

УДК 342.25:351(574)

Г. И. Досмагамбетова,
доцент кафедры «Государственная политика»
НШГП Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ – ПОЛИТИЧЕСКИЙ КУРС СОВРЕМЕННОГО КАЗАХСТАНА

Аннотация

Децентрализация предполагает передачу органами государственной власти определенных функций, полномочий и ответственности на региональный и местный уровни. При этом происходит расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих и способствует оптимизации государственных функций, их эффективному распределению между всеми уровнями власти.

Ключевые слова: Система государственного управления, децентрализации, деконцентрация, местное самоуправление, низовой уровень управления, оптимальное распределения государственных функций.

Аңдатпа

Мемлекеттік өкімет органдары белгілі функцияларды, өкілеттілікті, жауапкершілікті аймақтық және жергілікті деңгейге орталықсыздандыруды тапсыруды бағамдайды. Бұл ретте төменгі органның басқаруы жоғары тұрған орган есебінен өкілеттілік өрісінің кеңеюі және мемлекеттік функциялардың үйлесімділігі, сонымен қатар барлық басқарулар арасында тиімді бөлісулер байқалады.

Тірек сөздер: Мемлекеттік басқару жүйесі, орталықсыздандыру, деконцентрация, жергілікті өзін-өзі басқару, басқарудың төменгі деңгейі, мемлекеттік функцияларды оңтайлы үлестіру.

Abstract

Decentralization involves the transfer of the state power bodies of certain functions, powers and responsibilities of the regional and local levels. Thus there is an expansion of the powers of subordinate authorities at the expense of higher and helps to optimize the functions of government, their efficient allocation between all levels of government.

Keywords: The system of governance, decentralization, deconcentration, local government, a lower level of control, the optimal allocation of public functions.

Организационная структура государственного управления исторически закрепились в таких всеобщих формулах как централизация и децентрализация. Взаимообусловленность этих двух политических процессов определена принципами оптимизации управления, то есть повышением эффективности управляемой системы [1]. Но, в то же время, система государственного управления не может бесконечно долго оставаться статичной. Под воздействием определенных факторов (с учетом изменения вектора воздействия) в рассматриваемой системе начинают происходить процессы централизации-децентрализации, которые приводят к определенным изменениям и уже в этом своем качестве система может быть охарактеризована как в большей или меньшей степени.

Так, публичная управленческая система может быть полностью централизованной и смешанной (централизованно-децентрализованной). В государствах с недемократическими политическими режимами функционируют, как правило, централизованные системы управления. Подавляющее же большинство публичных управленческих систем в современном мире являются централизованно-децентрализованными. Хотя понятно, что степень централизации и степень децентрализации в каждой из таких систем будет весьма существенно отличаться.

Казахстан, в первые годы после обретения независимости, будучи в составе Советского Союза, получил централизованную систему управления государством, экономикой, обществом. На этапе становления для решения таких приоритетных задач, как строительство основ государства, укрепление суверенитета страны, сохранение территориальной целостности, централизация была не только необходима, но и оправдана.

По мере развития государства и формирования политических институтов и на центральном, и на региональном уровне излишняя централизация власти только сдерживает дальнейшее развитие страны и создает опасность стратегического отставания от ближайших соседей.

В то же время следует подчеркнуть, что любая страна раньше или позже подходит к моменту, когда децентрализация власти в государстве приобретает особую актуальность,

являясь стимулом к началу масштабных реформ, а нередко их целью. Политические условия для административной реформы, сложившиеся в Казахстане в конце XX века, существенно повлияли на изменения соотношения между централизацией и децентрализацией государственной власти. В рамках серьезных реформ административного управления и государственной службы, в условиях вызовов нового века проблема децентрализации приобретала в Казахстане новый смысл.

Важным направлением административных реформ в Казахстане с начала тысячелетия является децентрализация. На этапе административной реформы, который охватывает 2002–2004 годы, была разработана «Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений», одобренная Правительством Республики Казахстан в феврале 2003 года. В ходе реализации Концепция предполагалось последовательное решение следующих задач:

- определение оптимального перечня государственных функций, их систематизация и классификация;
- четкое разграничение функций, полномочий и ответственности между всеми уровнями государственного управления;
- формирование оптимальной модели межбюджетных отношений, которая в свою очередь подразумевает упорядочение, закрепление полномочий по расходованию бюджетных средств за различными уровнями государственного управления;
- институциональное и функциональное укрепление сельского, поселкового, городского, районного уровней государственного управления [2].

Принятая Правительством Концепция предполагала проведение в рамках начатой административно-бюджетной реформы деконцентрацию государственного управления, как первого этапа по децентрализации государственных функций.

Необходимо отметить, что в мировой практике именно такая этапность работ признана наиболее оптимальной.

На основании анализа исполнения Концепции можно отметить, что многие задачи выполнены и некоторые в той или иной мере реализованы. Так, приняты Бюджетный кодекс Республики Казахстан и развивающий его Закон Республики Казахстан «Об объемах официальных трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2005–2007 годы», что заложило основы формирования новой модели межбюджетных отношений. В Бюджетном Кодексе четко распределены расходные полномочия уровней бюджетов.

Проведена большая работа по функциональному анализу государственных функций и по ее итогам подготовлены и приняты законы, направленные на четкое разграничение функций, полномочий и ответственности между разными уровнями государственного управления. В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 29.09.2004 года № 1449 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления республики» функции государственных органов разделены на стратегические (определение целей и приоритетов государственной политики), возложенный на министерства; реализационные (осуществление мер по реализации государственной политики) и контрольные (контрольно-надзорные), которые будут исполнять комитеты при министерствах.

Утверждены типовая структура и лимиты численности по местным исполнительным органам. Наиболее трудной оказалась задача институционального и функционального укрепления сельского, поселкового, городского (районного значения) уровней государственного управления.

Правительством приняты постановления «О Среднесрочном плане социально-экономического развития Республики Казахстан на 2005–2007 годы». План обосновывает темпы развития экономики в зависимости от внешних и внутренних факторов и определяет действия центральных и местных органов государственного управления в области развития отраслей экономики. Отдельно выделены вопросы регионального развития, развития социальной сферы и инфраструктуры села, рационального размещения населения. В Перечень на 2005–2007 годы включено 99 программ.

В рамках вышеназванной Концепции по мере институционального укрепления низового уровня государственного управления создаются предпосылки для дальнейшей децентрализации и последующего введения в стране института местного самоуправления.

На современном этапе, достигнутые за последние годы темпы роста отечественной экономики позволяют обратиться к вопросам переустройства системы государственного управления и в Казахстане. Дальнейшее развитие демократического государства, каковым провозгласил себя Казахстан, предполагает совершенствование общественного устройства с учетом интересов всех ее граждан в процессе принятия решений. Как показывает мировой опыт, создание подобного общества возможно лишь при условии привлечения самих граждан к процессу принятия решений – от вопросов на уровне местного сообщества до проблем общегосударственного масштаба. Соответственно, исключается централизованный подход в управлении, когда всю ответственность принимали на себя центральные органы.

Основной целью совершенствования системы государственного управления путем децентрализации является эффективная реализация государственных функций и оказание общественных услуг населению за счет оптимального распределения функций, полномочий и ответственности между всеми уровнями государственного управления.

Реализация децентрализации и других мер, имеющих непосредственное отношение к ней, будет способствовать оптимизации государственных функций, их эффективному распределению между всеми уровнями власти, построению более рациональной модели межбюджетных отношений, обеспечивающей стабильное функционирование всех уровней государственной власти.

Помимо основной цели – привлечения населения к решению вопросов общественного управления – децентрализация также имеет целью повышение качества уровня жизни и развитие потенциала отдельных элементов системы общественного устройства.

В Казахстане пока еще не найдена та оптимальная степень сочетания децентрализации и иных методов управления, которая бы позволила говорить об эффективности, рациональности, экономичности и, главное, о высоком качестве публичного управления как в целом (на общегосударственном уровне), так и в его составляющих (на региональном и местном уровне).

Актуальность данной проблемы обоснована положениями послания Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050» Новый политический курс состоявшегося государства», в котором подчеркивается о необходимости грамотного проведения децентрализации управления. При этом уточняется, что «суть идеи децентрализации заключается в предоставлении прав и необходимых ресурсов для принятия решений от центра к региональным органам власти» [3].

Необходимо уточнить, что вопросы децентрализации власти активно разрабатывались с 30-х гг. XX века представителями итальянской и испанской государственно-правовой мысли, а в дальнейшем были признаны в других государствах Западной Европы (Франции, Бельгии). Такая работа проводилась в рамках концепций регионального государства, которые рассматривались как промежуточная форма между федеративным и унитарным государством.

Зарубежный опыт свидетельствует, что децентрализованные системы государственного управления успешно функционируют и действуют как в федеративных государствах (Австрия, Германия, Канада, США), так и в унитарных (Великобритания, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Франция, Швеция и др.).

В основу отношений элементов децентрализованной управленческой система положен принцип координации. При этом следует иметь в виду, что каждый отдельный или комплексный элемент децентрализованной подсистемы может быть рассмотрен в качестве самостоятельной централизованной или централизованно-децентрализованной системы. Примером первой является система исполнительной власти с координирующим центром в лице Правительства Республики Казахстан. Примером второй должна стать вся система органов местного самоуправления, внедрение которой в настоящее время осуществляется в Казахстане.

Развернутое определение децентрализации предложено французским ученым Г. Вольманом: «Децентрализация государственной власти означает по своей сути политический процесс перехода политических полномочий и управленческих функций на более низкие (субгосударственные) уровни управления, обладающие через местные органы власти значительной степенью политической и административной автономии по отношению к центральной власти государства». Важен акцент на процессуальную обусловленность децентрализации, детальное определение правового статуса субъектов, которым делегируются полномочия [4].

В западной трактовке, с позиций институционального и функционального аспектов, децентрализация предполагает передачу органами государственной власти определенных функций, полномочий и ответственности на региональный и местный уровни, при этом происходит расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих. В данном случае предполагается процесс переноса баланса власти с центрального на более низкий (местный) уровень. Можно сказать, что децентрализация приближает правительство к народу, создавая условия для демократизации управления.

Следующий подход предполагает, что децентрализация – это система управления, противоположная централизации, т.е., расширение пределов ведения и власти местных административных органов и учреждений общественного самоуправления.

В рамках данного подхода предполагается, что часть государственных функций, собственности и финансов передается органам местного самоуправления, которые могут – в рамках децентрализованных функций – выступать от своего собственного имени, не обращаясь к вышестоящим властям.

Децентрализация интерпретируется как процесс передачи ответственности за планирование и реализацию ресурсного обеспечения, распределение и других компонентов процесса социального управления от центрального правительства и его агентов-ведомств к субъекту. Некого единого субъекта децентрализации – получателя этой ответственности не существует. Передача происходит к нижестоящим государственным и иным структурам публичной власти, с общенационального уровня на субнациональный и ещё ниже.

Практика показывает, что процесс децентрализации принимает многообразные формы и охватывает различные сферы как, например, политическую сферу принятия решения и передачу ответственности гражданам и их законным представителям и органам. Уместно сказать, что эта форма в регионах Казахстана имеет достаточно хорошую практику. Сторонники данной, политической децентрализации утверждают, что решения, принимаемые при участии очень широкого круга лиц, будут более обоснованными и станут лучше учитывать интересы различных слоев общества. Административная децентрализация, в виде реформы иерархических отношений внутри государственного аппарата исполнительной власти представляет собой передачу ответственности за планирование и финансирование определенных государственных функций и за управление ими от центрального правительства. Децентрализация может быть также территориальной и рыночной, охватывающей экономический аспект проблемы – переход от госплана к рынку.

Безусловно, единой модели децентрализации не существует, и подлинная демократия в современности предполагает сочетание децентрализации и централизма. В целом же, систему принятия политических решений можно считать децентрализованной, если местная единица «может определять свои налоги и пакет услуг согласно предпочтениям своих граждан» [5].

Таким образом, можно сделать вывод, что децентрализация предполагает структурные изменения в системе государственного управления, которые связаны с предоставлением большей самостоятельности низовому уровню управленческой иерархии, в т.ч. функциональной, материальной, финансовой и административной.

Помимо различных подходов, моделей, децентрализация имеет также различные формы осуществления. При этом, можно выделить три основных формы децентрализации: локальную, идеологическую и социальную.

Локальная соответствует общему понятию децентрализации: она определяется тем фактом, что местные руководители выделяются из местной же среды, действуют самостоятельно, располагают значительными полномочиями, они мало зависят от центра и основные решения принимают сами. В данном случае децентрализация оказывает значительное влияние на политические партии, так как ориентирует их на региональные интересы.

Идеологическая децентрализация имеет совершенно другую природу: она состоит в допущении известных автономий, возникающих внутри государства. Все постсоциалистические страны в большей или меньшей степени испытали идеологическую децентрализацию и различные ее оттенки. Опасность состоит в возможности раскола, и страны социалистического лагеря неоднократно пережили этот печальный опыт. Но у идеологической децентрализации есть и свои преимущества: она создает атмосферу дискуссий, интеллектуального соревнования, свободы.

Социальная децентрализация заключается в автономной организации каждого социально-экономического слоя внутри общества: средних классов, земледельцев, наемных работников и в предоставлении корпоративным секциям значительных полномочий. Социальная децентрализация позволяет выявить основные векторы экономических и социальных проблем, но не обеспечивает их разрешения, так как ведет к совмещению противоречивых подходов: каждый «слой» стремится к тому, чтобы восторжествовала именно его точка зрения, и арбитраж в данном случае всегда затруднителен.

В литературе обращается внимание на факторы политико-административной децентрализации:

1) важность активизации политического участия граждан: местная и региональная власти предоставляют гражданам большие (по сравнению с центральной властью) возможности для участия в политической жизни.

2) необходимость формирования «отзывной» власти, так как периферийные политико-административные институты стоят ближе к народу, поэтому в большей степени способны откликаться на его нужды.

3) усиление легитимности государственной власти: физическое дистанцирование граждан от центрального правительства сказывается на оценке его решений; решения, принимаемые на среднем и низшем уровнях, кажутся более понятными и, следовательно, являются более легитимными.

4) защита демократических свобод: не сдерживаемая ничем централизация угрожает наступлением государства на права и свободы индивида: децентрализация власти и управления способна защитить граждан, ибо разделение властей «по вертикали» создает систему «сдержек и противовесов»; центральная власть, в свою очередь, сдерживает антидемократические поползновения периферийных политико-властных институтов [6].

По мнению некоторых исследователей, децентрализация государственных функций должна состоять из деконцентрации (делегирующие определенные функции, полномочий и ответственности от центральных исполнительных органов нижестоящим) и деволюции (предоставление прав органам местного самоуправления принимать решения и вести самостоятельную финансовую и управленческую деятельность). Другие авторы предлагают отличную точку зрения: понятия деконцентрации, децентрализации и деволюции характеризуют различные степени самостоятельности местного самоуправления [4, с. 89–95].

Децентрализация может достичь успеха или терпит неудачу в зависимости от характера ее финансовых и административных характеристик и элементов создания местного потенциала. Роль центра важна для всех этих трех элементов, для разработки и осуществления всего процесса децентрализации. При этом в Казахстане имеется не совсем положительный опыт проведения выборов акимов аульных (сельских) округов в условиях отсутствия реальных механизмов их эффективной работы. Внедрение кооперативов собственников квартир, как прообраз местного самоуправления породило массу проблем и многочисленные нарекания со стороны жителей на несовершенство механизмов управления, а самое главное ответственности руководства кооперативов. Необходимо учитывать особенности национального менталитета, особенно в сельской местности, уклад жизни различных регионов страны, отсутствие в настоящее время механизмов управления на аульном (сельском), поселковом уровнях управления, собственных доходных источников, нерешенность вопросов собственности.

Динамичное развитие Казахстана требует внимания не только к вопросам экономического характера, но в системе государственного управления. Это задача может быть решена при усилении внимания к развитию административной культуры и демократическим ценностям современной государственной службы.

Нынешние экономические успехи нашей республики обуславливают важность процесса децентрализации и, необходимо подчеркнуть, что возможность её развития усиливается в связи с реально работающей рыночной экономикой и значительным повышением качества жизни казахстанцев. Этот процесс осуществляется наряду с другими преобразованиями – экономическими, социальными, институциональными, политическими, общественными «Однако», – как предупреждает казахстанский исследователь М. Кенжегузин, – «процесс децентрализации государственного управления является достаточно сложным, а потому длительным и перманентным, сроки которого не могут быть однозначно определены и установлены. Его реализация предполагает наличие определенных условий и предпосылок,

не только экономических, но и правовых, культурных, политических, проведение целенаправленной и глубоко обоснованной региональной экономической политики. Непродуманные шаги по децентрализации государственного управления без научного обоснования её общей концепции не дадут желаемого результата и не обеспечат условий для повышения эффективности управления на местах».

В современном мире нет, и не может быть, единой модели централизации и децентрализации государственной власти, не существует и не может существовать единых форм и методов их осуществления. Каждое государство индивидуально выбирает степень сочетания централизации и децентрализации в контексте конкретных исторических, политических, экономических и социально-экономических особенностей конкретного государства.

Но, в то же время, зарубежная практика государственного строительства показывает, что только во взаимосвязи централизации и децентрализации можно добиться высокоэффективного функционирования публичных властных институтов. В связи с этим исследователи отмечают, что «важность нахождения рационального соотношения централизации и децентрализации управления пространственной организацией является актуальной задачей как для постсоциалистических стран, так и для государств с развитой рыночной экономикой».

Резюме

В этой связи целесообразным видится обращение к положительному опыту исследования децентрализации, который может быть использован в Казахстане с поправкой на государственные правовые традиции, действующее законодательство и другие факторы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления. – М.: Изд-во «Экзамен», 2006. С. 153–164.

2 Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 февраля 2003 г. № 147 «Об одобрении Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений», Астана, 2003, февраль.

3 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан–2050» Новый политический курс состоявшегося государства» Астана, декабрь 2012 г.

4 Вольман Г. Децентрализация – условие успеха: Законодательные аспекты децентрализации // Материалы региональной конференции. Ереван, 1999. – С. 4.

5 Граждан В. Местное самоуправление в России: быть ему или не быть? // Власть. – 2003. – №1. – С. 11.

6 Политико-административное управление: Учебник/ Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В.Сморгунова. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – С. 147–148.

Дата поступления статьи в редакцию журнала 10 марта 2013 года.