

УДК 342.9(574)

Досымбекова Мариям Султановна

к.ю.н., доцент кафедры международного права
факультета Международных отношений,
КазНУ им.аль-Фараби,
Алматы, Казахстан
Email: m.sultanovna.777@mail.ru

Токтыбеков Темир Абикенович

к.ю.н., доцент кафедры Юриспруденции и Международного права
Гуманитарно-юридического факультета,
университета Туран,
Алматы, Казахстан
Email: t.toktybekov@turan-edu.kz

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ ПО ФОРМИРОВАНИЮ НОВОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Андатпа. Мақалада ҚР Президенті Қ.Тоқаевтың 2020 жылғы 1 қыркүйектегі "Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл уақыты" атты Қазақстан халқына Жолдауы аясында мемлекеттік басқарудың жаңа моделін қалыптастырудың негізгі мәселелері қарастырылады.

Мемлекеттік басқарудың тұжырымдамаларын, заңдары мен модельдерін, әкімшілік реформалар тәжірибесін талдау негізінде аппарат ұғымдар аппараты және Мемлекеттік басқарудың жаңа моделін қалыптастырудың негізгі тәсілдері нақтыланады.

Түйін сөздер: тұжырымдама, модернизация (жаңғырту), әкімшілік реформа, қалыптастыру тәсілдері, мемлекеттік басқару моделі.

Аннотация. В статье рассматриваются основные вопросы формирования новой модели государственного управления в свете послания Президента РК К.Токаева народу Казахстана "Казахстан в новой реальности: время действий" от 1 сентября 2020 г.

На основе анализа концепций, законодательства и моделей государственного управления, опыта административных реформ уточняются понятийный аппарат и основные подходы к формированию новой модели государственного управления.

Ключевые слова: концепция, модернизация, административная реформа, подходы к формированию, модель государственного управления.

Summary. The article examines the main issues of the formation of a new model of public administration in the light of the message from the President of the Republic of Kazakhstan K. Tokayev to the people of Kazakhstan "Kazakhstan in a new reality: time for action" dated 1st September, 2020.

Based on the analysis of concepts, legislation and models of public administration, the experience of administrative reforms, the conceptual apparatus and main approaches to the formation of a new model of public administration are clarified.

Key words: concept, modernization, administrative reform, approaches to formation, model of public administration.

Прошедшая в этом году в стране пандемия коронавируса по существу обнажила все недостатки действующей концепции и модели государственного управления, особенно в чрезвычайных условиях. В частности, в первые месяцы пандемии органы исполнительной власти в центре и на местах оказались неподготовленными для работы в новых условиях, а население - без необходимых лекарственных препаратов, в регионах оказались неподготовленными многие медицинские учреждения, ощущалась острая нехватка врачей, медицинских средств и оборудования, проблемы были даже с обеспечением населения простыми санитарно-гигиеническими масками. В результате уровень доверия общества к государственному аппарату страны и системе государственного управления оказался ныне самым низким со дня приобретения государственной независимости страны.

В Послании Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года было указано о необходимости формирования новой модели государственного управления на основе проведения административной реформы.

В стране создается Высший президентский совет по реформам, а также Агентство по стратегическому планированию и реформам с прямым подчинением Президенту.

Президент РК указал, что реформу государственного управления ныне следует проводить системно, ее задачей является изменение подходов к строительству новой системы государственного управления, к кадровой политике, системе принятия решений и ответственности за их выполнение[1].

Как показывает анализ, что основными вопросами административных реформ последних десятилетий в мире являлись, первое,- это изменение отношений между государством и гражданами, а второе - это изменение модели государственного управления с целью совершенствования технологии реализации функции и задач государства, а также его органов управления на основе разработанной концепции.

Отметим, со дня приобретения государственного суверенитета в нашей стране было проведено пять административных реформ: в 1991 – 1995 годах, 1996 – 2000, 2000 – 2010, 2010 – 2015 годах. А последняя реформа государственного управления была начата в 2015 году в целях реализации Плана нации – 100 конкретных шагов, то есть пяти институциональных реформ Главы государства-Елбасы Н.А. Назарбаева от 6 мая 2015 года

Однако, как показывают исследования Фонда Первого Президента-Елбасы, за годы независимости государственные органы подвергались реорганизациям более 500 раз. Каждая из них обходилась государственному бюджету примерно в 160 млн. тенге. Фонд также отмечает, что ни одна из них не оказалась эффективной. Фонд подчеркивает, что выводы предсказуемы: наступил этап, когда развитие госаппарата за счет увеличения его масштабов и усложнения функций подошло к критическому рубежу, как по финансовым, так и по управленческим причинам. Денег уже нет и цена ошибок будет высокой, и теперь самое время вовлечь общество в решение накопившихся проблем[2].

Как показывает анализ подготовки и проведения административных реформ в развитых зарубежных странах, эта деятельность требует серьезной подготовки: от подбора специалистов-ученых, научного анализа основных институтов, уточнения многих определений - до разработки концепции новой модели государственного правления, разработки механизмов ее реализации, а также расчетов предполагаемых социальных, экологических и иных результатов.

Российский ученый Байгузин Р.Н. отмечает следующий типичный мировой опыт подготовки и проведения административных реформ в странах с развитой демократией:

1. Обнародование планируемых преобразований, обсуждение и одобрение их основной массой граждан страны,
2. Планирование содержания как самих реформ, так и этапов их проведения,
3. Подкрепление планируемых реформ глубоко обоснованной правовой базой,
4. всестороннее разъяснение смысла реформ народу,
5. мониторинг реакции населения на проведение реформ,
6. минимизация экономических, социальных, моральных издержек и потерь в ходе проведения реформ, оптимизация реформ [3].

По мнениям экспертов Всемирного банка, в процессе административных реформ в основном решались такие задачи, как: стремление сократить государственные расходы, повысить эффективность принятия политических решений и их последующей реализации, укрепить имидж государственной службы, совершенствовать предоставление государственных услуг и укреплять доверие к правительству со стороны граждан и частного сектора.

Ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации отмечают, что ключевыми

областями административных реформ в разных странах мира были: роль государства в обществе; структура и функции органов государственного управления; повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата; управление государственной службой; реформа финансового управления; подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

Как показывает анализ, эффективные административные реформы в мире проводятся с учетом местных и отечественных факторов: политические, экономические и другие задачи страны, а также возможности страны: демографические, ресурсные и интеллектуальные (научные) и другие.

Однако, сегодня среди ученых, политиков и чиновников нашей страны нет даже единства в определении и знании многих понятий, например: «модернизация», «реформа» и другие. Во-вторых, полагаем, что новая модель государственного управления требует разработки или выбора новой концепции государственного управления, а в-третьих, - новая модель государственного управления требует также, особенно в регионах, демократических механизмов реализации. Поэтому ограничимся обсуждением этих вопросов.

Понятие «модернизировать» (франц.) означает - «делать современным, изменять соответственно требованиям современности, вводя различные усовершенствования».

Н. Варламова, в этой связи уточняет, что под модернизацией понимают изменение чего-либо устаревшего с целью приспособления его к современным требованиям, часто посредством применения новых методов и технологий, обновления оборудования [4].

Слово реформа (лат.) – означает «существенное переустройство государственной и общественной жизни». В научной литературе В. Балытников, В. Иванов уточняют, что понятие «реформа» предполагает кардинальный пересмотр или даже смену действующей конституционной модели. В то время как "модернизация" означает ее совершенствование через развитие позитивных элементов и минимизацию негативных [5].

Исследование мирового опыта подготовки и проведения реформы государственного управления показывает, что административная реформа - это важное политико-правовое явление, как правило, проводимое, как правило, один раз в 15-20 лет, после больших кризисов и для перевода развития страны на новый виток.

Слово реформа (лат.) – означает «существенное переустройство системы государственной и общественной жизни».

В итоге, рассматривая соотношение понятий «модернизация» и «реформа», полагаем, что если «модернизация» предусматривает совершенствование лишь сторон или частей государственного управления, то "реформа" предусматривает системный подход к совершенствованию: обновление всей модели государственного управления, включая его

принципы, функции, формы и методы деятельности государственных органов.

Как показывает наш анализ, что основными вопросами административных реформ последних десятилетий в мире являлись, первое, -это изменение отношений между государством и обществом, а также - между государством и гражданами, а второе - это изменение модели государственного управления на основе разработанной концепции с целью совершенствования функций и задач государства, технологии реализации новой модели управления

Все административные реформы, проводившиеся в нашей стране со дня приобретения государственного суверенитета, преследовали в целом одни цели - это повышение эффективности государственного управления и профессионализация государственных служащих. Однако, формы и методами решения этих задач были разными и несовершенные, а поэтому результаты реформ были незначительные для общества.

По нашему мнению, административную реформу следует рассматривать как системное организационно-правовое обновление законодательства и институтов исполнительной власти для формирования новой модели государственного управления, нацеленной на эффективное решение текущих и стратегических задач социально-экономического развития страны, обеспечение национальной безопасности и повышение конкурентного потенциала страны.

Новую административную реформу в нашей стране, проводимую по указанию Главы государства К.К.Токаева следует рассматривать как изменение концепции государственного управления и совокупности нормативно-правовых актов и институтов государственного управления организационных мероприятий с целью перевода системы государственно-управленческих отношений на всех административно-территориальных уровнях управления из одного качественного состояния в более высокое и эффективное.

Отметим, что ныне государственное управление в Казахстане реализуется на основе двух концепции:

- 1) Концепция экономического восприятия государственного управления, внедренная в 90-х годах прошлого века Всемирным банком практически во всех постсоветских странах,
- 2) Концепция нового государственного управления, поэтапно реализуемая в стране под влиянием иностранных инвесторов, а ныне - Плана нации "100 конкретных шагов" [6].

В частности, именно при внедрении в нашей стране на заре государственной независимости Казахстана 10 рекомендаций Вашингтонского консенсуса [7].

Всемирным банком была рекомендована также новая Концепция экономического восприятия государственного управления, на основе которой наука и специальность «Государственное управление» были переведены из категории "юридической" в категорию "экономическую". С этого времени

научные исследования и подготовка специалистов в ВУЗах по специальности "Государственное и местное управление" стали осуществляться в нашей стране, как на всем постсоветском пространстве, на экономических факультетах, хотя в СССР, а ныне в европейских и других развитых странах - специальность "государственное управление" находится на юридических факультетах.

По нашему мнению, для перевода "государственного управления", как науки и специальности из категории "экономической" в категорию «юридическую» имеется ряд оснований.

В частности, положения ст.1 Конституции Республики Казахстан утверждают, что государство - это демократический, правовой и социальный институт общества.

Немецкий философ И. Кант в своих научных трудах также утверждал, что "Государство есть чисто юридическое учреждение, оно необходимо для твердости права и в этом его основное значение" [8].

Миссия государственного управления, как института государства - это осуществление регулирования и обеспечения порядка в общественных отношениях в стране на основе политико-правовых средств.

Концепция нового государственного управления также реализовывалась в нашей стране с середины 90-х годов прошлого века, а особенно ее положения активно начались внедряться в систему государственного управления в последнее десятилетие.

Основная задача данной концепции - это поэтапное внедрение в государственно-управленческую деятельность форм и методов менеджмента.

Данная концепция была разработана в начале 90-х годов прошлого века в США и Великобритании, как средство решения проблем бюджетного дефицита в стране путем максимального сокращения неэффективных бюджетных расходов государства.

Основной новацией в концепции является видение государства, как публичную корпорацию в обществе, то есть не только как политико-правового института общества, которая ранее функционировала в обществе в монопольном и закрытом режиме.

Согласно этой концепции, население рассматривается, как ассоциация налогоплательщиков и потребителей государственных услуг, целесообразно перевод многих государственных учреждений в категорию ТОО или АО, то есть в категорию субъектов рыночных отношений, где культивируется капитал.

Полагаем, новая модель государственного управления в рамках новой административной реформы должна формироваться в нашей стране на основе Концепции качественного управления (good governance), разработанной и рекомендованной ООН, которая объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и их группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями" [9].

Полагаем, что в рамках новой модели государственного управления, разработанной на основе Концепции качественного управления, один из основных вопросов административной реформы - восстановления юридического статуса науки и специальности "государственное управление", получит свое справедливое положительное решение.

Важным в процессе формирования новой модели государственного управления остается вопрос определения эффективных механизмов ее реализации. Отметим, что в ныне действующей "рыночной модели" государственного управления механизмы ее реализации отличались крайней замкнутостью от общественности и авторитарностью, то есть принятием актов управления только единолично первым руководителем органа государственного управления.

Поэтому, по нашему мнению, при формировании новой социально эффективной модели государственного управления целесообразно предусмотреть в ней следующие демократические механизмы реализации:

1. Реализация новой модели государственного управления в регионах под руководством и контролем таких региональных институтов представительной демократии и местного самоуправления, как маслихаты,
2. Организация выборов руководителей местных органов государственного управления (акимов, руководителей управлений, отделов) на сессиях маслихатов, как местных органов представительной демократии и самоуправления,
3. Делегирование ряда функций центральных органов государственного управления региональным органам местного самоуправления (по опыту Польши и др. стран),
4. Целесообразно (по опыту развитых стран) принятие законов об административно-территориальных единицах (сельском округе, районе, городе, районе в городе, области, городе республиканского значения), а на их основе - принятие маслихатами Уставов соответствующих административно-территориальных единиц, как средства рационализации государственного управления и местного самоуправления.

Реформа государственного управления, а также создание его новой модели в нашей стране - процесс многогранный, требующий знаний наук государственного управления, административного права, муниципального права и других научных знаний, учета положительного опыта передовых зарубежных государств, а главное - привлечение специалистов по разным отраслям государственного управления из числа общественности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020г. - https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana -1-sentyabrya-2020-g

2. Реформа государства: попытка пятьсот один - <http://www.exclusive.kz/expertiza/politika/119149/>
3. Административные реформы в России: история и современность / Под общей ред. Р.Н.Байгузина. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006, С.62
4. Варламова Н. Конституционная модернизация: игра в термины, игра в реформу или игра с огнем // Конституционное право: восточноевропейское право. - 2000. - № 2, С.122
5. Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя – сохранять, сохраняя - обновлять // Конституционное право: восточноевропейское право. -2000, № 2, С.116
6. Токтыбеков А.А. Новые подходы к профессионализации государственных служащих //Мәслихат және әкімдік-маслихат и акимат, 2016, №1, С.25
7. Сергеев А. «Вашингтонский консенсус» в России // <https://intuiciy.livejournal.com/753231.html>
8. Кант И. Трактаты и письма. - М.:Наука, 1980, С.168
9. См.: What is good governance? // UNESCAP [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.