

**Ш. А. Есимова**

кандидат экономических наук, доцент,
докторант Хмельницкого университета управления и права,
доцент кафедры государственного и местного управления
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан
(Астана, Республика Казахстан)

УДК 351

**МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

У статті оглядаються основні напрями здійснення реформ у сфері державного управління та державної служби в Казахстані. Також розкриваються основні положення Концепції формування нового державного управління в Казахстані.

В данной статье автор делает обзор основных направлений проведения реформ в системе государственного управления и государственной службы в Казахстане. Также раскрываются основные положения Концепции формирования нового государственного управления в Казахстане.

In the article the author makes a review of the main directions of the reforms in public administration and civil service in Kazakhstan. Also revealed the basic provisions of the Concept of forming a new government in Kazakhstan.

Современный Казахстан переживает процесс изменений и модернизации во всех сферах экономики и в системе государственного управления. Основной причиной административных преобразований является рост недовольства населения качеством государственных услуг и механизмом их предоставления. Традиционные подходы в государственном управлении постоянно концентрируют внимание на вопросе о том, сколько потрачено государственных средств на содержание государственного аппарата. А также рассматриваются вопросы, связанные с измерением результатов деятельности государственных органов и деятельности государственных служащих в Республике Казахстан.

Целью статьи является анализ положений Концепции нового государственного управления в Республике Казахстан, а также на основе, которого выявления сильных и слабых сторон системы государственного управления.

Степенью разработанности проблемы в специальной литературе является теоретическая и практическая значимость работы.

Отдельные вопросы и проблемы совершенствования системы государственного управления и работы государственных органов нашли отражение в трудах многих учёных ближнего и дальнего зарубежья. При проведении исследований автором были использованы труды крупных отечественных и зарубежных учёных в области теории и практики государственного управления и государственной службы: Г. В. Атаманчука, А. М. Байменова, А. В. Оболенского, З. К. Турисбекова, С. Г. Капарова, В. Н. Уварова и другие.

Социалистические методы управления — еще довольно частый атрибут казахстанских государственных организаций и компаний. Многие отечественные государственные организации требуют серьезной реорганизации подходов к управлению деятельностью, изменения методов управления. В мировом сообществе достижение и поддержание конкурентных преимуществ требует создание устойчивой конкурентоспособной системы государственного управления, ориентированной на максимальное удовлетворение потребностей казахстанского общества. В свете осуществляющихся глобальных тенденций в мире Казахстан продолжает работать по созданию эффективного государственного аппарата, способного действовать в новой экономической и политической среде.

Цель административной реформы проста — она должна сделать государственный © Есимова Ш.А., 2009.



аппарат эффективным и гибким. Сегодня без эффективно работающего управленческого аппарата невозможны качественные изменения ни в социальной сфере, ни в экономике, ни в общественно-политической жизни общества. Результатом административной реформы и модернизации исполнительной власти, как отметил Президент Республики Казахстан, должна являться «качественно новая модель государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта» [1].

В настоящем документе Глава государства выделил 10 основных направлений модернизации системы [1]:

1. Кардинальное изменение подходов к разработке и содержанию программных документов.

2. Разделение функций государственных органов на стратегические, административно-исполнительские и контрольно-надзорные.

3. Применение бюджетного планирования, направленное на обеспечение эффективности, результативности, подконтрольности и прозрачности.

4. Передача в конкурентно-рыночную среду все нестратегические виды экономической деятельности государства.

5. Разработка новой системы организации государственных закупок, которая должна устанавливать четкие правила, а сами процедуры должны быть прозрачными, контролируемыми, понятными и легкими для исполнения.

6. Разработка и внедрение качественных стандартов предоставления государственных услуг, определив реестр государственных услуг.

7. Разработка комплекса мер, направленных на повышение прозрачности и подотчетности своей деятельности.

8. Разработка мотивационной системы для государственных служащих, направленные на повышение ответственности госслужащих.

9. Разработка оценка деятельности государственных органов, которая будет проводиться с учетом эффективности и качества услуг, предоставляемых гражданам, результатов реализации государственных, отраслевых, региональных и бюджетных программ.

10. Дальнейшее создание «электронного правительства», опираясь на опыт ведущих стран мира.

Хотелось бы отметить основные положения Концепции формирования нового государственного управления, которые заключаются в следующем:

1. Политико-административное управление как функция исполнительной власти

2. Теории нового руководства

3. Повышение эффективности системы государственного управления по принципу «цели-процессы», а не по принципу «цели-средства»

4. Моральное измерение управления и процесса производства политического решения

Анализирую зарубежный опыт проведения административной реформы, то причинами служили [2, с. 35]:

1. *Снижение государственных расходов: поддержание благоприятного климата для инвестиций и конкурентоспособности отечественных компаний и организаций*

Приведем диаграммы расходов на обеспечение деятельности центральных и местных исполнительных государственных органов Республики Казахстан (рис. 1 и табл. 1 по данным Агентства Республики Казахстан по статистике).

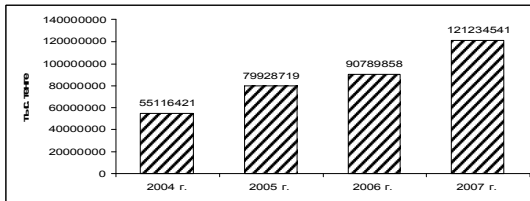


Рис. 1. Расходы на обеспечение деятельности центральных государственных органов Республики



Таким образом, затраты на обеспечение центральных органов власти с 2004 года по 2007 год выросли более чем в два раза, в то время как численность государственных служащих изменилась незначительно — на 12 %. Своеобразные «скачки» расходов имеют место в 2005 и в 2007 годах (на 45 % и 38 % к предыдущему году соответственно). Это было связано с повышением заработной платы в государственном секторе в 2005 и 2007 год.

В большинстве областей наблюдается резкое повышение расходов в 2005 году. Видимо, это связано с повышением оплаты труда государственных служащих в середине 2005 года на 32 %, которая является основной статьёй расходов на обеспечение деятельности государственных органов.

Таблица 1
Расходы на обеспечение деятельности местных органов власти*

№	Область	2004	2005	2006
1	Акмолинская	1661273	2101991	2442362
2	Восточно-Казахстанская	1481947	3882783	4616392
3	Западно-Казахстанская	1565831	2231353	2541746
4	Карагандинская	1694213	3664382	4673173
5	Костанайская	1254798	2396114	2689353
6	Мангистауская	1363370	1517107	2338203
7	Павлодарская	1131802	2364460	2858694
8	Северо-Казахстанская	1253259	2105361	2568862
9	Южно-Казахстанская	1994914	3330586	3904326
	Всего	13401407	23594137	28633111

Таким образом, можно констатировать, что в целом финансирование деятельности государственных органов осуществляется на достаточном уровне. Вопрос в другом, насколько эффективно используются средства, выделенные государственным органам для финансового и материально-технического обеспечения деятельности государственных служащих. Искусство руководителей заключается в оптимальном распределении средств, выделяемых из бюджета, по сути своей формируемых за счет налогоплательщиков. Беспечная и безграничная трата средств, а равно чрезмерная их экономия, приводят к дисбалансу, влияющим на общую организационную эффективность государственных организаций.

2. Изменение задач и функций системы государственного управления

• изменение соотношения прямых и косвенных инструментов государственного регулирования экономики путем проведения приватизации (в отдельных случаях — национализации) предприятий (изменение масштабов прямого участия государства в коммерческом обороте);

• изменение распределения полномочий между различными уровнями системы государственного управления путем децентрализации (или в некоторых случаях — централизации);

• дерегулирование (отказ государства от части функций государственного регулирования)

Принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления», направленный на завершение процесса разграничения полномочий между уровнями государственного управления. Проведен анализ действующей системы государственного управления и структуры Правительства, административных государственных услуг, оказываемых центральными и местными государственными органами, разработаны предложения по передаче части из них в негосударственный сектор.

3. Эффективность государственных программ

В республике разработана нормативно-правовая документация, необходимая для регулирования всех секторов общества. Сегодня Казахстаном используется программно-целевое управление в системе государственного управления. Например, на сегодняшний день определен перечень действующих и разрабатываемых государственных и отраслевых

*по данным Агентства Республики Казахстан по статистике



(секторальных) программ на 2007 — 2009 годы (табл. 2). На базе этих программ разрабатываются региональные программы. Сегодня в Казахстане функционируют 14 областей. А также два города — Астана и Алматы, имеющие статус областного значения.

Таблица 2
Перечень действующих и разрабатываемых государственных и отраслевых (секторальных) программ на 2007 — 2009 годы

Программы	Всего	Действующие	Разрабатываемые
Государственные	30	24	6
Отраслевые	81	66	15
Научно-технические	8	5	3
Всего	119	95	24

В настоящее время актуализируется вопрос эффективности существующих программ в Казахстане. Так как большая часть существующих программ являются малоэффективными, требующие глубокой проработки целей и задач, либо отсутствуют четкие и конкретные ожидаемые результаты и индикаторы. В этой связи необходимо разработать методики оценки государственных, отраслевых (секторальных) и региональных программ, а также оптимизация их с целью переориентации на качество.

4. *Улучшение выполнения государством функций работодателя:* превращение государства в ответственного работодателя, привлечение достаточного числа работников соответствующей квалификации при ограничении совокупных затрат на рабочую силу.

На мой взгляд, государство должно выполнять эффективно, качественно и своевременно свои функции работодателя. Что же происходит на сегодняшний день в республике. Например, наши административные государственные служащие менее защищены в социальном и правовом аспекте, можно даже сказать, что практически не защищены. В чем это выражается? Всем известная теория потребностей Маслоу была использована в качестве основы многих современных зарубежных моделей мотивации труда (рис. 2), которая, к сожалению, не работает у нас. Так первые 2 типа базисных потребностей в своей иерархии Маслоу называл первичными (врожденными), 3 остальных — вторичными (приобретенными). Согласно принципу иерархии потребностей каждого нового уровня становятся актуальными для индивида лишь после удовлетворения предыдущих запросов.



Рис. 2. Иерархия потребностей Маслоу

*по данным Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан



Так я считаю, что сегодня заработная плата казахстанских государственных служащих удовлетворяет только маленькую часть физиологических потребностей.

Приведем диаграмму соотношения средней заработной платы на государственной службе к общенациональной (рис. 3). Средняя зарплата по стране взята за 100 %.

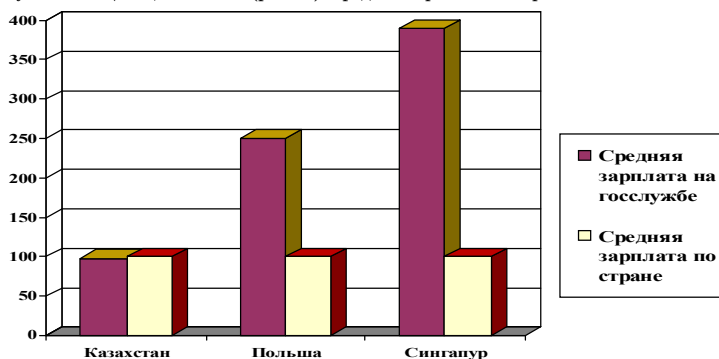


Рис. 3. Соотношение средней заработной платы на государственной службе к общенациональной

В рамках проводимых административных реформ будут разработаны предложения по совершенствованию системы оплаты труда работников государственных органов и организаций, а также новая система менеджмента, основанная на четком разграничении полномочий между политической и административной службой.

Система оплаты труда в различных странах построена по-разному. При этом в странах с преимущественно карьерной системой государственной службы она характеризуется правовой закрепленностью, выражающейся в установлении строго иерархичной ранжированной системы должностей, за каждой ячейкой которой закреплен определенный коэффициент. На его основе исчисляется заработная плата служащего. Хотя эта система в силу строгого нормативного закрепления и имеет некоторые удобства при начислении заработка, она не способна присудить справедливую оплату с учетом качества и результата работы. Одним словом, происходит «уравниловка» работников, оценка деятельности проводится не в соответствии с результатами их труда, а за счет принадлежности к определенной категории, классу или разряду. Аналогичная ситуация наблюдается в Казахстане. Мы еще не разработали конкретных методов оценки персонала. Следствием этого становится то обстоятельство, что служащий при поступлении на государственную службу преследует цель закрепиться на определенной должности, имеющей за собой закрепленный размер заработной платы, а не повышать свой профессиональный уровень и достигать наилучших результатов в своей деятельности. В многие страны мира, как с карьерной, так и с позиционной системой существенно изменяют свои оценочные методы с целью объективной оценки деятельности персонала. При этом используется опыт частных компаний, имеющих большие традиции в данной сфере управления человеческими ресурсами. В основном реформирование коснулось аттестационных систем, при этом результаты аттестации являются основными показателями для повышения оплаты труда. У нас положительная сдacha аттестации является для сотрудника, как и для самой организации, основанием для продолжения государственной службы. Больше всех в формировании эффективной системы оплаты труда преуспели страны с преимущественно позиционной системой государственной службы. Они органично внедрили систему оплаты труда с частного сектора. И этот опыт мы должны использовать в реформировании нашей системы оплаты труда государственных служащих.



Решение вопросов социального и правового обеспечения государственных служащих является всегда актуальным и злободневным. Так как решение данной проблемы не зависит от выбранной модели государственной службы. Этот вопрос всегда будет прерогативой государства. И если мы хотим построить чистую, эффективную и конкурентоспособную государственную службу в Казахстане, то должна быть разработана стратегия управления человеческими ресурсами на государственной службе с четкими и реальными задачами.

Для повышения эффективности работы государственных органов предусматривается внедрение **системы рейтинговой оценки деятельности государственных органов**; ежегодной оценки и аудита эффективности деятельности центральных и местных государственных органов, качества работы каждого государственного служащего.

5. *Повышения качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны населения и частного сектора: повышение уважения и доверия к государству со стороны частного сектора и общественности.*

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан № 273 от 13 января 2007 г. «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан», и соответствующим постановлением Правительства Республики Казахстан утвержден реестр государственных услуг, оказываемых центральными и местными исполнительными органами.

18 июня 2007 г. внесены изменения и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования административных процедур, где было внесено определение государственной услуги.

На данный момент из 132 государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан, 37 государственных услуг будут оказываться местными исполнительными органами. На сегодняшний момент времени осуществляется процесс утверждения стандартов и регламентов предоставления государственных услуг населению.

В настоящее время разработаны Агентством по делам государственной службы Республики Казахстан критерии оценки государственных услуг в Республике Казахстан:

1. Своевременность

— % (доля) случаев предоставления услуг в установленные срок с момента сдачи документов;

— % (доля) потребителей, ожидавших получения услуг в очереди более 40 минут;

2. Качество

— % (доля) потребителей удовлетворенных качеством процесса предоставления услуги;

— % (доля) случаев правильно оформленных документов (правильно произведенных начислений, расчетов и т.д.);

3. Доступность услуг

— % (доля) потребителей, удовлетворенных качеством информации о порядке предоставления услуги;

— % (доля) случаев правильно заполненных потребителем документов и сданных с первого раза;

— % (доля) услуг информация, о которых доступна через Интернет;

4. Процесс обжалования

— % (доля) обоснованных жалоб к общему количеству обслуженных потребителей по данному виду услуг;

— % (доля) обоснованных жалоб, рассмотренных и удовлетворенных в установленные сроки;

— % (доля) потребителей, удовлетворенных сроками обжалования;

5. Вежливость

— % (доля) потребителей, удовлетворенных вежливостью персонала.

Эффективность системы государственного управления представляет собой результативность деятельности управляющей системы, которая отражается в различных показателях как объекта управления, так и собственно управленческой деятельности (субъекта управления), причем эти показатели имеют как количественные так и качественные характеристики.

Повышение эффективности системы предполагает нахождение наилучших организационных форм, методов, технологии управления конкретным объектом в целях



достижения управляемой системой определенных технико-экономических результатов в соответствии с заданным критерием или системой критериев эффективности.

Очень важно чтобы Казахстан, наконец, перенял опыт ведения нового государственного управления, конечно с учетом казахстанских условий и особенностей (экономики, менталитета и т. д.). Применения новейших методов ведения эффективного государственного управления сыграет положительную роль для развития стабильной экономики Казахстана и всех сфер жизнедеятельности общества.

Список использованных источников

1. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана Стратегия "Казахстан-2030" на Новом этапе развития Казахстана 30 важнейших направлений нашей внутренней и внешней политики [Электронный ресурс] — Режим доступа : <http://www.salyk.kz/ru/nk/Taxlegislation/Pages/epistlepresident.aspx>
2. *Мэннинг Н.* Реформа государственного управления; международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон ; Пер. с англ. — М. : Весь Мир, 2003. — 496 с.

Найдѣшла до редакцїї 02.04.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009



