Б.А. Мухамеджанов

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: НОВЫЙ ШАГ К ДЕМОКРАТИИ

Обретение государственного суверенитета и образование на политической карте мира независимого Казахстана обусловило потребность выработки отечественной модели государства и власти. Президент Казахстана Н.А. Назарбаев определил перспективу процесса становления современной казахстанской государственности, отметив, что теперь у народа Казахстана есть «серьезные перспективы на основе уже имеющихся достижений формирования нового типа государственности в терминах… XXI века»[1]. Поэтому прежде всего казахстанские государственные деятели и политологи должны были найти ответы на основные вопросы, предопределяющие выбор формы нового казахстанского государства:

1) какую выбрать форму правления (президентскую, парламентскую или смешанную);

2) каким должно быть государственное устройство (унитарное государство, региональное государство с высокой долей автономии составных частей или федерация);

3) какой механизм разделения властей и «сдержек и противовесов» обеспечит стабильность и эффективное взаимодействие органов государственной власти.

Общим ответом на поставленные вопросы должна была стать модель функционирования государства. Конечно, процесс развития новой государственности находится в стадии становления, разработки и утверждения в государственно-политической практике новых для республики правовых и управленческих регуляторов. Исторические традиции развития казахстанской государственности, новейшая история государственно-правового становления независимого Казахстана обусловили выбор страной президентской формы правления. Президент является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики, а, по сути, общенациональным лидером.

[1] *Назарбаев Н.А.* В потоке истории. Алматы, 1999. С. 76.

Построение и функционирование современной модели формы правления в Республике Казахстан осуществляется с учетом: а) традиций государственного развития Казахстана в досоветское время; б) опыта государственного строительства Казахской ССР; в) ведущих тенденций совершенствования системы государственного управления в экономически и политически развитых государствах мира.

В настоящее время в Республике Казахстан идет активный процесс формирования новой казахстанской государственности, соответствующей современному уровню развития гражданского общества и становления демократических институтов государственной формы правления как важнейшего элемента государства. Казахстанская государственность формируется в рамках концепции унитаризма, при этом очевиден такой ее аспект, как многонациональность. Подобное сочетание определено историческими условиями и воздействием на становление не только гражданского общества, но и формы правления, а также развитием структур государственной власти.

В ходе своего исторического развития народ Казахстана создал три типа государственности:

1) преимущественно кочевое государство с момента возникновения казахского народа и до его упразднения в связи с вхождением в состав Российской империи;

2) советскую государственность, которая характеризовалась нахождением Казахстана в составе Союза ССР как единого многонационального государства;

3) независимую государственность, находящуюся в своем становлении после распада Союза ССР.

Особенности географического положения Казахстана, климатические условия, постепенное приращение территории, населенной народами с различными, но во многом схожими условиями жизни, традициями и религиями, создали уникальную специфику страны, которая предопределила возникновение ряда неповторимых черт казахстанской государственности. Среди них евразийство, государственный патернализм и традиционализм. Без этого понимания практически невозможно получить положительный результат при проведении каких бы то ни было государственных преобразований.

Происходящие в Казахстане преобразования обусловливают перераспределение государственных управленческих функций. Идет активный поиск новой, оптимальной структуры управления. Крупномасштабные реорганизации управления за относительно короткий промежуток времени связаны с изменением задач и функций государства.

Конституция Республики действует более десяти лет, и заложенный в ней потенциал далеко не исчерпан. Сегодня есть все необходимые возможности для укрепления государственности и развития правовой системы в рамках действующего Основного закона. Задача на ближайшие годы заключается в максимальном использовании ресурса действующей Конституции таким образом, чтобы он реально способствовал росту и дебюрократизации экономики, обеспечению прав граждан, согласия и стабильности в обществе, а также усилению борьбы с коррупцией.

В Республике Казахстан определены следующие приоритеты административной реформы:

1) совершенствование структуры государственных органов, исключение отдельных промежуточных звеньев. В работе государственных органов при принятии управленческих решений должна быть обеспечена комплексность.

Правительство должно регулярно проводить функциональный анализ с целью исключения дублирования функций между центральными государственными органами, подведомственными территориальными подразделениями и местными исполнительными органами. По его итогам следует принимать соответствующие решения по совершенствованию структуры государственных органов и сокращению государственного аппарата;

2) увеличение зарплаты государственных служащих до уровня, сопоставимого с крупными казахстанскими частными компаниями, с привязкой ее к конкретным результатам труда. Для создания профессионального государственного аппарата и искоренения коррупции единая система оплаты труда служащих государственных органов претерпит серьезные изменения.

Планируется внедрение системы оценки качества работы государственных органов и каждого сотрудника, а заработная плата будет зависеть только от профессионализма госслужащего и эффективности выполняемой им работы. По политическим государственным служащим необходимо разработать систему выплаты годовых бонусов на основе результатов оценки деятельности государственных органов. После формирования целостной системы усиления ответственности государственных служащих и оценки деятельности государственных органов, правительство внесет предложения по поэтапному повышению заработной платы до уровня, сопоставимого с заработками в частном секторе, за счет сокращения государственного аппарата. Деньги, полученные за счет сокращения госаппарата, будут направлены на повышение заработной платы. По нашим расчетам, произойдет сокращение около 30% госслужащих. В составе фонда оплаты труда может формироваться специальный фонд

для поощрения административных государственных служащих. Его необходимо использовать для премирования за высокие результаты работы и найма работников по контракту;

3) достижение высокого качества государственных услуг. Во всех государственных органах следует разработать и внедрить отраслевые стандарты предоставления государственных услуг. Поэтапно будут внедряться международные стандарты качества ИСО и принцип открытости работы государственных органов и подотчетности их обществу. Каждому государственному органу следует иметь стратегический план развития, в котором будут отражены конкретные цели, пути их достижения, а также перспективы развития. Для контроля за соблюдением стандартов оказания государственных услуг будет создана система внутреннего и внешнего аудита, в том числе путем систематического проведения социологических опросов населения и предпринимателей. Повсеместное внедрение «электронного правительства» позволит обеспечить гражданам и организациям быстрый доступ к качественным государственным услугам;

4) внедрение рейтинга деятельности государственных органов и новых подходов в бюджетном процессе. В 2007 г. будет внедрена система оценки деятельности центральных государственных органов и акиматов областей на регулярной основе. Это будет сделано для улучшения внутреннего администрирования рабочих процессов, повышения эффективности расходования бюджетных средств и обеспечения качества государственных услуг. Такая мера призвана стимулировать государственные органы повысить эффективности своей деятельности. В бюджетном планировании акцент будет смещен от жестких бюджетных ограничений к системе финансирования, ориентированной на конечный результат. Государственные, отраслевые, региональные и бюджетные программы должны иметь конкретные цели и индикаторы. Необходимо усилить ответственность первых руководителей и создать действенную систему контроля за расходованием бюджетных средств и реализацией соответствующих программ. Кроме того, каждый государственный орган будет обязан сокращать административные расходы;

5) повышение стабильности, устойчивости и управляемости государственного аппарата. В центральных государственных органах должна быть введена высшая административная должность статс-секретаря, назначаемого главой государства, что должно обеспечить стабильность в работе их аппаратов. Статс-секретарь будет курировать все внутренние дела госоргана, что позволит высшему руководству сосредоточиться на разработке политики и стратегических вопросах. Будут внедрены механизмы оценки работы адми-

нистративных государственных служащих, а также разработан механизм их ротации между центром и регионами;

6) формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы. Стратегический смысл и характер работ по совершенствованию системы государственной власти заключается в том, что их результатом является создание условий для перехода к новому типу функциональных отношений внутри государства и взаимоувязывание программ важнейших реформ конкретных областей социальной сферы и экономики.

Современный политический режим Республики Казахстан следует определить как плебисцитарно-демократический с харизматическим лидером, идущим во главе всех демократических преобразований. Анализ политической ситуации в Казахстане демонстрирует, что Президент, как глава государства и несомненный харизматический лидер, обладает большими возможностями по мобилизации масс, направленной на углубление демократических социальных, политических и экономических преобразований в обществе, контролирует институциональную систему, имея при этом возможность, опираясь на широкие слои населения, преодолевать сопротивление бюрократии.

Основными направлениями совершенствования системы государственной власти в Республике Казахстан, по мнению специалистов, должны выступить:

1. Участие в процессах глобализации и интеграции. В современном мире наблюдается усиление интеграционных процессов во многих сферах государственной жизни.

2. Учет мирового опыта. Включение страны в общемировые политические и экономические процессы как самостоятельного субъекта, развитие взаимодействия с другими государствами СНГ побуждает к активному применению иностранного опыта. Использование зарубежного опыта должно определяться историческими, философскими, политическими, религиозными и иными корнями предшествующей государственности данного народа, социально-культурными реалиями конкретной страны, сложностью восприятия инокультурных идей и представлений и другими факторами.

3. Децентрализация государственного управления. Исследователи отмечают, что перед Казахстаном стоит сложная задача поиска оптимальной модели распределения полномочий между центром и регионами. С одной стороны, стратегическая задача построения рыночной экономики требует демократического устройства всех уровней государственного управления, так как без демократических механизмов и контроля за работой органов управления невозможно создать условия для справедливой рыночной конкуренции. С другой

стороны, рыночная экономика не терпит излишней централизации в системе принятия решений и требует закрепления определенных властных и финансовых полномочий за местными органами, непосредственно соприкасающимися с субъектами экономической и социальной жизни.

Все новшества по изменению конституционно-правового строя можно сгруппировать по нескольким направлениям.

1. Перераспределение властных полномочий и ответственности, повышение роли парламента. Одним из вопросов, который обсуждался в ходе общеполитической дискуссии в стране, была передача отдельных полномочий главы государства парламенту. Госкомиссия единогласно поддержала сохранение президентской формы правления на этом этапе. Необходимость строительства с нуля казахстанской государственности и рыночной экономики, развития впервые в нашей истории либеральной политической системы требовали решительной консолидации общества. Республика по форме правления остается президентской, но с существенным расширением полномочий парламента. Это практически трансформирует модель Казахстана из президентской в президентско-парламентскую республику. В соответствии с действующей Конституцией страны Президент является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип не потерял своей актуальности в процессе модернизации нашей политической системы. Он, по мнению большинства казахстанцев, должен оставаться незыблемым и на новом этапе демократических преобразований в стране.

2. Переход на выборы депутатов мажилиса по пропорциональной избирательной системе, которая обеспечивает репрезентативность и учитывает специфические особенности Казахстана. Новая форма проведения выборов в стране должна предоставить политическим партиям дополнительные возможности по усилению своей роли в политической системе, обеспечив реальное отражение расклада политических сил и действительную волю населения.

3. Устанавливается ответственность правительства не только перед главой государства, но и перед парламентом для обеспечения исполнительной властью высокой эффективности и качества государственных услуг, общественной подотчетности и прозрачности деятельности. Усилены полномочия парламента по эффективному контролю за деятельностью правительства.

4. Изменена схема формирования Конституционного совета, Центральной избирательной комиссии. С учетом намеченного баланса взаимоотношений между Президентом, парламентом и пра-

вительством претерпевает изменения и раздел Конституции, посвященный правительству.

Казахстан выбрал один из оптимальных путей политического транзита: от президентской республики, столь необходимой на первых этапах становления государственности, к новой политической формации – президентско-парламентской республике. Однако любая модель политического транзита может быть устойчивой лишь в том случае, если будут обеспечены механизмы ответственности правительства перед парламентом при сохранении верховенства президентской власти.