

Матакбаева Л.Х.

**ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
КАК ФАКТОР ЛЕГИТИМАЦИИ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

L.Kh. Matakbaeva

**DEMOCRATIC GOVERNMENT MANAGEMENT PRINCIPLES AS A FACTOR
OF POWER LEGITIMATING IN REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

УДК: 321.7(574)

В статье анализируются особенности государственного управления, как важного фактора легитимации политической власти.

The article analyzes characteristics of public administration as an important factor of political power legitimation.

Легитимность демократической политической системы неразрывно связана с эффективностью деятельности ее представительных институтов. При анализе сущности легитимности и легитимации необходимо обратиться к проблеме взаимозависимости политической власти и государственного управления. Мировой опыт показывает, что экономические реформы, политическая либерализация и государственное управление — процессы взаимозависимые и взаимообусловленные.

Одним из механизмов, способствующих легитимации политической власти является система государственного управления. Реализация масштабных национальных проектов затрагивает все общество, от крупного мегаполиса до сельского поселения. Успешность легитимного существования власти зависит от выполнения на местах административных решений центральных органов. Это очень важно для процедуры легитимации власти, поскольку эффективность результатов государственной деятельности во многом зависит от координированности действий бюрократических механизмов.

В результате эволюции политических и общественных систем сформировались основные структурные элементы политического управления и соответствующие им организационные формы. Это принятие решения — законодательная власть, организация - исполнительная власть (администрация, правительство), регулирование - суды, репрессивные органы, учетно-статистические ведомства. В странах с демократическим механизмом распределения власти первые три института разведены как относительно самостоятельные ветви власти. Их самостоятельность и взаимная паритетность является одним из основополагающих принципов функционирования большинства современных политических систем. Сформулированный в политической теории и реализованный в современной политической практике принцип разделения властей чрезвычайно важен для легитимации власти. В современных сложных общественных системах монополизация власти дает кратковременный эффект, неизбежно приводя к потере политической эффективности. Цементирование вертикальной управляемости приводит к постепенному нарастанию делегитимационного потенциала. Власть важен баланс стабильности и эффективности, выражающийся в существовании различных ветвей власти и плюрализме политической элиты. В этом отношении весьма поучителен пример советской системы власти, когда концентрация полномочий в исполнительных органах сначала решила вопрос модернизации страны и отстояла суверенитет в военное время, но впоследствии в мирное время дальнейшие процессы концентрации и мобилизации подорвали легитимность политического режима, а попытка его реформирования закончилась крахом.

В современных обществах особенно важным становится управление все усложняющимися общественными процессами. Этим главным образом и обуславливается доминирующее положение исполнительной власти в большинстве государств мира. Именно исполнительная власть сосредоточивает в своих руках большие финансовые, материально-технические, организационные и людские ресурсы. В этой связи становится ясно, что во многом определяющее значение для государственно-организованного социума имеет вопрос о том, кто находится во главе исполнительной власти, являясь той самой центральной политической фигурой и концентрируя в своих руках наибольший объем властных полномочий. Дело в том, что надлежащее осуществление, одной из основных функций, имманентно присущих в первую очередь исполнительной власти, приобретает в современных условиях для жизнедеятельности как общественного организма в целом, так и отдельного индивида первостепенное значение.

Наблюдаемое в последние десятилетия небывалое усложнение общественных процессов, многие из которых буквально "вырвались" из-под контроля, стали по сути неуправляемыми, чрезвычайно актуализирует задачу по целенаправленной организации, сознательному регулированию и разумному устройству своей жизни. Не удивительно, что в подобной ситуации предвидение, прогнозирование, планирование, принятие решений, мобилизация и организация необходимых для их осуществления сил и ресурсов, контроль за их выполнением и многие другие действия, составляющие в совокупности содержание управленческой деятельности, становятся архиважными. Всем этим занимается исполнительная власть. Практически самостоятельно вырабатывая и

проводя внутреннюю и внешнюю политику страны, главным образом она же осуществляет повседневное оперативное управление обществом. Усиливающаяся роль государства выдвигает повышение качества государственного управления. Ф. Фукуяма анализируя принцип "сильного государства", отмечает что "для будущего мирового порядка самое важное — это обучиться построению государства. И далее он констатирует, что в любом случае искусство построения государства будет ключевой составляющей национальной силы [1, с199].

Строительство суверенного государства никогда не давалось легко. Все постсоветские государства сталкиваются с большой проблемой при строительстве государства. Республика Казахстан ищет свой путь развития, вырабатывает свою модель построения новой системы государственности. Это определяется социально-экономической и политической ситуацией, государственно-правовыми традициями, сложившимися отношениями между людьми, их мировоззрением, психологией и нормами поведения. Используя различные подходы, государство должно поддерживать порядок в обществе, издавать суровые законы, осуществлять регулятивные функции, организовывать общество, сплачивать его, упорядочивать интересы и контроль над эксплуатацией ресурсов, вводить жесткие требования к экологическим нормам, трудовому законодательству, усилить отечественное участие в различных проектах. Это связано, в частности с тем, что государство вынуждено отвечать за осуществление ряда социальных программ, за наведение порядка на некогда оставленных позициях. Усложнение и ускорение общественных процессов, их все более угрожающая бесконтрольность, объективно происходящее "втягивание" в орбиту государственного регулирования доселе неизвестных феноменов общественного бытия и многие другие факторы обуславливают необходимость создания новых властных институтов и структур, способных существенно повысить эффективность и вместе с тем обеспечить законность и справедливость управления социумом. Естественно, что эти институты и структуры далеко не всегда вписываются в традиционную триаду, как зачастую не вписываются многообразные проявления жизни в заранее разработанные схемы. Таким образом, формирование новых ветвей власти, как и модификация традиционных есть процесс неизбежный и исторически закономерный. Политическая независимость может основываться лишь на стабильно развивающейся экономике, поэтому избранная Казахстаном модель развития "от экономики к политике" на данный период была оправдана. При этом решающую роль в реализации этой модели играет государство, которое инициирует, определяет и осуществляет модернизационные процессы на всех его стадиях. Современными системными требованиями становятся организационные принципы экономической, политической, правовой, социальной и других сфер жизнедеятельности общества, при допустимой определенной разнообразности в целом.

Политическая модернизация как процесс изменения системных качеств политической жизни и функций институтов политической системы в транзитных условиях не имеет аналоговой модели, для применения всегда и везде. Исторического опыта ведения экономики в условиях постсоветской экономики нет ни у западных аналитиков, ни у местных специалистов. Правильность того или иного решения зависит от корректности информационных данных. Справочники, таблицы, формулы, методики, используемые в условиях развитого рынка, совершенно не подходят к этапу возникающего и развивающегося рынка. В 1991-1997гг. роль государства сводилось к проведению приватизации, созданию институциональной среды, которая должна была благоприятствовать рыночным отношениям. Отсутствие опыта и времени привели к тому, что в принятых в те годы базовых законах были допущены промахи. К тому же длительное развитие производственного потенциала Казахстана в качестве сырьевой базы народнохозяйственного комплекса бывшего СССР привели к глубоким структурным диспропорциям, отсутствию самостоятельно организованного внутреннего рынка страны. Становлению предпринимательского духа мешает отсутствие демократических норм и традиций, длительное развитие в рамках тоталитарного режима. Необходимы совместные усилия государственных органов управления и гражданского общества для формирования у населения политической культуры.

Глобальные потрясения мировой экономической системы поставили под сомнения базовые основы западных моделей экономического и социально-политического развития. Это стимулировало интерес к альтернативным путям развития, базирующимся на индивидуальных особенностях устройства различных государств, поиск собственного пути. Государство начинает проводить структурные реформы, постепенно избавляясь от непрофильных функций и активов, передавая их в частную среду. Основная проблема кроется в том, что создаются документы, например, налоговый кодекс, в котором сфокусирован опыт ряда стран. Но основная его цель - это удобство сбора налогов, а то, как он будет влиять на инвестиционный климат, решение социальных задач развития экономики в нем не просматривается. А ведь основное нравственное начало в том, что целью любого производства должна стать не только прибыль, но и решение задач по развитию человека, страны.

В Казахстане, как и на всем постсоветском пространстве в кризисных условиях 90-х годов была принята президентская форма правления. Правовую основу организации и деятельности органов исполнительной власти заложил Указ Президента, имеющий силу конституционного закона "О Правительстве Республики Казахстан" от 18 октября 1995 г. Согласно данному Указу, в систему центральных исполнительных органов исполнительной власти входят, кроме Правительства РК, отраслевые и межотраслевые органы исполнительной власти. Однако, в указе не были определены критерии разграничения полномочий

исполнительных органов, поэтому, как пишет Галямова Д., "можно утверждать, что отсутствуют не только достаточно четкие критерии образования исполнительных органов, закрепленные в законодательном порядке, но и научно обоснованные критерии определения специфики данной системы исполнительных органов, что порождает нестабильность и частую сменяемость структуры органов государственного управления" [2. с. 77].

Неоднозначность ситуации потребовала создания особой группы органов, которые составили структуры, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту страны, при этом следует отметить, что компетенция данных органов настолько значительна и обособлена, что, на наш взгляд можно выдвинуть вопрос о существовании самостоятельной, четвертой, президентской, ветви власти. О сложности формирования новых структур исполнительной власти говорят такие факты. Так Агентство по контролю за стратегическими ресурсами и Агентство по стратегическому планированию за 15 месяцев своего существования четыре раза подверглось изменению своего статуса. Такого рода организационных решений имевших целью повысить эффективность работы государственного аппарата было немало. Кроме того, не существовало критериев для образования органов, как исполнительной вертикали, так и дифференциации их и тех, что находятся в непосредственном подчинении Президента. Все это приходилось нарабатывать непосредственно на ходу. В настоящее время в соответствии с Указом Президента от 11 марта 2008 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан" перечень органов, непосредственно подчиненных и подотчетных главе государства, насчитывает 12 позиций. За небольшой период времени структура исполнительных органов претерпела значительные изменения. Очевидно, что логика данных изменений состояла, в создании рациональной и эффективной структуры исполнительной власти, ведь, в отличие от быстрых политических изменений, вплоть до 1996 г. административные структуры не претерпели практически никаких изменений. В книге-справочнике "Органы государственной власти Республики Казахстан (1991-2001 гг.)" содержатся документальные данные об изменениях, реорганизациях органов государственной власти за 10 лет независимости. За это время изменения организации и статуса органов исполнительной и судебной власти произошли более 300 раз. [3,с720]. На основании Указа Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева от 29 сентября 2003 года "О мероприятиях по совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан" было ликвидировано 10 комитетов, вновь образовано 17 комитетов. 5 министерств и 4 агентства реорганизованы. Разумеется, все преобразования органов государства осуществляются для улучшения, совершенствования их деятельности, повышения эффективности. Аналитики отмечают, что в различных сферах экономики основной проблемой реформ является недостаточно разработанная нормативно-правовая база. На месте единой структуры появляются десятки субъектов, которые не имеют нормативной базы, в которых четко определены права и ответственность каждого субъекта. Реформа структуры государственного управления предполагает переосмысление и упорядочение всей властной пирамиды. Она затрагивает не только сам аппарат государственного управления, но и всю социально-экономическую жизнь страны. Поэтому наблюдаются перекосы, не наполненные содержанием декларативные нормы законов.

Развитие страны преподносит все больше разных трудноразрешимых проблем, угроза энергодефицита, рост инфляции, обеспечение продовольственной безопасности. Все это усложняет задачи сохранения внутривластной стабильности в республике. Негативные тенденции в экономике потребовали пристального внимания к показателям социальной сферы. На первом этапе реформ все занимались делением функций и централизацией власти одновременно. Теперь же демократические процессы развития требуют децентрализации на местах.

В марте 2007 года правительство представило новую схему государственного управления, которая будет внедрена в рамках проведения административной реформы. Схема государственного управления такова: премьер-министр-заместитель премьер-служба обеспечения деятельности премьер-министра и его заместителя - группа советников заместителя премьер-министра и группа советников премьер-министра. Региональная властная структура тоже изменится. Эта вертикаль будет выглядеть следующим образом: министр-Акима области, Астаны и Алматы - аким района - аким аула, поселка. Новый статус министерств и акиматов основывается на разграничении полномочий политических и административных функций, введении принципов корпоративного управления, предоставлении возможности руководителю сосредоточиться на вопросах выработки политики, разработке и принятии стратегического плана госоргана, разгрузке руководителя от текущей работы, связанной с реализацией программных документов. Новая административная реформа конкретизирует степень ответственности за вверенный участок работы. Будет введен жесткий анализ деятельности государственных органов и определена шкала оценок их работы. Отсутствие индикаторов результативности программ, четких критериев их выполнения приводит к невозможности контроля. Реформа структуры государственного управления означает упорядочение всей формулы власти, отход от тоталитарного централизованного управления. Эффективное управление, основывающееся на четком функционировании всех ветвей власти, как политических, так и неполитических является залогом успешной легитимации политической власти. Демократическая легитимность, это иначе говоря, рациональная легитимность, основанная на принципах равноправия и партнерства, когда должностные лица выборны и публично подотчетны перед гражданами.

Литература:

1. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке (пер. с англ.). М.- АСТ Москва.- 2006.- С. 199.
2. Галямова Д. Проблемы упорядочения структуры органов исполнительной власти в РК // Вестник КазГУ. - 1999. - №2.- С. 77
3. Органы государственной власти Республики Казахстан (1991-2001 гг.). - Алматы.-2004- 720 с.

Рецензент: д.филос.н. Абсаттаров Р.Б.
