

Мұхтарова К.С.,
Аширбекова Л.Ж.

**Основные направления
модернизации государственного
управления
и самоуправления в РК**

Статья посвящена вопросам проведения реформы в системе местного государственного управления и самоуправления на основе внедрения единой эффективной методики мониторинга. Обоснована необходимость проведения мероприятий по модернизации основанного на лучших примерах международного опыта, адаптированной под казахстанские условия системы государственного управления, которая должна позволить усовершенствовать взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами управления на основе усиления децентрализации управленческих функций.

Ключевые слова: местное государственное управление, местное самоуправление, модернизация, социально-экономическая модернизация, система оценки.

Muhtarova K.S.,
Ashirbekova L.Zh.

**The main directions of
modernization of public
administration and self-
government in RK**

Article is devoted to the reform of the system of local governance through the introduction of innovative management techniques. Need of development of new administrative ideology, initiation of new administrative processes, change of administrative structures is proved that puts before the modern theory and practice of a state administration a problem of complex innovative reforming of system of the state management taking into account national features of each country.

Key words: local public administration, local government, modernization, social and economic modernization, system of an assessment.

Мұхтарова К.С.,
Аширбекова Л.Ж.

**ҚР-ндағы мемлекеттік басқару
мен өзін-өзі басқару модерни-
зациясының негізгі бағыттары**

Мақала бірыңғай тиімді мониторинг әдістемесін енгізу негізінде мемлекеттік жергілікті басқару мен өзін-өзі басқару жүйесін реформалауды жүзеге асыру мәселелеріне арналған. Мақалада халықаралық озық тәжірибелер мысалына негізделген, қазақстандық ерекшеліктерге бейімделген, орталық, аймақтық және жергілікті басқару органдары арасындағы өзара қарым-қатынасты басқарушылық функцияларды орталықсыздандыруды күшейту арқылы жетілдіруді қолдана отырып модернизациялаудың шараларын жүзеге асырудың қажеттілігі негізделген.

Түйін сөздер: жергілікті мемлекеттік басқару, жергілікті өзін-өзі басқару, модернизация, әлеуметтік-экономикалық модернизация, бағалау жүйесі.

**ОСНОВНЫЕ
НАПРАВЛЕНИЯ
МОДЕРНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РК**

В период реализации широкомасштабной административной реформы в Республике Казахстан одним из злободневных вопросов становится необходимость проведения полноценного мониторинга и оценки качества услуг, предоставляемых различными государственными органами на всех уровнях (национальном и местном). Мониторинг и оценка эффективности непременно должны быть не только внутренними инструментами измерения качества, но и должны учитывать мнения граждан – непосредственных пользователей этих услуг. Отсутствие же в Казахстане единой эффективной методики мониторинга, основанной на лучших примерах международного опыта, адаптированной под казахстанские условия, во все времена давало повод ставить под сомнение социальную подотчетность местных государственных органов.

Таким образом, необходимы мероприятия по модернизации системы государственного управления, которая должна позволить усовершенствовать взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами управления на основе усиления децентрализации управленческих функций.

По определению, модернизация представляет собой процесс перехода от традиционного общества (аграрного, с патриархальной культурой и жестко закрепленной социальной иерархией) к индустриальному, основанному на крупном машинном производстве и рациональном управлении общественными процессами с опорой на законы. «Теория модернизации» – такое наименование получила концепция, возникшая в 70-е гг. XX столетия и в те времена по праву считавшаяся мощным средством заглянуть в будущее индустриального общества.

В рамках теории модернизации выделяются два типа общества: традиционное и современное (modern society). И сам процесс перехода от традиционного к современному обществу называется модернизацией [1].

Практически многих ученых, исследующих процесс модернизации в странах, проходящих (страны СНГ) либо уже прошедших такой «переходный» период (Англия, Италия, США, Бразилия и т.д.), можно разделить на противников и сторонников модернизации по западному образцу, где первыми прошли по пути модернизированных преобразований страны

Запада. Модернизация западных стран была продиктована внутренними импульсами, поскольку и принципы либерализма, и научно-технические достижения явились продуктами культурного творчества самого Запада [2].

Что касается стран Востока, которые в целом вступили на путь модернизации позже, чем Запад, все же сумели его догнать, но достигая ее другим более коротким путем и соответствующим национальной специфике. Некоторые же страны только начинают движение в этом направлении.

Следовательно, существуют разные (успешные, проблемные или неуспешные) пути модернизации социально-экономической системы. Страны Востока, которые сумели найти свой путь, сохранили свою культурно-цивилизационную специфику и самобытность, обогатив опыт мирового развития, обогнав Запад и даже в некоторых случаях скорректировав путь мирового развития. Именно опыт таких стран Востока чрезвычайно важен для Казахстана, который, осознав в целом необходимость рационального решения социально-политических проблем, пока идет скорее путем интуитивного поиска, чем научного конструирования модели развития, ориентированной на осовременивание.

Значительное место в поисках ответа на вопросы о характере и перспективах нынешней казахстанской модернизации заняло обращение к историческому опыту стран Западной Европы, Северной Америки и странам Востока. В этих странах процесс «естественной» модернизации охватил все сферы жизнедеятельности общества – экономику, политику, право, культуру, социальные отношения.

Перемены, происходящие в современном Казахстане на протяжении более чем десяти последних лет, могут быть рассмотрены как очередная модернизация, транзит, но осуществляемый принципиально в иной исторической ситуации как постиндустриальное или информационное общество. Происходящий процесс модернизации в Казахстане можно в целом отнести к эндогенно-экзогенному типу (заимствование некоторых элементов цивилизации западного типа без глубокого изменения социально-политических отношений, которые сохраняют традиционный характер). Характерной особенностью казахстанского типа модернизации является сочетание различных собственных и заимствованных институтов, а также традиций (частичная модернизация) с имитацией результатов.

Новый этап Казахстанского пути – это новые задачи укрепления экономики, повышения благосостояния народа. Казахстану жизненно важно найти оптимальный баланс между экономическими успехами и обеспечением общественных благ. В современном мире это коренной вопрос социально-экономической модернизации и главный вектор развития Казахстана в ближайшем десятилетии [3].

Социально-экономическая модернизация представляет собой комплекс взаимосвязанных направлений, охватывающих промышленную политику, развитие научно-технического и инновационного потенциала, совершенствование социальной инфраструктуры. Социально-экономическая модернизация преследует такие цели, как обновление и совершенствование экономики на основе внедрения новейших научно-технических достижений и прогрессивных технологий; осуществление прогрессивных структурных сдвигов и институциональных преобразований, направленных на повышение эффективности экономики и обеспечение ее конкурентоспособности в межрегиональном и международном разделении труда.

Социально-экономическая модернизация региона должна быть направлена на достижение наименьших воспроизводственных затрат на выпуск заданных объемов и структуры потребительских стоимостей на основе более полного и эффективного использования местного производственного, научно-технического, трудового, природного потенциала и обеспечения высокой конкурентоспособности экономики региона на внешних рынках.

На сегодняшний день отечественными специалистами разработан ряд концепций модернизации экономики Казахстана, среди которых Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 гг., Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию на 2010-2014 гг., Государственная программа развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004-2010 гг., Программа территориального развития Республики Казахстан до 2015 г., Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 г., «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства», Программа развития моногородов на 2012-2020 гг. и др.

Включение в глобальные экономические процессы стало сегодня необходимым условием обеспечения национального развития

для каждой страны, стремящейся к эффективности и конкурентоспособности своей экономики. Если представить национальную экономику как систему, а регион – как элемент этой системы, практикой доказано, что экономика страны конкурентоспособна, если устойчиво и динамично развиваются ее регионы. Современный этап экономического развития Республики Казахстан характеризуется усилением интереса к обширному комплексу региональных проблем. Мощность Казахстана – это в первую очередь мощь регионов.

Анализ показал, что осуществление модернизации без досконального учета социально-экономических особенностей регионов страны может привести к неравномерному распределению «модернизационных эффектов», а это в свою очередь может привести к диспропорциям в развитии регионов. Все долгосрочные стратегии и планы развития страны, направленные на модернизацию, должны базироваться на имеющемся потенциале регионов страны. В социально-экономическом развитии нашей страны имеются жесткие ресурсные, инфраструктурные и институциональные ограничения. Поэтому оценка возможностей страны является ключевой задачей при определении приоритетов индустриально-инновационной модернизации повышения конкурентоспособности Казахстана и его регионов [4].

Для обеспечения социально-экономической модернизации регионов необходимо добиться рационального размещения производительных сил и совершенствования отраслевой и территориальной структуры промышленности. При этом данная политика должна быть направлена на преодоление преимущественно сырьевой и полупродуктовой ориентации промышленности, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции на основе эффективного использования природно-климатического потенциала.

Важнейшими управляющими параметрами социально-экономической модернизации регионов РК являются ориентация отраслей промышленности регионов на современные наукоемкие технологии; преодоление сырьевой направленности промышленности, активное вовлечение природного и сельскохозяйственного сырья в промышленную переработку; совершенствование структуры промышленности регионов через устранение межотраслевых и внутриотраслевых диспропорций, связанных с сырьевой направленностью промышленного производства;

укрепление позиций промышленности регионов на внешних и внутренних рынках на основе увеличения производства промышленной продукции; создание высокотехнологичных и наукоемких промышленных производств, способных выпускать качественную, конкурентоспособную продукцию; активное привлечение иностранных инвестиций, развитие совместной деятельности для производства конкурентоспособной продукции.

В настоящее время региональная политика Казахстана направлена на повышение конкурентоспособности регионов, развитие центров экономического роста, повышение занятости и качества жизни жителей республики. Правительством Республики Казахстан разработана и действует Программа «Развитие регионов», в рамках которой решаются актуальные социально-экономические проблемы регионов [5].

На первом этапе программы были выявлены системные проблемы и факторы, ограничивающие социально-экономическое развитие регионов, выработаны механизмы действий акиматов областей для их устранения.

В настоящий момент Казахстан вышел на траекторию устойчивого экономического роста, определены и приоритетные направления экономической политики на среднесрочную перспективу, среди которых эффективная интеграция в мировую экономику как основа качественного прорыва в экономическом развитии страны; дальнейшая модернизация и диверсификация экономики Казахстана как фундамент устойчивого экономического роста; современная социальная политика, нацеленная на защиту наиболее уязвимых слоев населения и стимулирующая производительное развитие экономики; развитие современной системы науки и образования, духовного потенциала народа, процветание культуры; переход на современные принципы и стандарты в организации сферы здравоохранения; территориальное развитие, соответствующее потребностям сбалансированного развития экономики.

В этих условиях целью государственного вмешательства в развитие регионов стала такая пространственная организация экономической деятельности, при которой жители всех регионов будут иметь равные возможности в достижении желаемого благосостояния и качества жизни.

Модернизация государственного управления тесно связана с проблемой его эффективности (от лат. *effectivus* – достигающий нужного результата, действенные меры). Вопрос об эффектив-

ности государственного управления имеет непреходящее значение, так как всегда актуален. Его перманентный характер предопределен самой необходимостью для общества постоянного совершенствования достигнутого.

Реформирование государственного сектора начато с 1990-х гг., с момента обретения РК независимости. Так, в 2007 г. Был принят Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 г. № 273 «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан». Основными задачами реформирования предполагалось повышение эффективности деятельности государственного аппарата за счет внедрения новой модели государственного планирования и бюджетирования, упорядочения процедур предоставления государственных услуг в целях повышения их качества, модернизации государственной службы, создание и развитие «электронного правительства» [6].

В методологии Всемирного банка используются 6 главных составляющих качества государственного управления: учет мнения населения и подотчетность государственных органов (в какой степени граждане страны имеют возможность выбирать правительство и другие органы власти, оценка уровня свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод); политическая стабильность и отсутствие насилия (стабильность государственных институтов, вероятность дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия); эффективность работы правительства (качество государственных услуг, качество работы государственных служащих, степень их независимости от политического давления, качество разработки и реализации внутренней государственной политики и так далее); качество законодательства (способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию); верховенство закона (степень уверенности различных субъектов в установленных общественными нормами, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективности принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровня преступности и так далее); сдерживание коррупции (степень использования государственной власти в корыстных целях).

Оценка каждой страны производится на основе процентных показателей. Для упроще-

ния изложения используется система оценки по семибалльной шкале, где 1 – высшая оценка (это означает, что рейтинг государства в данной категории составляет 90-100%), 7 – низшая (0%, государство является абсолютно худшим в данной категории).

В сравнении с другими странами по качеству эффективности государственного менеджмента Казахстан стабильно занимает средние позиции в исследовании Всемирного банка «Всемирные индикаторы государственного менеджмента». Это также подтверждают результаты рейтинга Международного института развития менеджмента IMD. Среди 59 стран в IMD по эффективности Правительства в 2012 г. Казахстан занял 18 место.

Для определения эффективности реализации возложенных на государственные органы задач и функций была внедрена Система ежегодной оценки эффективности деятельности государственных органов, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 954. Результаты оценки показывают успешное внедрение Системы оценки в структуре государственного менеджмента, так как ее принципы и механизмы были восприняты всеми государственными органами и ведомствами, были получены первые результаты, а также выявлены системные проблемы в деятельности государственного аппарата, была начата работа по их решению. Благодаря Системе оценки были приняты комплексы мероприятий, которые обеспечили положительные изменения по каждому из направлений оценки:

По государственному планированию – за счет сокращения в 4,5 раза количества программных документов (с 3849 до 861) и на 40% – отчетности (с 23,3 до 14,1 тыс.) значительно снизился уровень непродуктивной деятельности государственных органов. Остальные программы были дополнены показателями результативности, был разработан единый перечень показателей для Программ развития территорий. В рамках контроля актов и поручений руководства страны более чем в 5 раз сократилось количество некачественно исполненных актов и поручений, 326 дублирующих и неактуальных поручений были сняты с контроля, отменена отчетность по непродуктивным поручениям.

Усилена ответственность заместителей Премьер-министра и первых руководителей государственных органов за исполнение поручений Главы государства. Внедрен контроль по сложным и концептуальным поручениям с

конкретными индикаторами и поэтапной реализацией. Предоставление государственных услуг и регулирование должны были быть отлажены во всех областях экономики и социальных направлениях. В первую очередь, необходимо также отметить, что процедуры принятия решений в процессе оказания услуг должны быть максимально упрощены и стандартизированы.

В целях институционального усиления системы государственного менеджмента и создания необходимых условий для оказания государственных услуг были пересмотрены и разграничены функции и полномочия ряда государственных органов. В рамках данного направления по новому показателю «Государственные услуги для улучшения эффективности бизнеса» в рейтинге Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного Экономического форума Казахстан занял 13 место.

По уровню информатизации значительно улучшилась эффективность деятельности государственных органов за счет применения инфокоммуникационных технологий. Так, уровень автоматизации повысился в 2,5 раза (до 44%), при этом в 5 раз больше оказано электронных услуг (до 12,7 млн.).

В результате преобразований в системе кадрового менеджмента повысились уровень профессионализма и эффективность подбора кадров на государственную службу. Например, на 30% увеличилось число принятых по конкурсу госслужащих, на 20% снизилась сменяемость и на 20% – охваченных обучением. Таким образом, полученные в рамках оценки кадрового состава результаты были учтены при принятии Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы» и обширного использования электронной системы «Е-кызмет» согласно Концепции новой модели государственной службы РК от 21.07. 2011 г.

Надо признать, что роль институционального развития в повышении конкурентоспособности нашего государства является значительной. Отмечается позитивная динамика позиций Казахстана в международных рейтингах, в особенности в защите гражданских прав, эффективности деятельности институтов. По оценкам специалистов, повышение эффективности государственного менеджмента может дать до 2% темпов прироста ВВП [7], что продиктовано условиями модернизации всей системы государственного управления и самоуправления в стране.

Литература

- 1 Хантингтон С. Столкновение цивилизаций и преобразование мирового порядка // Электронный ресурс. – 2001 г. URL: <http://www.archipelag.ru/text/197>. (Дата обращения 15.06.2015 г.)
- 2 Rustow D.A. Transitions to Democracy – Toward a Dynamic Model //Comparative Politics. – 1970. – Vol. 2, № 3. – P. 337–363.
- 3 *Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана».* – Астана, 2012.
- 4 Нурланова Н.К. Приоритеты индустриально-инновационной модернизации и возможности их реализации в экономике Казахстана и его регионов // Электронный ресурс. – 2010г. URL: <http://www.group-global.org/publication/view/7026> (Дата обращения 13.08.2015 г.)
- 5 Программа развития моногородов на 2012–2020 гг. – 25 мая 2012.
- 6 Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 г. № 273 «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан».
- 7 Формирование системы местного самоуправления в Казахстане: особенности и перспективы / под ред. Н.К. Нурлановой. – Вена: Австрия: Ассоциация перспективных исследований и высшего образования «Восток-Запад», 2015. – 208 с.

References

- 1 Hantington S. Stolknovenie civilizacij i preobrazovanie mirovogo porjadka // Jelektronnyj resurs. – 2001 g. URL: <http://www.archipelag.ru/text/197>. (Data obrashhenija 15.06.2015 g.)
- 2 Rustow D.A. Transitions to Democracy – Toward a Dynamic Model //Comparative Politics. – 1970. – Vol. 2, № 3. – R. 337–363.
- 3 *Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan N.A. Nazarbaeva narodu Kazahstana «Social`no-jekonomicheskaja modernizacija – glavnyj vektor razvitija Kazahstana».* – Astana, 2012.

- 4 Nurlanova N.K. Prioritety industrial'no-innovacionnoj modernizacii i vozmozhnosti ih realizacii v jekonomike Kazahstana i ego regionov // Jelektronnyj resurs. – 2010g. URL: <http://www.group-global.org/publication/view/7026> (Data obrashhenija 13.08.2015 g.)
- 5 Programma razvitija monogorodov na 2012–2020 gg. – 25 maja 2012.
- 6 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 13 janvarja 2007 g. № 273 «O merah po modernizacii sistemy gosudarstvennogo upravlenija Respubliki Kazahstan».
- 7 Formirovanie sistemy mestnogo samoupravlenija v Kazahstane: osobennosti i perspektivy / pod red. N.K. Nurlanovoj. – Vena: Avstrija: Associacija perspektivnyh issledovanij i vysshego obrazovanija «Vostok-Zapad», 2015. – 208 s.