

---

*К. О. АЙТБАЙ*

## **СПЕЦИФИКА ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ: ЕДИНСТВО СТРАТЕГИИ И ТАКТИКИ**

Секретариат Государственного секретаря Республики Казахстан

*Процесс осуществления административной реформы предполагает длительную системную деятельность, связанную с существенной трансформацией институтов, повышением статуса, роли и ответственности субъектов государственного управления, расширением участия гражданского общества в этой деятельности. Актуализируется вопрос с кадрами компетентных управленцев на местах, так как модернизация государственного управления с учетом региональной специфики Казахстана в настоящее время предстает приоритетной.*

Административная реформа стала центральной для концептуального осмысления пути развития казахстанского общества и управления в условиях geopolитической нестабильности. В целом в ходе трансформации государственной системы в Казахстане произошел поворот от бюрократизированного администрирования тоталитарного типа к синтезу технократического и демократического управления. С учетом транзитного периода и фактической трансформации политического строя, экономического уклада, социальной структуры во главе угла государственного строительства в Казахстане оказалась конституционная реформа, потому что было важно осмыслить новый статус государственности, определить векторы социально-политического, экономического, духовного развития и приступить к созданию организационных условий созидания общественно-политической системы. Претворение административной реформы в Казахстане стало средством сохранения основ государственности, явилось наиважнейшим шагом к пониманию сути суверенной идентичности, помогло осмыслить общегосударственную парадигму развития.

Важно подчеркнуть, что поэтапность реформирования с приоритетом решения экономических задач оказались продуктивными и позволили сохранять атмосферу стабильного развития общества. При осуществлении административной реформы были учтены объективные условия и в полной мере использованы субъективные факторы. Главе государства, Президенту РК Н. А. Назарбаеву удалось не только сохранить, но и приумножить государственный потенциал, осуществить преемственность государственного управления на всех уровнях власти, разумно сочетать опыт прежних управленческих кадров с готовностью молодежи постепенно брать на себя груз ответственности за общественное развитие. В Казахстане была определена методология проведения административной реформы, а на ее основе – разработана стратегия и осуществляется тактика модернизаціонных изменений государственной службы, которые обеспечены соответствующими правовыми условиями и учитывают логику политического процесса. Само появление нормативных актов в виде Указов Президента РК, Законов, регулирующих ход политических реформ, стало фактором, подтверждающим сохранение сильного потенциала государственного управления в Республике Казахстан. Административная реформа предполагает системный подход к управленческой деятельности, который

- охватывает современную политическую модернизацию (начиная от Конституционной реформы и включая переопределение значимости, статуса, роли и функций субъектов политики);
- связан с практическим исполнением стратегии индустриально-инновационного развития страны (с учетом равномерного социально-экономического развития регионов, эффективного использования их потенциала);
- направлен на достижение новой казахстанской государственной идентичности в ряду развитых мировых держав.

Административная реформа в целом подразумевает: достижение большей эффективности в деятельности Правительства; проведение четкого разделения функций и отношений с регионами; совершенствование механизмов политического регулирования – с одной стороны, и непосредственно региональное развитие, включающее в себя все существующие программы, начиная от Стратегии индустриально-инновационного развития и заканчивая программой территориального развития – с другой. В Казахстане в сжатые (с точки зрения истории государственного

строительства) сроки, в условиях трансформации социально-экономической системы, плавно осуществился процесс деполитизации государственной власти, постепенно разрешались возникающие противоречия общественного развития. В настоящее время осуществляется процесс редеидеологизации, который наполнен новым ценностным содержанием, ориентированным на понимание сути рыночного, социального, правового, демократического государства. Ход казахстанских реформ получил не столько ситуационно-практическое, сколько научно-стратегическое обеспечение и соответствующий механизм управления, что свидетельствует о взвешенной научной политике государственного управления, которая станет предметом специального политологического изучения. Процесс административного реформирования осуществляется в четком взаимодействии различных аспектов: правовых, политических, социальных, этических. При этом на всех этапах эволюции административной реформы происходит преобразование качества государственного управления через диверсификацию функций, разграничение полномочий, повышение управленческой компетентности.

По сравнению с доставшейся в наследство административно-командной практикой управления, totally идеологизированной и бюрократизированной, в течение последних лет в Казахстане сформировалось собственное представление о процессе государственного реформирования, были разработаны методы и апробированы методологические подходы, реализуется национальная модель государственного администрирования. В ходе осуществления административной реформы в Казахстане на разных ее этапах ставятся те или иные приоритетные цели, среди них можно выделить такие, как

- подготовка нормативного сопровождения реформы;
- совершенствование бюджетного процесса;
- децентрализация; дебюрократизация;
- формирование нового корпуса управленческих кадров;
- переопределение функций и полномочий государственных органов с целью устранения дублирования, с учетом передачи ряда функций другим общественным институтам;
- выравнивание возможностей регионов;
- борьба с коррупцией и т.п.

Каждый приоритет призван способствовать качеству общего политического процесса, совершенствованию государственного менеджмента, эффективным взаимодействиям власти и народа, государства и общества. Главным итогом процессуального анализа административной реформы стало осознание стратегического планирования как стабилизационного средства развития общества в условиях транзита и модернизации. Прежде всего, были обеспечены условия для реализации системного подхода:

1) применен комплексный подход к планированию: четко выделены стратегические цели, тактические задачи, траектории движения; определены субъекты деятельности, их компетенции и сферы действия для различных структурных звеньев государственного аппарата – министерств и ведомств, акиматов, национальных компаний и госучреждений;

2) осмыслена приоритетность в проведении реформ, осознана финансовая, кадровая обеспеченность их результативности в условиях недостатка ресурсных средств;

3) сформулированы принципы формирования управленческого класса государственных менеджеров (структура, состав, динамика) и предприняты меры для его эффективного развития (созданы условия для подготовки, профессиональной переподготовки, ротации, служебного продвижения);

4) изучен и приложен к разработке программ развития опыт социального партнерства, учета интересов различных субъектов экономики и общества.

В ходе осуществления административной реформы в нашей стране приходит осознание ее значения и роли в государственном строительстве. Административная реформа необходима для повышения качественного уровня государственного управления; налаживания доверительных взаимоотношений между государством и гражданами, госорганами и всеми общественными структурами; гармонизации взаимодействия между властью и бизнесом; эффективным соответствием между государственно-правовым регулированием и экономической свободой; обеспечения взаимосвязи процветания государства с благополучием и защитой интересов казахстанского народа.

Административная реформа, проводимая в Казахстане, делает все новые шаги по пути углубления содержания. После создания институциональных условий развития государственной службы наступило время оценки ее эффективности и качества, пришло время внедрения процесса стандартизации. Для этого в Казахстане прошла апробацию в модели и вводится рейтинговая оценка деятельности госорганов, акиматов областей на регулярной основе. Это делается для улучшения внутреннего администрирования рабочих процессов, повышения эффективности расходования бюджетных средств и обеспечения качества государственных услуг. Рейтинговая оценка стимулирует государственные органы к повышению эффективности деятельности. Ключевая роль на современном этапе реформы отводится внедрению системы менеджмента качества. В связи с этим предполагается поэтапно внедрять систему международных стандартов качества ISO в государственных органах и достигнуть принципа открытости работы госорганов и подотчетности их обществу. Для их реализации необходимо структурировать задачи и функции, определить количественные и качественные критерии труда государственных служащих, усилить мотивационное подкрепление ресурсами и стимулами. Внедрение стандартов качества повлечет за собой необходимость осуществления действенного контроля за их соблюдением. Повышение качества предоставления государственных услуг потребует повышения качества персонала государственного сектора.

Выступая с Посланием народу Казахстана в 2007 году, определяя перспективы развития страны в свете последовательной реализации Стратегии «Казахстан-2030», Президент РК Н. А. Назарбаев выделил необходимость продолжения работы по модернизации системы государственного управления, поскольку от качества работы государственных органов зависит эффективность реализации всех казахстанских реформ. Глава государства определили в перечне конкретных действий такие, как завершение работы по разграничению функций между республиканским и местными органами управления, а также между уровнями «область-район-село» с учетом эффективности реализации переданных на местный уровень функций; совершенствование законодательства по вопросам местного государственного управления и самоуправления; повышение эффективности использования средств бюджета и государственных активов, включая вопросы качества планирования бюджетных средств и вопросы контроля за их использованием; ужесточение спроса депутатов и ответственности администраторов бюджетных программ за допускаемые факты неэффективного и необоснованного использования бюджетных средств; серьезное укрепление системы государственного финансового контроля – реальное усиление ревизионных комиссий маслихатов, а также укрепление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета; усиление согласованности работы Парламента и Правительства в новом конституционном поле взаимоотношений. «...Этого требует масштабный характер вышеизложенных задач. Их смысл состоит в том, что Казахстан переходит из разряда стран «догоняющего развития» в позицию «состоявшегося государства», готового принять участие в конкуренции на международной арене» [1].

В ходе трансформации государственной системы в Казахстане процесс реформирования осуществляется в четком взаимодействии различных аспектов: политических, правовых, социальных, этических. При этом на всех этапах эволюции административной реформы происходит преобразование качества государственного управления через диверсификацию функций, разграничение полномочий, повышениеправленческой компетентности. Государственное администрирование имеет различные формы и уровни, регулируется системой нормативного законодательства, соизмеряется с общепринятыми в мире критериями качества, постоянно направлено на своевременное обнаружение возникающих проблем и их бесконфликтное, регулируемое преодоление. Проведение административной реформы способствовало созданию новых институтов, призванных совершенствовать подходы к государственному управлению с позиций международных стандартов качества. Итак, опыт развития государственной службы в суверенном Казахстане включил исследования практики государственного администрирования в развитых странах; процесс создания нормативной базы функционирования государственной службы с учетом специфики казахстанских возможностей; построение и апробацию национальной модели государственного управления. Таким образом, административная реформа получила как всестороннее теоретико-методологическое осмысление, так и практическую реализацию.

Несмотря на имеющиеся положительные результаты, пока еще не все вопросы решены или реализованы. Так, пока не выработаны достаточные критерии по определению оптимальной

численности, структуры государственного аппарата. Несмотря на комплекс мер борьбы с коррупцией, она остается одним из существенных факторов, сдерживающих эффективное функционирование государственного аппарата. К основным проблемным узлам административной реформы эксперты относят: отсутствие четкой уровневой схемы функционирования органов государственной власти, дублирование в работе местных органов, Министерств и отделов аппарата Правительства; затягивание процесса децентрализации; недостаточную транспарентность системы государственного управления: «непрозрачность» для контроля со стороны общества органов государственной власти; слабый кадровый потенциал; высокий уровень коррупции; отсутствие постоянного диалога между государством и обществом.

Встал вопрос о перераспределении функций управления между центром и регионами, о делегировании части полномочий, становящихся несвойственными государству, новым институтам гражданского общества, о расширении области самоуправления. Эти направления реформирования связаны с широким контекстом административной реформы как способа политической модернизации Казахстана. В осуществлении административной реформы имеется специализированный (можно назвать его локальным) контекст, который отражает задачи процесса реформирования собственно государственной службы, определяет ее роль и углубляет функции на этапе модернизации. Вопросы оптимизации центрального аппарата исполнительной власти и создания мобильной эффективной управляемой структуры; усиления регионального управления и перевода акцента в государственном управлении с центра в регионы; создания четкой и функциональной системы местного самоуправления; упрощения для бизнеса механизмов партнерства с властью в решении общих задач; объединения бизнес-сообществ с сильной местной властью напрямую связана с качеством госуправления как в центре, так и на местах.

Административная реформа приобретает новые содержательные стороны, в ее ходе становятся увязанными не только общие для государства целевые ориентиры, но учитываются региональные возможности условия. В идеологии административной реформы придается большое значение пропорциональному развитию всех регионов Казахстана. В связи с задачей выравнивания социально-экономического развития регионов разработаны программы диверсификации экономики, нацеленные на осуществление экономического прорыва посредством создания кластеров, технополисов и полюсов роста. При планировании территориального развития принимается во внимание ресурсный потенциал региона: имеющаяся инфраструктура, кадровое обеспечение. Президентская парадигма регионального развития напрямую связана с повышением ответственности и профессионализма местной власти. Местные власти должны выполнить важную роль в принятии ответственности за развитие регионов и осуществлении децентрализации функций государственного управления. Новая модель администрирования предоставляет возможности для выравнивания социально-экономического развития регионов, достижения гармонизации интересов проживающего населения и пропорционального развития страны в целом. В этой связи вновь актуализируется вопрос с кадрами компетентных управленцев на местах, так как модернизация государственного управления с учетом региональной специфики Казахстана в настоящее время предстает приоритетной.

Как показывает практика взаимодействия государственных структур и бизнес-сообщества, основным эффективным средством решения вопросов здесь выступает диалог. Опыт выстраивания взаимоотношений между властью и бизнесом подсказывает, что и здесь необходим специальный институт, фокусирующий на себе проблемные вопросы взаимодействий. Одной из целей административной реформы является поддержка основ гражданского общества и прозрачность в работе государственных органов. Специфической инновацией стало предложение о создании в целях координации взаимодействия государства и частного сектора института омбудсмена по делам малого бизнеса. Институт омбудсмена планируется, в первую очередь, как неправительственная организация, призванная заниматься мониторингом и защитой интересов малого и среднего бизнеса. Со своей стороны государство с ним активно сотрудничает и решает поднимаемые вопросы. Речь идет о формах сотрудничества и постоянном диалоге государства и общества, а также взаимодействиях различных субъектов гражданского общества: государства, НПО, бизнеса, СМИ.

Возможно, что введение Института омбудсмена по делам малого бизнеса будет способствовать снижению коррупционности и повышению транспарентности системы государственного управления. Снижение коррупции вообще является фокусом административной реформы. Поэтому

сокращение административных барьеров, бюрократической волокиты и чрезмерного количества проверок, усиление защиты интересов малого и среднего бизнеса как при введении норм государственного регулирования, так и при их реализации; осуществление мероприятий сокращения теневой экономики (в частности, через исполнение Закона «Об амнистии в связи с легализацией имущества») выступают средствами развития административного ресурса, препятствующего коррупции.

Президент РК Н. А. Назарбаев постоянно подчеркивает важность содержательной деятельности в сфере государственного управления. В Послании 2007 года он подчеркивал, что ускоренное проведение административной реформы необходимо осуществлять с учётом международной практики, так как «Мы выстраиваем качественно новую модель государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, прозрачности и подотчётности обществу. Наша цель – модернизация Правительства, создание высокопрофессиональной государственной службы и эффективной структуры управления. Вопрос административной реформы – очень сложный вопрос» [2].

Изучение опыта центральноевропейских демократических стран показало, что в результате реформ госупправления им удалось создать эффективные, прозрачные и гибкие политические институты, чувствительные к потребностям граждан и способные обеспечить развитие гражданской активности. В этих странах изменилось распределение полномочий между центральными и местными органами власти. К компетенции правительства здесь отнесены стратегия развития государства и общества, внешняя и оборонная политика, проблемы национальной безопасности. Местные органы обеспечивают оказание услуг населению, содействуют экономическому развитию регионов.

Казахстан является унитарным государством с присущими ему геополитическими особенностями, которые связаны с относительно небольшой численностью населения в сопоставлении с занимаемой территорией, неравномерным экономическим освоением территорий, различиями в социально-экономическом развитии регионов. Поэтому одной из ключевых задач административной реформы стал поиск наиболее оптимальной модели государственного управления с учетом специфики регионов, децентрализации, делегирования полномочий, переопределения функций государственных органов. Согласованность государственного управления определяется четкой структурой государственных органов с эффективным распределением функций между ними в соответствии с кругом компетенций и полномочий.

На наш взгляд, одной из актуальных проблем дальнейшего административного реформирования является доопределение и расширение функций местных органов власти, что связано и с процессом демократизации жизни, и с совершенствованием государственного управления. Практика развитых стран показывает, что основное предназначение местных органов власти в обществе гражданского типа заключается в решении местных проблем сообщества. В их числе: организация городского управления, развитие инфраструктуры, решение проблем занятости и социальной адаптации, развитие поселенческих структур и т.п. Иными словами, местное государственное управление и самоуправление занимаются продвижением и защитой интересов населения, находящихся в основном в социальной области: жилье, сервис, услуги (здравоохранение, транспорт, коммуникации).

О казахстанском опыте местного самоуправления обычно говорят с политическим уклоном, приписывая ему функции ведения политики, значительно превышающие полномочные компетенции. Кроме того, поддержка местного самоуправления стала кардинальным направлением деятельности международных фондов и организаций, которые выделяют для освоения этого важного круга вопросов средства и на исследования, и на обучение, и на освещение процесса в СМИ, что и способствует политизации. Действительно, в казахстанском обществе существует проблема повышения гражданской активности населения и развития самоинициативы в решении вопросов местного уровня. Поэтому государство, заинтересованное в стабильности и безопасности своих основ, обязано своевременно реагировать на подобные диспропорции и не передавать инициативу подготовки кадров местного самоуправления сторонним субъектам.

---

## ЛИТЕРАТУРА

1. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан на конференции, посвященной 10-летию Стратегии «Казахстан-2030» // Стратегия «Казахстан-2030» в действии: десять лет успеха. Астана, 12 октября 2007 года) // <http://www.akorda.kz>

2. Назарбаев Н.А. Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 28 февраля 2007 г. // Казахстанская правда. 2007. 2 марта.

## REFERENCES

1. Nazarbaev N.A. *Strategiia «Kazakhstan-2030» v deistvii: desiat' let uspekha*. Astana, 2007. <http://www.akorda.kz> (in Russ.).
2. Nazarbaev N.A. *Kazakhstanskaya pravda*. 2 marta, 2007 (in Russ.).

*K. O. Aitbay*

### ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ӘКІМШІЛІК РЕФОРМАНЫ ЖҮРГІЗУ ДЕГІ ЕРЕКШЕЛІКТЕР: СТРАТЕГИЯ ЖӘНЕ ТАКТИКАНЫҢ БІРЛІГІ

Әкімшілік реформаны жүзеге асырудың үдеріс қызметі мәртебенің жоғарылатуымен, институттардың манызды өзгеруімен сабактаң ұзақ жүйелік қызмет, мемлекеттік басқарудың субъекттері жауапкершілігі, азаматтық қоғамның қатысуымен жүзеге асады. Қазақстандық қоғамда жергілікті деңгейде мәселенің шешіміндегі тұрғын және ынтаны дамытуда азаматтық белсенділікті жоғарылатудың мәселесі кездеседі. Құзырлы басқарма мүшелерінің кадрлары, аймақтық Қазақстан ерекшелігінің есепке алуымен мемлекеттік басқаруды жаңғыруға өзекті мәселе болып табылады.

*K. O. Aitbay*

### PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE REFORM IN KAZAKHSTAN: THE STRATEGY AND TACTICS UNITY

The administrative reform realization process assumes the long system activity connected with essential transformation of institutes, increase of the government subjects' status, role and responsibility, expansion of the civil society participation in this activity. The question about the staff of competent managers on places is actual because the government modernization with taking the regional specificity of Kazakhstan into account appears now to be the priority.