

СТРАТЕГИЯ «КАЗАХСТАН-2050»:

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ



Н. В. УВАРОВА,
профессор-консультант Каспийского общественного
университета, (Алматы, Республика Казахстан),
кандидат юридических наук

В свете Стратегии «Казахстан-2050» рассматриваются вопросы модернизации государственного управления, формирования нового типа государственного управления в республике. Раскрывается ход реализации административной реформы, на основе которой осуществляется поэтапное освобождение государства от несвойственных ему функций, формирование компактного аппарата, способного обеспечить эффективность управления в условиях рыночной экономики, создать условия для вхождения Казахстана в число передовых, динамично развивающихся стран мира, обеспечить защиту национальных интересов.

Ключевые слова: модернизация, государственное управление, функция, компетенция государственных органов, государственная служба, децентрализация, государственные услуги, концепция, функциональная структура, синергетика.

В настоящее время подведены итоги реализации Стратегии «Казахстан-2030», которую удалось выполнить досрочно по целому ряду параметров¹. За период независимости формировался собственный путь развития республики, создавался прочный фундамент экономики и национальной государственности. На конституционном уровне Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством с президентской формой правления.

Стратегия развития Казахстана на период до 2050 г. предусматривает дальнейшее укрепление государственности и развитие казахстанской демократии². Поставлена цель — сформировать новый тип государственного управления, усилить ответственность государственных органов за разработку планов и программ, создать комплексную систему государственного аудита на основе передового мирового опыта, внедрить многоуровневую систему антикризисного реагирования, провести децентрализацию управления, сформировать профессиональный государственный аппарат. Глава государства отметил: «Созданная нами система отбора

и продвижения кадров, в которой все граждане обладают равными правами и шансами, обеспечила достаточно высокий уровень профессионализма и прозрачность деятельности государственного аппарата. Нам удалось совершить своего рода революцию в госуправлении и переориентировать ее на повышение качества оказания госуслуг населению»^{2а}. В связи с этим проблемы модернизации государственного управления в республике остаются актуальными с учетом новых задач и перспектив развития государства и общества.

Решение современных проблем развития экономики, социальной сферы и административно-политического строительства требуют нового подхода к управлению, основанному на достижениях науки и управленческой практики. Это объясняется тем, что государственное управление становится сложным, поскольку в его сферу воздействия вовлечены миллионы людей республики с их интересами и потребностями. Поэтому от эффективности управления, внедрения новых информационных технологий, оказания качественных государственных услуг в конечном счете зависит благополучие каждого человека. Государственное управление в современных условиях должно быть рациональным, социально ориентированным и обеспечивать многосторонние связи государства и общества.

Стратегический план развития республики до 2020 г. фактически отражает второй этап административной реформы, предусматривает формирование качественно новой модели государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу³. В сложившихся условиях научно-практический подход выдвигается в число важнейших критериев модернизации государственного управления.

В соответствии с концепцией целевого управления, получившей признание в теории и государственной практике, функционирование любой системы должно быть ориентировано на достижение конечных целей и результатов. В связи с этим главная цель научного обеспечения модернизации государственного управления состоит в том, чтобы успешно решать задачи и находить пути повышения

© Н. В. Уварова, 2013

¹ Назарбаев Н. А. Казахстан-2030. Послание народу Казахстана: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030> (по состоянию на 11.10.1997 г.).

² Назарбаев Н. А. Послание народу Казахстана Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства (Астана, 14 декабря 2012 г.) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (по состоянию на 14.12.2012 г.).

^{2а} Там же.

³ Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 г. № 922 О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 г. // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922> (по состоянию на 27.08.2012 г.).

эффективности управления, способы достижения наилучших результатов при наименьших затратах сил, средств и времени⁴.

Целевое управление включает внедрение в практику стратегических планов социально-экономического развития республики. Новый тип государственного управления основывается на системе государственного планирования, прогнозирования и контроля, децентрализации управления, разграничении ответственности и полномочий между центром и регионами; новой концепции развития местного самоуправления, выборности аульных акимов, формировании профессионального государственного аппарата, новой системе взаимодействия госаппарата с бизнес-сообществом; внедрении принципа «нулевой терпимости» к беспорядку; борьбе с коррупцией; реформе правоохранительных органов и др. Соответственно деятельность каждого центрального и местного государственного органа, равно как и само региональное развитие, должна быть подчинена общегосударственной стратегии с четко поставленными целями и конкретными задачами. Для управленческой практики это, безусловно, потребует новых подходов и новой методики. Стратегическое планирование, финансовое программирование и проектный менеджмент признаются сутью обновлений в государственном управлении ближайшего будущего.

Программно-целевое управление неотделимо от содержания работы государственного аппарата. В этом аспекте можно выделить следующие основные направления совершенствования государственной практики: определение четкого круга полномочий и ответственности государственных органов на всех уровнях управления; повышение качества государственных услуг путем разработки стандартов и совершенствования процедур оказания услуг; ускорение реформы государственной службы, включая совершенствование обучения управленческого персонала; обеспечение полноценного функционирования системы государственного управления, ориентированного на результат; улучшение управления административными реформами и усиление ответственности за процесс реформирования государственного сектора. Нуждается в теоретической разработке функциональная структура государственного управления. Это объясняется тем, что проблема функций имеет первостепенное значение для модернизации государственного управления в республике. В связи с этим важно отметить, что Стратегическим планом развития республики до 2020 г. предусмотрено систематическое проведение функциональных обзоров деятельности государственных органов с целью оценки эффективности политики в соответствующих отраслях (сферах) государственного управления. Проведение подобных обзоров позволит выявлять и устранять излишние либо дублирующие функции и определять оптимальный объем полномочий каждого конкретного государственного органа. Наряду с этим представляется возможным установить в целом адекватную роль государства в удовлетворении общественных потребностей в государственных услугах, расширять сферу применения рыночных механизмов.

Развитие государственности, как это подчеркивается в Стратегии «Казахстан-2050», сопряжено с постоянным совершенствованием компетенции государственных органов, установлением баланса их полномочий и ответственности. Речь идет, в частности, о соотношении степени ответственности и объема полномочий в министерствах и ведомствах. Для модернизации государственного управления важными являются указания главы государства о том, что «каждое мини-

стерство и ведомство должно освобождаться от несвойственных ему функций, максимально передавая их от центра к регионам и от государства в частный сектор». Это повлияет коренным образом на перераспределение компетенции между центральными и местными государственными органами. Известно, что чем меньше иерархии и промежуточных звеньев в вертикальной структуре отраслевой системы управления, тем больше представляется возможным установление четкого разделения полномочий между органами. Создание эффективного и оптимального по составу государственного аппарата повлечет за собой поиск новых методов и форм управления, когда каждый государственный орган будет вынужден доказывать на деле свою полезность для общества. Иначе говоря, функционирование системы государственного управления предполагает четкое разграничение и фиксирование компетенции государственных органов, установление в законодательном порядке гарантий, обеспечивающих реальность применения в необходимых случаях властных полномочий.



Следует назвать новое междисциплинарное научное направление — синергетику, которая занимается изучением процессов самоорганизации в системах; является наукой о сотрудничестве, кооперации. Применение принципов самоорганизации систем в сфере государственного управления, несомненно, является перспективным направлением для развития теории и модернизации государственной практики. В отличие от кибернетического подхода синергетика рассматривает управление как взаимодействие субъекта и объекта управления с целью улучшения состояния дел или решения какой-либо проблемы. «Взаимодействие» в данном случае означает взаимное воздействие друг на друга двух и более сторон в управленческих отношениях. Данный подход открывает тот путь, который определяет характер, содержание и способы цивилизованного решения проблем. Можно сказать, что синергетический подход в управлении отражает современный уровень зрелости общества. В Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 г. подчеркивается, что при дальнейшем развитии административного права следует, по возможности, отходить от сложившихся традиционных подходов в отношениях между государством, гражданами и негосударственными организациями, основанных на односторонне-властных принципах. В то же время признается, что от принципов «власти и подчинения» в полном объеме отказаться нельзя, однако следует расширять сферу применения партнерско-содействующих, функционально-клиентских, субсидиарных принципов⁵.

В Казахстане формируется собственная модель местного государственного управления и самоуправления, основанная на принципе со-

⁵ Указ Президента РК от 24 августа 2009 г. № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> (по состоянию на 24.08.2009 г.).

четания государственных и муниципальных начал в управлении местными сообществами и определяющая основы взаимоотношения государственных органов с органами местного самоуправления в решении вопросов местного значения⁶. Причем, возрастает тенденция к усилению интеграции местного самоуправления в систему государственного управления. В Концепции правовой политики РК на период до 2020 г. отмечается, что вопросы местного самоуправления тесно связаны с развитием гражданской инициативы. Институт местного самоуправления, находящийся на стыке государства и гражданского общества, также требует своего укрепления и развития. В частности, необходимо с учетом накопленного опыта проводить не только разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, но и широко привлекать органы местного самоуправления к участию в реализации государственных функций, имеющих местное значение. В послании Президента страны народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана» (2012 г.) отмечается: «Важно развивать местное самоуправление, расширить участие граждан в решении всех вопросов местного развития»⁷.

Формирование казахстанской модели местного самоуправления — это многоэтапный и динамичный процесс, связанный с развитием институтов государства и гражданского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и условиями, которые непосредственно влияют на жизнь местного населения. Через органы местного самоуправления предполагается предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения. С этой целью принята Концепция развития местного самоуправления⁸. Иначе говоря, местное самоуправление есть особая форма модернизации государственного управления в республике, децентрализации функций и полномочий от центра в регионы с целью оптимального управления социально-экономическими и политическими процессами в обществе в целом и повышения эффективности управления на местах.

Преобразования в государственном управлении и общественной системе в целом направлены в конечном счете на то, чтобы поднять уровень жизни населения. В связи с этим уместно отметить, что в соответствии с Декларацией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (2000 г.) качество жизни человека включает: уровень физической, духовной и интеллектуальной развитости, социальной активности человека в соответствии с высокими внешними гарантиями безопасности и условиями для удовлетворения растущих потребностей человека⁹. На основе этого можно сформулировать генеральную цель государственного управления и местного самоуправления следующим образом — обеспечение нормального качества жизни человека. Это означает ежегодный рост средней нормы потребления; повышение культурных, интеллектуальных и духовных устремлений и потребностей; повышение социальной активности личности для са-

⁶ Закон РК от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z010000148_/08.01.2013 (по состоянию на 08.01.2013 г.).

⁷ Назарбаев Н. А. Послание народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана» (2012 г.) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002012> (по состоянию на 27.01.2012 г.).

⁸ Указ Президента РК от 28 ноября 2012 г. № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438> (по состоянию на 28.11.2012 г.).

⁹ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (по состоянию на 23.06.2013 г.).

морализации на выборах, в политике, в местном управлении, профсоюзах и других формах; укрепление социальных и правовых гарантий безопасности жизни и имущества; рост количества детей, снижение заболеваний, а главное — продолжительности жизни; ежегодное улучшение окружающей природной среды.

Логическим завершением решения вопросов модернизации государственного управления в Казахстане является дальнейшая реализация правовых идей и принципов Конституции РК, которые должны воплощаться в законодательных, организационно-управленческих и других мерах государства. В Концепции правовой политики РК на период до 2020 г. указывается на важность системных мер, обеспечивающих как режим законности в стране и стабильность правовой системы, так и поступательное развитие национального права в рамках действующей Конституции. Комплексный подход к правовой политике позволит модернизировать всю нормативно-правовую базу в контексте общей стратегии развития государства, в том числе по выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах результативности, прозрачности и подотчетности, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Таким образом, в свете Стратегии «Казахстан-2050» научно-практический подход выдвигается в число важнейших критериев модернизации государственного управления, преобразования социально-экономических процессов на рыночных принципах. Административная реформа включает поэтапное освобождение государства от несвойственных ему функций, формирование компактного аппарата, способного обеспечить эффективность управления в условиях рыночной экономики, создать условия для вхождения Казахстана в число передовых, динамично развивающихся стран мира, обеспечить защиту национальных интересов.

Н. В. Уварова: «Казахстан – 2050» стратегиясы: жаңа жағдайдағы мемлекеттік басқару.

«Қазақстан — 2050» стратегиясы тұрғысынан мемлекеттік басқарудың жаңғыртылуы, республикада мемлекеттік басқарудың жаңа түрінің қалыптасуы мәселелері қарастырылған. Соның негізінде мемлекетті өзіне тән емес қызмет түрлерінен кезеңдік босату, нарықтық экономикада басқарудың тиімділігін, арттыруды, Қазақстанның дамыған елдердің қатарына енуіне жағдай жасауды, ұлттық мүддені қорғауды қамтамасыз ете алатын жаңа аппарат құру іске асырылатын әкімшілік реформасын жүзеге асырудың барысы ашылған.

Түйінді сөздер: жаңғырту, мемлекеттік басқару, атқаратын қызметі, мемлекеттік органның құзыреті, мемлекеттік қызмет, орталықсыздандыру, мемлекеттік қызмет, тұжырымдама, атқарымдық құрылым, синергетика.

N. V. Uvarova: Strategy «Kazakhstan 2050»: public management under new conditions.

Issues of the public management's modernization, forming a new type of public management in the republic are being analyzed in the light of the «Kazakhstan 2050» strategy. The author reveals the progress of administrative reform, on the basis of which the gradual liberation of the state from non-core functions to it, forming a compact unit that can provide effective management in a market economy as well as to create conditions for Kazakhstan enter to a number of the best, fastest growing countries in the world, protecting national interests.

Key words: modernization, public management, function, state bodies authority, state service, decentralization, state services, concept, functional structure, synergetics.

⁴ Уваров В. Н. Казахстан-2030: Государственное управление в условиях рыночных отношений // Право и государство (Алматы), 1999, № 1 (12), С. 15; Уваров В. Н. Теория государственного управления: Учебник. – Петропавловск: Северо-Казахстанская юридическая академия, 2006. – 473 с.