

Ғылыми-талдау журналы
Научно-аналитический журнал



ISSN 1994-2370

Мемлекеттік басқару және емлекеттік қызмет

*Тема: «Модернизация системы
государственного управления:
теория и практика»*

Государственное управление и государственная служба

4/2010

СОДЕРЖАНИЕ

Тема номера: «Модернизация системы государственного управления: теория и практика»

Указ Президента Республики Казахстан от 23 декабря 2010 года № 1125 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Казахстан № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы»

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| Федотова З. Л. Реформа системы государственного управления в Республике Казахстан: постепенность и последовательность этапов..... | 13 |
| Коржова Н. А. Укрепление финансового сектора – одно из условий развития в посткризисный период..... | 17 |
| Абсаттаров К. Б. Новые стратегические задачи и приоритеты отраслей связи, информации и коммуникаций в Казахстане..... | 19 |
| Орсариев А. А., Киикова Г., Буркунбаев А. Т. Эффективность государственного управления: модель 4-х призм..... | 22 |
| Кубаев К. Е. Механизм взаимодействия власти и государственного управления..... | 29 |
| Баймагамбетов С. З. Эволюция развития системы местного государственного управления и самоуправления..... | 32 |
| Муксимов С. С. Понятие и особенности категории «государственные услуги»..... | 37 |

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

| | |
|---|----|
| Алимбеков М. Этапы развития и современное состояние судебной системы..... | 41 |
| Сарсембаев М. А. Законотворчество как форма реализации Концепции правовой политики Республики Казахстан..... | 43 |
| Жетписбаева Б. А. Роль Конституции в антикоррупционной стратегии страны..... | 47 |
| Нурлышева Т. С. Конституционная ответственность исполнительных органов власти в государственном управлении..... | 50 |

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

| | |
|---|----|
| Капаров С. Г. Совершенствование государственной службы в Республике Казахстан..... | 54 |
| Бейбитов М. М. К проблеме модернизации деятельности Мажилиса Парламента Республики Казахстан..... | 60 |
| Шаханов Е. А. Понятие управления в структуре социально-философского образования..... | 63 |
| Тайторина Б. А. Государственный контроль: к проблеме теории и практики..... | 68 |
| Орынбасарова С. Е. Некоторые проблемы управления системой здравоохранения Казахстана..... | 72 |
| Кульжамбекова А. Е. Модернизация кадровой работы в системе государственной службы..... | 77 |
| Шукенов Г. М. Децентрализация государственного управления и перспективы развития местного самоуправления..... | 79 |

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ

| | |
|---|-----|
| Камалиев Б. С. Диверсификация экономики – основа развития экономики Казахстана..... | 83 |
| Надирова А. М. Эффективность бюджетных инвестиций в обучении государственных служащих..... | 85 |
| Майдырова А. Б. Определение среднесрочных приоритетов экономической политики в период стабилизации экономики..... | 89 |
| Жаксыбаева Г. Ш., Гельманова З. С. Модель интегрированной системы менеджмента..... | 93 |
| Кенжебаева А. А. Управление пространственным развитием территории..... | 96 |
| Бейсенова Л. З. Критерии оценки эффективности бюджетных программ..... | 102 |
| Исмаилова Г. Б. Социальная ответственность бизнеса..... | 106 |
| Кадырова М. Б. Актуальные вопросы аудита эффективности использования средств государственного бюджета..... | 108 |
| Сейтхожина Д. А. Гендерная политика в системе экономических отношений..... | 111 |

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

| | |
|---|-----|
| Дербисалиев Е. А. Звезда школы Ханафи в Центральной Азии..... | 117 |
| Примашев Н. М. Роль армии в политической системе стран Латинской Америки..... | 119 |
| Вивек Сад. Рост Индии как Мировой державы..... | 122 |
| Шерьязданова К. Г. Казахстан и Индия: взаимодействие и перспективы сотрудничества..... | 125 |
| Казбекова Д. Национальная и внешняя политика Федеративной Республики Германия в контексте глобализации..... | 128 |
| Майдыров С. Г. Опыт зарубежных стран по вопросам институционализации интеллектуальной собственности..... | 130 |

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ ОБУЧЕНИЯ

| | |
|---|-----|
| Искакова Г. А. Социально-профессиональные проблемы в сфере государственного управления..... | 136 |
| Лебедева Т. В. В калейдоскопе интерактива..... | 139 |
| Ниязбаева Н. Н. Профессиональное «выгорание»: предупреждение и преодоление..... | 143 |

ИССЛЕДОВАНИЯ МОЛОДЫХ УЧЁНЫХ

| | |
|---|-----|
| Илебаев Л. К. Проблемы механизмов взаимодействия ветвей власти и пути их решения..... | 146 |
| Алин К. Т. Совершенствование экономических механизмов в управлении..... | 149 |
| Усеев Р. У. Стратегическое планирование социально-экономического развития моногорода..... | 152 |
| Калиекова М. А. Первые казахские исследователи о М. Х. Дулати и его труде «Тарих-и Рашиди»..... | 155 |
| Мамбетов М. С. Связь между властью и СМИ..... | 157 |
| Кусаинова Д. Е. О проблемах государственного контроля по использованию и охране земли..... | 159 |
| Балтабаева Ш. А. Современные подходы к дифференцированной оплате труда медработников..... | 164 |
| Валиев Н. А. Особенности менеджмента в государственных органах..... | 167 |
| Артыкбаева А. К. Приоритеты государственного управления в Республике Казахстан..... | 170 |
| Тасжуреков Е. К. Организационная культура государственной службы Республики Казахстан..... | 174 |
| Искендиоров С. К. О правовых основах местного самоуправления в Республике Казахстан..... | 176 |

| | |
|---|-----|
| НОВОСТИ АГЕНТСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ДЕЛАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ..... | 180 |
|---|-----|

НОВОСТИ АКАДЕМИИ

| | |
|--|-----|
| Академия поздравляет (о юбилеях)..... | 188 |
|--|-----|

В ПОМОЩЬ ГОСУДАРСТВЕННЫМ УПРАВЛЕНЦАМ

| | |
|---|-----|
| Список изданной Академией литературы..... | 196 |
|---|-----|

| | |
|----------------|-----|
| АННОТАЦИИ..... | 198 |
|----------------|-----|

| | |
|--------------------------|-----|
| СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ..... | 209 |
|--------------------------|-----|

| | |
|----------------------------------|-----|
| РЕКОМЕНДАЦИИ АВТОРАМ СТАТЕЙ..... | 215 |
|----------------------------------|-----|

было бы целесообразным провести серию встреч между представителями деловых кругов, правительства и НПО для совместной выработки национальных стандартов социальной ответственности бизнеса. Учитывая планы Казахстана по созданию современного фондового рынка, было бы также не лишним ввести индексы социальной ответственности различных компаний. Эта мера станет дополнительным стимулом для отечественных корпораций для активизации своей социальной деятельности.

Конституционная реформа и последовавшие за ней изменения в политической системе предоставляют новые возможности для продвижения принципов социальной ответственности бизнеса в Казахстане. Новые полномочия Парламента и повышение роли политических партий придали новую динамику казахстанской публичной политике. В этой ситуации появляются дополнительные возможности привлечения внимания государства и различных политических сил к проблемам отечественного бизнес-сообщества.

В настоящее время можно поднять вопрос и о законодательном закреплении принципов социальной ответственности. В рамках законодательного регулирования социальной ответственности бизнеса можно утвердить положения обязательного договора о социальной ответственности между государством и крупными компаниями [3].

Деловое сообщество Казахстана с энтузиазмом относится к перспективам внедрения передовых принципов ведения бизнеса и выполнению новой социальной роли. В этой связи необходимо помнить о том, что ответственность бизнеса может быть эффективной, только будучи добровольной. Деловое сообщество должно иметь свободу выбора направления и объемов своей социальной деятельности, самостоятельно определять приоритеты, искать баланс между своими интересами и интересами общества.

В конечном счете, принимая на себя социальную ответственность, бизнес добровольно предлагает государству и обществу свое посильное содействие в решении различных проблем.

Литература

1. Гиш Т. Быть ответственным выгодно // Бизнес и власть. – 2006. – С. 34.
2. Максимчук Н. Корпоративная ответственность в Казахстане // Научный отчет ПРООН в РК. – 2009. – С. 46.
3. Темирбеков Р. Корпоративная социальная ответственность в Республике Казахстан // Исследование компании «BRiF». – 2010. – С. 58.

Кадырова М. Б.

Актуальные вопросы аудита эффективности использования средств государственного бюджета

Проходящее в последние годы в Республике Казахстан реформирование бюджетного процесса основывается на переходе от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» [1]. Соответственно, особое внимание на современном этапе становления и развития бюджетного процесса уделяется организации контрольной деятельности на всех уровнях власти. При определении направлений бюджетной политики на очередной финансовый год не последнюю роль отводят информации, предоставляемой контрольными органами. Текущая хозяйственная деятельность бюджетных учреждений наглядно демонстрирует неполноту охвата внутреннего (ведомственного) контроля. Иными словами, переход организации бюджетного процесса в Республике Казахстан на принципы результативности бюджетных расходов требует от контрольных органов создания адекватных механизмов финансового контроля, позволяющих определять степень достижения запланированных социально-экономических результатов и, тем самым, давать оценки эффективности использования государственных средств органами исполнительной власти и иными получателями этих средств. Такие механизмы содержит аудит эффективности, широко используемый в зарубежных странах в течение последних десятилетий как один из видов государственного финансового контроля. В связи с этим особенно актуальным представляется активизация и развитие различных форм, видов и методов государственного финансового контроля, включая внедрение аудита эффективности использования государственных ресурсов, к которому относится аудит эффективности использования средств государственного бюджета. Как правило, предметом аудита эффективности обычно является конкретная программа или вид расходов, однако, он может быть и более широким и представлять собой сферу, общую для целого ряда экономических субъектов (например, проблемы рационального использования трудовых ресурсов, оплаты труда, и др.) [2].

Аудит эффективности бюджетов всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан направлен на выполнение первоочередных задач финансового контроля:

- предупреждение нарушений бюджетного законодательства,
- рациональное использование бюджетных средств,
- повышение эффективности расходов бюджета.

Кроме того, для каждого объекта контроля понятие «эффективность» получает свою трактовку:

- минимизация расходов,
- оптимизация расходов,
- экономия ресурсов.

То есть исходя из конкретной ситуации, ориентируясь на цели и задачи участников бюджетного процесса в ходе его исполнения, необходимо производить оценку их экономической эффективности и указывать на:

- удорожание издержек по сравнению со среднеотраслевым уровнем;
- затраты, совершенные вне связи с производственной либо непроизводственной необходимостью;
- низкое качество предоставляемых услуг, либо их несоответствие затраченным ресурсам (в данном случае имеет смысл поставить вопрос о прекращении производства бюджетных услуг и, следовательно, прекращении неэффективного финансирования в дальнейшем).

Особую актуальность аудит эффективности приобретает в связи с тем, что в настоящее время на местные бюджеты возложен целый ряд ключевых задач по финансированию расходов на социальные нужды, на коммунальные услуги, на содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, осуществление инновационной и инвестиционной деятельности и др. Проведение органами внешнего контроля своевременных мероприятий на различных стадиях исполнения бюджета позволит, к примеру, в период планирования бюджета проследить обоснованность бюджетных заявок, а в период рассмотрения отчета об исполнении – выявить случаи как нецелевого, так и нерационального направления и использования бюджетных ресурсов и представить на рассмотрение представительным органам власти региона.

Особое внимание аудиту эффективности, как разновидности внешнего финансового контроля, необходимо уделять в тех регионах, где доходная часть бюджета не позволяет своевременно и в полном объеме удовлетворять все региональные нужды, не прибегая к дополнительной финансовой помощи из республиканского бюджета. В данном случае контрольным органам при планировании и составлении бюджета на очередной финансовый год следует в качестве рекомендаций представлять перечень приоритетных направлений в расходовании бюджетных средств. Естественно, в основу подобного перечня будут закладываться особенности социально-экономического развития региона.

Основными критериями эффективности бюджетных расходов будут являться:

- 1) Минимизация неэффективных расходов бюджета, в первую очередь тех, которые не в полной мере обеспечены бюджетными обязательствами, а значит, эффективность их отдачи будет незначительна;
- 2) реструктуризация бюджетной сети без сокращения социальных обязательств государств, позволяющая снизить издержки на производство социальных услуг;
- 3) перераспределение бюджетных ресурсов по направлениям наибольшей социальной и региональной значимости. Следует ввести по примеру США механизм предварительной оценки эффективности вновь разрабатываемой целевой программы, и только затем, по итогам анализа подобного «пилотного» запуска программы, производить ее включение в бюджет;
- 4) строгое применение всеми бюджетными учреждениями механизма конкурсного отбора поставщиков товаров и услуг при государственных закупках и заказах. В основу процесса государственных закупок должны быть положены принципы прозрачности, целесообразности и эффективности;
- 5) максимальный контроль и прозрачность процедур продажи государственной собственности и сдачи ее в аренду;
- 6) анализ представленных получателями бюджетных средств смет расходов на очередной финансовый год в целях выявления завышенных статей расходов и своевременное их перераспределение по иным получателям;
- 7) оперативный анализ исполнения бюджета в рамках месячных лимитов в целях определения недофинансированных отраслей и определения действительной потребности в бюджетных ресурсах.

Важным направлением повышения эффективности бюджетных расходов является разработка системы показателей эффективности для каждого направления бюджетных расходов – образование, здравоохранение, культура и т. д. Это предполагает выбор метода оценки эффективности расходования бюджетных средств, соответствующих критериев и нормативов.

Государственный финансовый контроль над расходами бюджета как функция управления является одним из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов. Надо отметить, что именно эта цель – повышение эффективности и результативности бюджетных расходов, являющаяся актуальной практически для всех стран, преследуется в рамках проводимой в настоящее время в Республике Казахстан бюджетной реформы. В свою очередь государственный финансовый контроль является элементом бюджетной политики государства, следовательно, совершенствование бюджетной политики в целом должно определенным образом отразиться на системе государственного финансового контроля.

Таким образом, изменение парадигмы бюджетного процесса в целом приводит к изменению парадигмы государственного финансового контроля.

Практически во всех развитых странах, где состоялся переход к бюджетированию, ориентированному на результат, вначале была проведена реформа системы контроля, а затем уже внедрялись новые принципы бюджетного планирования. С теоретической точки зрения, это вполне логично: прежде, чем делегировать органам исполнительной власти, особенно на местах, новые финансовые полномочия, необходимо создать адекватную систему контроля.

Контроль исполнения бюджета и бюджетных расходов при бюджетировании, ориентированном на результат, смещается из внешней сферы во внутреннюю: от контроля за целевым использованием средств к контролю за достижением целевых показателей социальной и экономической эффективности.

Главными субъектами финансового контроля становятся министерства и ведомства, так как именно министерства и ведомства как главные администраторы бюджетных средств, в соответствии с Бюджетным кодексом, определяют и планируют цели, а также рассчитывают и планируют ресурсы для их достижения [3].

Аудит эффективности отличается от проверок целевого характера расходования государственных средств. Данный вид контроля должен включать не только анализ результативности бюджетных проектов и программ. Должен осуществляться комплексный анализ причин неэффективного использования государственных средств на основе рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса, действующего законодательства и всей экономической политики государства.

Опираясь на опыт зарубежных стран, можно сказать, что главной идеей аудита эффективности является необходимость создания действенного механизма контроля за органами исполнительной власти по выполнению ими государственных функций и эффективному использованию государственных ресурсов. В условиях организации бюджетного процесса, ориентированного на результат, задачей органа государственного финансового контроля является определение степени достижения получателями бюджетных средств запланированных результатов их деятельности, а также результатов выполнения государственных программ. При этом орган государственного финансового контроля должен использовать конкретные показатели, которые разрабатываются бюджетополучателями для измерения прямых и социальных результатов своей деятельности, в качестве критериев оценки эффективности использования бюджетных средств субъектами бюджетного планирования.

Немаловажным аспектом повышения эффективности контрольной деятельности является разработка и утверждение Единой методики оценки эффективности и результативности бюджетных расходов с целью применения единых методических подходов к осуществлению финансового контроля в условиях бюджетирования, ориентированного на результат. Это позволит установить единые принципы и подходы к организации и проведению аудита эффективности органами финансового контроля как исполнительной, так и законодательной власти.

Участие органов финансового контроля в ежегодном цикле бюджетного процесса, когда результаты контрольно-аналитической деятельности станут в числе главных аргументов при изменении приоритетности тех или иных видов расходов бюджета и принятии других определяющих решений при формировании и исполнении бюджетов должно стать важнейшей потребностью. Органическое включение процедур контроля эффективности в бюджетный процесс потребует проведения аудита эффективности бюджетных расходов на каждой его стадии, а также более широкого использования процедур среднесрочного планирования.

Таким образом, усиление внешнего государственного финансового контроля на стадии формирования бюджета и осуществление аудита целесообразности (обоснованности) формирования бюджетных показателей позволит дать своевременную оценку эффективности проводимой бюджетной и налоговой политики, предотвратить необоснованное выделение бюджетных ассигнований и будет способствовать их эффективному использованию.

Литература

1. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297 «Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты» //БД «Юрист». – Режим доступа: <http://www.zakon.kz>.
2. Рябухин С. Н., Климантов С. Б. Аудит эффективности государственного сектора экономики. Курс лекций. – 2-ое издание, доп. – М, Триада ЛТД, 2006. – С 35.
3. Бюджетный кодекс Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями по состоянию на 2.04.2010г.). //БД «Юрист». – Режим доступа: <http://www.zakon.kz>.

Сейтхожина Д. А.

Гендерная политика в системе экономических отношений

В условиях стабилизации рыночной системы хозяйствования, вследствие определенных целей, мотиваций и условий труда, формируются экономические отношения нового типа.

Сегодня в Казахстане имеет место новый тип человека: «гомо экономикус» (лат. homo economicus) – человека с высокой экономической интуицией и познаниями, принимающего оптимальные варианты экономических решений [1]. Появление рационально мыслящего субъекта, строящего свои планы и действия, исходя из принципа получения максимальной выгоды, (т. н. экономического человека) в нашей стране стало возможным только при формировании новых социально-экономических отношений, эволюции отношений собственности государства, её приватизации и превращения государственного имущества в объект частного и частно-коллективного присвоения.

Многолетнее внутреннее сопротивление навязываемому советскому коллективизму, а также опыт жизни последних десятилетий настолько изменили людей, что среднестатистический соотечественник представляет собой творческого, обладающего развитым интеллектом индивида, способного осмысливать огромный поток информации и использовать её для продуцирования нового знания. Для этого индивида характерна модель творческого, активного человека, не определяющего свое поведение только мотивами чисто экономической выгоды. Одна из важнейших креативных способностей этого человека – его способность к выбору.

Стремление к призванию, достижению признания обществом – исключительная особенность экономического человека. Человек, соответствующий этому идеалу, должен обладать хорошим здоровьем, высоким уровнем образования и культуры. Прежде всего, такой человек характеризуется трудолюбием и бережливостью. С этими качествами он подходит к работе, к своему делу и получает определённый результат – решает проблему своего жизненного обеспечения и как высшую награду получает признание других людей. Стремление к самореализации как удовлетворению высшей потребности сопровождает экономического человека всю сознательную жизнь.

В постсоветских странах, где гендерные вопросы долгое время находились на периферии социальной проблематики, гендерные различия и стереотипы ограничивают для индивида выбор моделей поведения экономического человека. Женщины, в частности, ограничены не только вследствие фертильности, но и по причине отсутствия в обществе социально-экономических условий для развития и реализации их человеческого капитала. Шансы женщин на рынке труда невелики («липкий пол», «стеклянный потолок»); они сосредоточены в низкооплачиваемых отраслях народного хозяйства, а самое главное препятствие, – «дефицит времени», возникающий из-за занятия неоплачиваемым домашним трудом.

Как свидетельствует исторический опыт, всякое продвижение женщин к освоению новой социальной роли всегда сопровождается разной степенью неодобрения со стороны консервативно настроенной мужской части общества, которая усматривает в этом посягательство на свои права и опасается утратить свои обычные привилегии. Так было, когда женщина добивалась прав на образование, труд и участие в выборах. То же самое происходит при ее приближении к экономическим ресурсам.

Формирование в стране рыночных экономических отношений современного типа предполагает становление и развитие государственной гендерной политики: «выравнивания» игрового поля для участников рынка – мужчин и в первую очередь женщин, в отношении которых зафиксированы факты дискриминации по целому ряду социально-экономических вопросов. Например, формирование слоя частных собственников как эффективно хозяйствующих субъектов и развитие малого и среднего бизнеса в результате разгосударствления и приватизации собственности в Республике Казахстан. К негативным результатам этих процессов