Задача заключается в «переориентации государства», в центре которого находится демократия, умелое государственное управление в обеспечении справедливого распределения в условиях свободного рынка. Цель теперь заключается не в сокращении роли государства, а в развитии умелого государственного управления. В этой связи Региональное бюро для Европы и СНГ (РБЕС) предлагает всем своим партнерам, друзьям и коллегам принять участие в диалоге по вопросу о том, как перейти от «сокращения роли государства» к «переориентации государства». При этом подчеркивается то, что «...сокращение функций государства и отказ от обязанности в этой области влечет за собой значительные издержки и представляет опасность в политическом смысле» [7].

Таким образом, в современных постсоветских государствах требуется не уменьшение, а увеличение государственного потенциала, что обусловлено задачами обеспечения прав человека на достойную жизнь, перераспределения доходов по критерию справедливости. При этом приоритетами государственной политики распределения доходов должны стать: борь-

ба с бедностью; борьба с безработицей; усиление договорного регулирования оплаты труда; увеличение и дифференциация размеров пособий на детей в зависимости от доходов семьи; ориентация договоров об инвестициях на создание новых рабочих мест, т.е. рынок должен быть обращен лицом к человеку. Чем лучше будут соблюдены интересы всех людей, тем действеннее сам рынок, тем устойчивее его место и роль в обществе. Важным моментом в становлении рыночных отношений является усиление их направленности к социальному развитию общества с учетом изменений в образе и уровне жизни населения.

Как известно универсальными принципами бюрократии являются: организация дел строго по иерархическому принципу. Каждый служащий подчиняется вышестоящему должностному лицу и несет ответственность, как за свои действия, так и за действия своих подчиненных; деятельность всех служащих регламентируется системой правовых предписаний, определяющих объем их служебных полномочий

*Необходимо выработать новые средства управления* не только инвестиционными потоками. Указом Главы Республики Казахстан была утверждена Стратегия индустриально-инновационного развития РК до 2015 года, которая нацелена на диверсификацию экономики, отход от сырьевой модели развития. Однако пока ни Министерство экономики и бюджетного планирования, ни Министерство индустрии и торговли, по мнению ученых, не выработали четкой промышленной политики.

*Нельзя, на наш взгляд, допустить, чтобы Казахстан развивался только за счет иностранных инвесторов*, тогда как собственные деньги лежат в «резерве». За примерами далеко ходить не надо. Так, американская AES, купившая крупнейшую электростанцию страны Экибастузскую ГРЭС-1 (20 процентов всей выработки электроэнергии в Казахстане), арендующая целый ряд ГЭС и ТЭС, за семь лет своего присутствия вложила в активы... 250 миллионов долларов. Реальная цена только одной ГРЭС-1 гораздо выше. Другой стратегический инвестор, «МиталСтайл», за десять лет вложила в «Кармет» 1,8 миллиарда долларов. Сопоставимая по мощности «Криворожсталь» в 2005 году обошлась ему в 4,8 миллиарда долларов [8]. Ни один из

пришедших в перерабатывающие отрасли крупный инвестор не создал высокотехнологичное производство, не увеличил количество переделов сырья на доставшихся ему предприятиях. Иностранные компании привлекала возможность дешевого приобретения уже созданных активов и их эксплуатации – вплоть до полного износа.

В республике все еще слишком мало вкладывается в человеческий капитал, в образование и здравоохранение. В рамках методов управления экономикой, которых придерживаются финансисты – приверженцы «монетаристской» школы, развивать эти сферы и одновременно модернизировать эти сферы и одновременно модернизировать промышленность вряд ли возможно. Таков был метод государственного управления, который не совсем способен к развитию социальной жизни.

Укреплению принципа социальной справедливости помогает дифференцированный подход к вопросам социальной защиты. В общепринятом понимании он предполагает установление системы распределения доходов по социально-демографическим группам населения республики: прежде всего на лучшее обеспечение средствами наиболее уязвимых слоев общества – детей, инвалидов, учащуюся молодежь, пенсионеров и др. Приоритет этих групп здесь бесспорен и должен охраняться системой государственной социальной защиты. Для этого зарплаты государственных служащих увеличивается с привязкой ее к конкретным результатам труда. Увеличение зарплаты государственных служащих до уровня, сопоставимого с крупными казахстанскими частными компаниями, с привязкой ее к конкретным результатам труда.

С 1 января 2008 года повышается размер единовременного государственного пособия в связи с рождением ребенка до 34740 тенге. Ежемесячные пособия по уходу за ребенком до достижения им одного года составят от 5800 до 7500 тенге в зависимости от количества детей в семье.

Будет введено обязательное социальное страхование беременности, родов и материнства для работающих женщин. При этом перечисление взносов на их пенсионные счета должно продолжаться в период нахождения в декретном отпуске и отпуске по уходу за ребенком до одного года.

Выплату этих пособий намечается осуществлять из средств Государственного фонда социального страхования, сформированного за счет перераспределения социального налога.

Также планируется увеличение размера базовой пенсии до уровня 40 процента от прожиточного минимума. Это коснется более 1 миллиона 675 тысяч получателей пенсии, и ее размер в следующем году вырастет примерно на одну тысячу тенге, или более чем на 35 процентов. Минимальные пенсионные выплаты (базовая плюс минимальная солидарная пенсия) в 2008-м повысятся примерно на 1500 тенге, или 15 процентов.

Изменится предусмотренное пенсионным законодательством ограничение дохода, учитываемого для исчисления пенсий, с 15-кратного до 25-кратного месячного расчетного показателя. Около полумиллиона казахстанцев, чьи пенсии прежде были занижены за счет законодательного ограничения доходов, получат значительную прибавку к пенсии. Средний размер солидарной пенсии превысит 13600 тенге, а максимальный увеличится в 2008-м до 21700 тенге. При этом будет продолжена индексация пенсионных выплат, причем с опережением прогнозируемого роста индекса потребительских цен на два процента.

В нынешнем Послании говорится также о дальнейшем совершенствовании системы оплаты труда работников бюджетной сферы, а с 1 января следующего года намечено ввести выплату им пособий на оздоровление при уходе в трудовой отпуск в размере одного должностного оклада.

Для тех, кто до 1 января 1998 года выработал свой стаж работы на производстве с вредными и тяжелыми условиями труда, государство предполагает ввести со следующего года специпособия в размере восьми месячных расчетных показателей. Дополнительные расходы государства на реализацию всех перечисленных социальных проектов составят 108 миллиардов тенге.

«Сегодня у государства появились возможность выделить такие большие средства на улучшение социального обеспечения казахстанцев. И эту возможность необходимо реализовать», – подчеркнул президент Н.А. Назарбаев. Кроме того, он поручил правительству в течение трех лет построить 100 школ и 100 больниц именно в тех регионах страны, которые особо нуждаются в этих объектах [9].

Осуществление всех этих социальных мер, безусловно, связано с административной реформой. Отсутствуют сегодня и объективные критерии оценки должностной деятельности за хорошо или плохо выполненную работу. Это выражается, прежде всего, в уравниловке, одинаковых должностных окладах. Дифференцированная оценка деятельности чиновников, изменение структуры госаппарата могут и должны способствовать внедрению современных методов управления. Потому что одним из самых серьезных упреков государственному аппарату состоит в том, что чиновники практически не несут ответственности за бездействие. И одна из причин этого – отсутствие в госструктурах фундаментального механизма обеспечения руководящих и контрольных функций менеджмента. Чиновники стремятся избежать риска, ведь за бездеятельность им не грозит ничего, а за грубую ошибку можно поплатиться карьерой. Поэтому зачастую на риск они не идут [10].

К примеру, ревизорами Счетного комитета в ходе проведенных контрольных мероприятий на 524 объектах выявлены нарушения за 2006 год по расходам бюджета на сумму 51 миллиард тенге, из них использованы не по целевому назначению 5,9 миллиарда тенге, неэффективно – 17 миллиард, необоснованно – 15,9 миллиарда, прочие – 12,2 миллиарда. Нарушения по доходам бюджета составили 25,6 миллиарда тенге, при управлении активами государства – 21,9 миллиарда тенге. Кроме того, при проведении процедур государственных закупок допущены нарушения на сумму 7,2 миллиарда тенге. По итогам контроля восстановлено 1,9 миллиарда тенге [11].

Узким местом в государственном управлении – отсутствие увязки частных и общих интересов в республике. За сносом домов в центре Алматы стоят частные интересы – это теперь ни для кого не секрет. Сразу после выселения жильцов обычно выясняется, что на месте сносимых домов будет строиться многоэтажный жилой дом или увеселительный комплекс частными фирмами с целью извлечения прибыли. При этом форпостом застройщиков является государственная компания «Алматыжер», созданная Алматинским городским акиматом специально для изъятия земельных участков у жителей города. Как много раз заявляло руководство «Алматыжер», компания создана только затем, что-

бы свести жильцов сносимых домов с компанией-застройщиком. На деле же компания «Алматыжер» не только извещает жильцов о грядущем сносе и знакомит их с будущим застройщиком, который должен выплачивать компенсации. «Алматыжер» до конца отстаивает интересы застройщика, выступает в суде на его стороне. «Алматыжер» подбирает оценочные комиссии, которые выдают явно заниженные оценки сносимого жилья, не согласующиеся с растущими рыночными ценами на жилье [12].

Имевшие место события в Республике Казахстан – убийство А. Сарсенбаева и его соратников, случай в «Шанырак», заражение детей ВИЧ-инфекцией в Шымкенте, трагедия в Шахтинске, озвученные на Совете безопасности чудовищные размеры окладов топ-менеджеров – не способствовали росту доверия к власти. Еще одним ударом стала отсрочка с решением вопроса о председательстве Казахстана в ОБСЕ.

Для модернизации государственного управления Президент Н.А. Назарбаев поручил правительству осуществить следующие меры: это совершенствование структуры государственных органов. Правительство должно сократить иерархию должности на всех уровнях власти, исключив отдельные промежуточные звенья. Должна быть обеспечена комплексность в работе государственных органов при принятии управленических решений; должны приниматься соответствующие решения по совершенствованию структуры государственных органов и сокращению государственного аппарата; для повышения регулирующих функций министерств и ведомств, акиматов должны быть усилены их полномочия и самостоятельность в принятии управленических решений [13].

**Президент Н.А. Назарбаев в очередной раз предостерег членов правительства от излишней эйфории по поводу стабильного роста экономики.** По его мнению, экономическому росту в настоящее время по-прежнему способствуют благоприятная конъюнктура мировых цен на нефть и значительный приток в страну иностранного капитала. Говорить же о том, что наша экономика окрепла настолько, чтобы уже не зависеть от «нефтяных» денег, пока преждевременно. Необходимо подтянуть остальные отрасли жизни, это говорит о том, что задачи преобразо-

ваний системы образования, здравоохранения, социального обеспечения и жилья остаются на повестке дня. Программа реформ в системе социального обеспечения продолжается. «Перестройка» экономики с сырьевого направления на обрабатывающее только начинается. Увеличивается разрыв между богатыми и бедными. Причем это касается не только граждан, но и отдельных регионов.

Все это говорит о необходимости перестройки государственного управления в новых условиях. В результате административных реформ создаются советы директоров в министерствах и областных акиматах, в которых министр уже не будет единоличным руководителем, а двум голосам министра и руководителя службы внутреннего контроля предполагается противопоставить голоса генерального директора, назначаемого лично президентом. Вот почему придуман институт независимых директоров, которые должны будут выражать мнение делового и экспертного сообществ. Создание же советов директоров на уровне районного и городских акиматов наряду с введением выборности соответствующих акимов создает площадки для привлечения к управлению и учету интересов региональных элит.

В целом реформирование административной системы в определенной степени уравновешивает влияния различных сил друг другу, и вместе будут тянуть государственное управление в указанном президентом направлении.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Назарбаев Н.А. Модернизация государственного управления // Казахстанская правда. 2 сентября 2006.
2. Дырдина Г. Гаданье на бараньей лопатке // Республика. 23 марта 2007.
3. Милейковский А.Г. Некоторые новые явления в развитии государственно-монополистического капитализма и коммунистическое движение. В кн.: Проблемы рабочего движения. –М., 1968. С. 326.
4. Уваров В.Н. Теория государственного управления: Учебное пособие. Часть 2. Система государственного управления. Алматы: КазГЮА, 2001. 352 с. /78/.
5. Назарбаев Н.А. Модернизация государственного управления // Казахстанская правда. 2 сентября 2006.
6. Назарбаев Н.А. Казахстан – 2030. Алматы, 1999. С. 37.
7. Сокращение роли государства. Государственное управление и устойчивое человеческое развитие. – Москва: Права человека, 1997. 139 с. /6/.
8. «Чикагские мальчики» из Нацбанка // Central Asia Monitor. 26 января 2007.

9. Central Asia Monitor. 2 марта 2007.
10. Кульмагамбетов М. К компетентности через менеджмент // Казахстанская правда. 24 февраля 2007.
11. Оксикбаев О. Доверие к реальности прозрачного бюджета // Казахстанская правда. 6 марта 2007.
12. Курманбаев Е. Черный гонец – «Алматыжер» // Свобода слова. 1 марта 2007.
13. Назарбаев Н.А. Модернизация государственного управления // Казахстанская правда. 2 сентября 2006.

### Резюме

Қазақстан Республикасының либерализациялауға етудің жаңа жағдайында басқару саясаты өзекті бола

түсіде. Бұл ғылыми макалада осы мәселелерге тиянақты жауаптар беруге өрекеттер жасалынған, қоғамдағы әртүрлі қүштердің өсерін өкімшілік реформалау белгілі бір деңгейде тепе-тендестіретіндігі түжірымдалады.

### Summary

In the new terms (conditions) of the Republic of Kazakhstan transition on the way of the management policy liberalization is becoming the more actual. In this scientific article there is an attempt to answer to all these questions. The reformation of the administrative system is equaling the influences of the various powers in society.