

УДК 32.001 (574)

Ш.Б. Халикова

Казахский национальный университет имени аль-Фараби,
Республика Казахстан, г. Алматы
E-mail: shahnaz.khalikova@mail.ru

Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан

Процесс децентрализации органов власти является закономерным, это результат демократизации общества, трансформации государственной власти, разделения властей, приобретения гражданами политических прав и свобод, введения частной собственности. На современном этапе существуют определенные предпосылки в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизни казахстанского общества, которые могут послужить основой для децентрализации органов власти. В большинстве демократических государств именно местные органы управления непосредственно решают повседневные, наиболее важные общественные вопросы. Это обуславливает сравнительно высокую управленческую заинтересованность и активное участие граждан в деятельности местных органов власти. Большую роль в децентрализации власти играет и бюджетная децентрализация, т.к. именно от самостоятельности в финансовых вопросах зависит эффективность решения проблем.

Ключевые слова: децентрализация, государственное управление, эффективность, местное самоуправление, этапы децентрализации.

Sh.B. Khalikova

Decentralization of power as a factor of improving of public administration in the Republic of Kazakhstan

The process of decentralization of power is the natural, the result of the democratization of society, the transformation of government, separation of power, the acquisition by the citizens of political rights and freedoms, the introduction of private property. At the present stage, there are certain prerequisites in the political, economic, social and cultural life of Kazakhstani society that can serve as the basis for the decentralization of power. In most democratic countries, it is the local authorities directly resolve the most important social issues. This results in a relatively high management interest and active participation of citizens in local government activities. A large role in the decentralization of power plays fiscal decentralization, because the efficiency of solving problems depends on the independence in financial matters.

Keywords: decentralization, public administration, efficiency, local government, the stages of decentralization.

Ш.Б. Халикова

Биліктің орталықсыздануы Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару тиімділігін жоғарлату факторы ретінде

Билік органдарының орталықсыздану үрдісі заңды болып табылады, бұл қоғамның демократиялануының, мемлекеттік биліктің трансформациясының, билік бөлінісінің, азаматтардың саяси құқықтары мен еркіндіктерін алуының, жекеменшікті енгізудің нәтижесі. Қазіргі кезеңде қазақстандық қоғамның саяси, экономикалық, әлеуметтік және мәдени салаларында билік органдарының орталықсыздануына негіз бола алатын нақты алғышарттар бар. Көптеген демократиялық мемлекеттерде басқарудың жергілікті органдары күнделікті, маңызды қоғамдық мәселелерді шешеді. Бұл жоғарғы биліктің жергілікті органдарының қызметіне азаматтардың

белсенді қатысуын және басқарушылық қызығушылығын шарттайды. Биліктің орталықсыздануында бюджеттік орталықсыздану да үлкен рөл ойнайды, себебі мәселелерді шешудің тиімдігі қаржы мәселелеріндегі тәуелсіздікке байланысты.

Түйін сөздер: орталықсыздану, мемлекеттік басқару, тиімділік, жергілікті өзін-өзі басқару, орталықсызданудың кезеңдері.

На современном этапе развития страны в целях повышения эффективности государственного управления представляется необходимым дальнейшая децентрализация власти. Приоритетными становятся вопросы более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти и создания системы реального местного управления.

Для сложившейся системы государственного управления в Казахстане характерна относительно высокая степень централизации власти, а также концентрация ответственности за планирование и управление государственными ресурсами на высших эшелонах исполнительной власти. Это является результатом того, что Казахстан, как и другие постсоветские государства, получил в наследство от бывшего Советского Союза централизованную систему управления государством, экономикой и обществом.

Конечно, после обретения независимости, в определенный момент развития страны централизация власти была необходима и оправдана. Однако, по мере стабилизации экономического положения страны, динамичного роста государственных расходов, необходимо повышение эффективности деятельности государственных органов, следовательно, и поэтапная децентрализация власти. Излишняя централизация ущемляет развитие инициативы представителей системы местного управления и ведет к сдерживанию развития страны в целом.

Следует отметить, что децентрализация управления позволяет:

во-первых, сократить затраты на содержание многочисленного и порой замедленно реагирующего на изменения центрального аппарата управления, а также повысить эффективность самого управления;

во-вторых, повысить социальную активность и включение широких слоев населения в управленческий процесс.

Основополагающие принципы построения системы государственного управления, заложенные в Конституции страны, были конкретизи-

рованы принятием ряда законов, а также целого пакета нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные сферы государственного управления. Принятие Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», новой редакции Закона Республики Казахстан «О бюджетной системе», а также внесение изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Казахстан позволило частично урегулировать вопросы распределения полномочий и ответственности по осуществлению государственных функций между уровнями власти.

Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» выстраивает четкую схему местного государственного управления и определяет полномочия местных исполнительных органов на всех уровнях, в том числе на областном, районном (городском) и поселковом, аульном (сельском) уровне.

Согласно этому Закону, в Казахстане местное государственное управление осуществляют местные представительные органы (маслихаты), местные исполнительные органы (акиматы), аким как глава местного исполнительного органа, а также исполнительные органы, финансируемые из местных бюджетов, т.е. государственные учреждения, уполномоченные акимом на реализацию отдельных функций местного управления (т.н. отраслевые департаменты, управления, отделы).

Одним из основных направлений децентрализации государственных функций является бюджетная децентрализация, т.е. закрепление за каждым уровнем управления собственных источников доходов, право самостоятельно определять направления их расходования, право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами.

Закон «О бюджетной системе», принятый в 1991 году впервые определил бюджетное устройство суверенного Казахстана. Разграничение бюджетных полномочий между центром и регионами и ряд других новшеств легли в осно-

ву этого Закона. Этот Закон установил основные принципы формирования бюджетов Республики Казахстан, определил взаимоотношения между республиканским бюджетом и бюджетами местных органов власти. Основным принципом этого Закона являлась самостоятельность республиканского бюджета и местных бюджетов. К местным бюджетам относились областные, городские, районные, районные в городах, поселковые, сельские и аульные бюджеты.

Затем Закон «О бюджетной системе», который был принят в 1999 году. Этим Законом установлены принципы единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности бюджетов, введены такие понятия, как «республиканская бюджетная программа», «местная бюджетная программа», «администратор республиканских, администратор местных бюджетных программ» и др.

Законом определены направления расходов отдельно для республиканского и местных бюджетов. Местным исполнительным органам дано право вводить местные бюджетные программы, не затрагивающие республиканские бюджетные программы. Не допускается содержание одного государственного учреждения из разных уровней бюджетов. Бюджетная система Республики Казахстан представлена на рисунке 1 [1].

Как отмечалось выше, основной целью децентрализации в Казахстане на настоящем этапе является создание условий для эффективного осуществления государством его функций на соответствующих уровнях управления при решении, как текущих вопросов, так и перспективных задач социально-экономического развития страны, расширение общественного самоуправления.

Совершенствование налогово-бюджетной системы и развитие управленческого потенциала на всех уровнях государственной власти при помощи децентрализации являются чрезвычайно важными задачами для создания климата, благоприятного для развития рынка и достижения экономического роста.

Передача больших полномочий на местные власти сама по себе не означает преобразование сектора услуг. Важно определить, чем вызвана децентрализация – политическими либо чисто фискальными целями или интересами реформы сферы обслуживания.

1) Децентрализация часто рассматривается в первую очередь как политический акт, имеющей своей целью предоставление большей самостоятельности регионам. При этом децентрализация услуг становится побочным продуктом.

2) Децентрализация может быть обуслов-

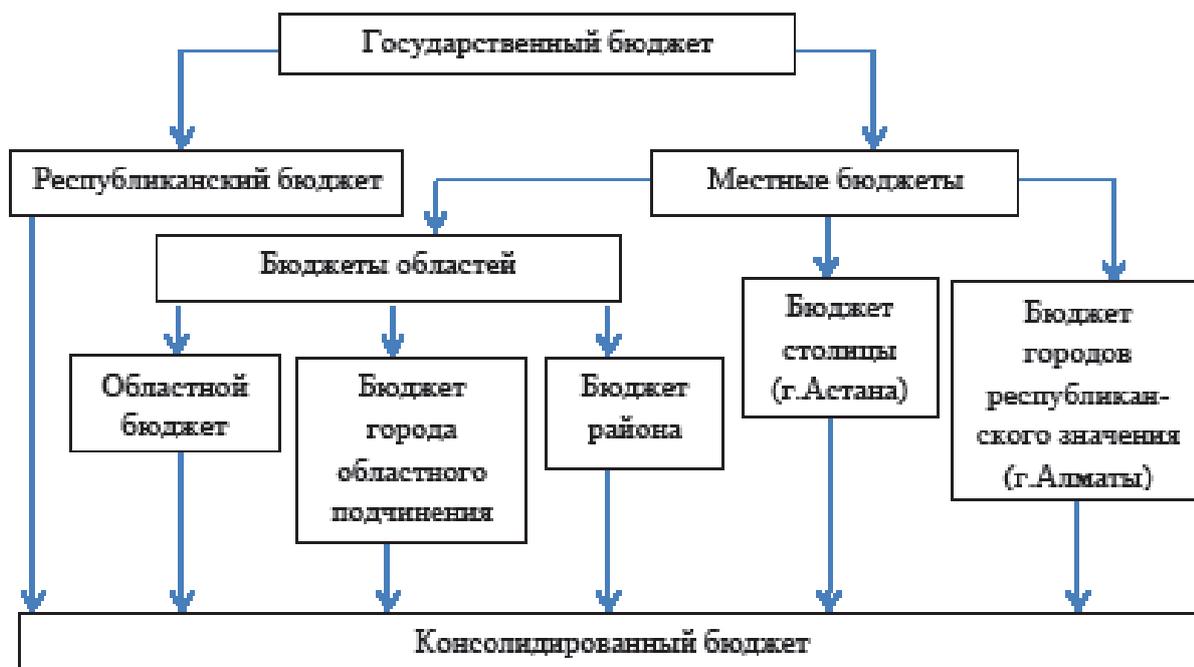


Рисунок 1 – Бюджетная система Республики Казахстан

лена фискальными критериями – передачей ответственности за предоставление услуг на тот уровень власти, который наиболее способен заниматься управлением и привлекать необходимые ресурсы. Одна из опасностей такого подхода состоит в том, что правительство использует этот момент как предлог для освобождения себя от обязательств. В этом случае децентрализация, вызывает особое беспокойство в тех регионах, где центральная власть должна способствовать ликвидации отсталости или поддерживать социальные фонды для бедных.

3) Децентрализация также может быть обусловлена стремлением приблизить услуги к людям с административной точки зрения, т.е. наиболее близкими к населению органами власти. Но если это просто замена функций центральных органов на функции местных уровней управления и при этом качество услуг остается неизменным, то особых позитивных изменений ожидать не приходится. Можно допустить, что децентрализация укрепляет механизмы гласности, направленные на улучшение обслуживания. Если местные органы власти не так зависимы от центральных органов, децентрализация вполне может позитивно изменить показатели и эффективности, и справедливости. Повышение качества услуг при децентрализации может осложниться, если, как часто бывает, политические, финансовые и административные реформы реализуются нескоординированно или непоследовательно.

Система местного управления в Республике Казахстан, компетенция местных представительных и исполнительных органов, порядок их организации и деятельности до 2003 года определялись Законом Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», который был утвержден в декабре 1993 года. Данный Закон не только не разграничивал функции и полномочия между областным и районным уровнями власти, но и не устанавливал четкой грани между полномочиями центра и регионов. Ко всему прочему, этот Закон практически устарел после принятия Конституции и других законодательных актов. Согласно Конституции Республики Казахстан, в 1995 году, в нашей стране признается местное государственное управление и самоуправление [2].

Главными условиями для эффективной работы любого уровня власти являются:

- подотчетность и подконтрольность населению;
- обладание четко определенными полномочиями и функциями;
- наличие собственного бюджета со стабильными доходными источниками;
- владение собственностью [3].

Процесс децентрализации в Республике Казахстан, на наш взгляд можно поделить на четыре этапа:

1 этап – 1996 – 2004 гг. – данный этап позволяет говорить о начале процесса децентрализации в Казахстане. 17 декабря 1991 года был подписан первый закон «О бюджетной системе», который определил бюджетное устройство Казахстана. Основной его идеей явилось придание самостоятельности частям бюджетной системы: республиканского и местных бюджетов. Затем 23 января 2001 года был принят Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан».

2 этап – 2004 – 2006 гг. – на данном этапе происходит передача функций, выполняемых центральным аппаратом на уровень областей и районов с соответствующим пересмотром финансовых условий. В 2004 году был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления и бюджетных отношений».

3 этап – 2006 – 2013 гг. – этот этап предполагает децентрализацию на уровне областей, районов и сел – создание условий для последующего развития этого уровня управления на самостоятельной основе. В первую очередь это предполагает разработку системы формирования органов управления на районном уровне. В 2006 году был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления».

4 этап – с 2013 г. – началом его можно считать поправки, внесенные в законодательство по вопросам развития местного самоуправления и по вопросам разграничения полномочий между органами государственного управления, т.е. дальнейшие меры по разграничению ответствен-

ности и полномочий между центром и регионами, усиление местных исполнительных органов.

Правительство Республики Казахстан в апреле 2013 года утвердило эти законопроекты. С особой оценкой их важности и приоритетности – поскольку разработаны они во исполнение послания президента «Стратегия «Казахстан-2050», где Президент поручил до конца года провести выборы сельских акимов, при этом местной власти необходимо расширить полномочия, с тем, чтобы избранные акимы были не номинальными фигурами, а реально способными принимать какие-либо решения [4].

Для развития местного самоуправления законодательно предлагается регламентировать порядок проведения сходов населения села. На сходах должны решаться наиболее важные вопросы местного значения. Сход может созываться соответствующим акимом аула (села), поселка, города районного значения самостоятельно либо по инициативе не менее десяти процентов членов местного сообщества.

Также предлагается законодательно закрепить обязательность обсуждения собранием или сходом вопросов финансирования мероприятий местного значения.

Местному населению планируется предоставить право участия в мониторинге за использованием бюджетных средств, выделенных на решение проблем местного значения. Чтобы граждане более активно участвовали в управлении страной. Для этого планируется наделить маслихаты городов областного значения, города республиканского значения и столицы полномочиями создания общественных структур для взаимодействия акима города с населением.

Роль маслихатов предполагается повысить через выборы акимов – ввести в законодательство норму о выборности акимов городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульного (сельского) округа депутатами маслихатов. Выдвигать кандидатов на посты выбираемых акимов будут акимы районов – на альтернативной основе (не менее двух кандидатов на должность акима) после консультаций с местным сообществом.

Для расширения финансовой и экономической самостоятельности акимов нижнего уровня управления в решении вопросов местного значения будут внесены поправки, предоставляющие акимам право формирования собственных доходных источников, включающих: доходы от

аренды имущества, находящегося в ведении акимов; благотворительные и спонсорские взносы; отдельные виды штрафов; плату за размещение наружной рекламы.

Что же касается полномочий, то поправками в законодательство по вопросам разграничения полномочий между органами государственного управления предлагается целый комплекс новшеств среди которых:

1) предполагается передать от Министерства транспорта и коммуникаций в Министерство внутренних дел отдельные функции на линиях (при проверках на дорогах), и от Министерства индустрии и новых технологий в Министерство здравоохранения функции в области безопасности игрушек;

2) на областной уровень планируется передать функции территориальных подразделений Агентства по делам религий; функции по лицензированию медицинской и фармацевтической деятельности от Комитета контроля медицинской и фармацевтической деятельности министерства здравоохранения;

3) на городской уровень из областей перейдут функции по координации деятельности спортивных организаций на территории соответствующей административно – территориальной единицы, а также по утверждению государственного образовательного заказа на дошкольное воспитание и обучение;

4) из района в село планируется передать функции по организации молодежной практики; организации помощи инвалидам; организации совместно с уполномоченным органом в области физической культуры и спорта и общественными объединениями инвалидов проведение оздоровительных и спортивных мероприятий среди инвалидов и др. [5].

Децентрализацию как конкретный процесс, на наш взгляд, следует рассматривать с трех точек зрения:

- во-первых, децентрализация управления как передача больших полномочий и ответственности органам власти естественных муниципальных образований (города, поселки, аулы, деревни и пр.);

- во-вторых, децентрализация управления как предоставление большей самостоятельности региональным органам власти и управления (областной уровень в Казахстане);

- в-третьих, совокупность мер по реструктуризации системы государственного управления в республике для передачи части функций от центральных органов управления нижестоящим уровням.

Децентрализация на уровне естественных муниципальных образований может происходить по различным направлениям.

Первое направление – развитие бизнеса в сфере муниципальных услуг. Как правило, это делается на конкурсной основе с заключением договоров на определенный срок. У нас оно может получить широкое распространение в транспортном обслуживании населения. Бизнес также может появиться и в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в медицине и образовании.

Второе направление – развитие сектора организаций некоммерческой направленности с передачей им отдельных муниципальных функций. Это относится, прежде всего, к сфере оказания социальных услуг (помощь старикам, инвалидам, организация детского досуга и оздоровительных мероприятий и т.д.).

Третье направление – развитие общественного самоуправления. Оно заключается в формировании в микрорайонах и отдельных поселениях органов территориального общественного самоуправления и передачи им функций по эксплуатации жилищного фонда, благоустройству территории и т.д. Аналогичное самоуправление населения широко распространено, например, в деятельности существующих повсеместно КСК, МЖК и кондоминиумов, гаражных и дачных обществ и т.п. [6].

С проблемой децентрализации управления на местах тесно связана проблема организации самого муниципального управления. В настоящее время оно построено по территориально-отраслевому принципу. Однако, если проанализировать управленческую структуру городских районов, то видно, что она практически аналогична городской. Хотя у территориальных органов муниципального управления сейчас четко просматривается лишь несколько основных функций: охрана правопорядка, медицинское обслуживание, общее среднее образование, социальная помощь, коммунальные услуги и благоустройство территории.

При этом в процессе децентрализации две последние функции могут фактически перейти в сферу территориального общественного

самоуправления. Что касается первых трех, то невысокая эффективность их реализации в настоящее время во многом определяется нерациональностью внутригородского районирования, т.к. границы между районами носят явно искусственный характер, т.к. не обусловлены объективными причинами. Часто получается так, что жителям одного района удобнее получить услугу в другом. Вероятно, мало что можно улучшить простым пересмотром границ между районами. Некоторые услуги должны носить общегородской характер, а структуру управления в районах необходимо упростить.

Используемые в практике территориального управления модели различаются по тому признаку, насколько территориальный уровень управления свободен от центральной власти в принятии политических решений и обладает для этого необходимыми ресурсами.

Идеальной моделью местного самоуправления является система с горизонтальным управлением, при которой каждый территориальный уровень власти обладает собственной, исключительной компетенцией, не пересекающейся по кругу полномочий и обязанностей с вышестоящими уровнями управления.

При такой системе управления контроль над деятельностью местной власти осуществляют не верхние уровни управления, а население – либо непосредственно путем референдумов, выборов и других форм прямой демократии, либо через избираемые прямым голосованием представительные органы и должностных лиц. В этом случае центральные органы исполнительной власти – министерства, административные ведомства – в основном выполняют функции методического, прогнозного и аналитического свойства, а их решения носят для нижестоящих структур рекомендательный характер [7].

В то же время нигде в мире не существует полностью горизонтального управления. И даже в максимально приближенных к такой схеме территориального устройства США имеется некоторое государственное регулирование деятельности органов власти штатов, графств и городов со стороны министерств и ведомств, которое осуществляется косвенным образом: путем финансирования или со-финансирования различных национальных программ.

Примером вертикального управления является так называемая интегрированная советская

система местного самоуправления, при которой важнейшие политические решения принимались на верхнем уровне власти, а затем передавались по «одноканальной» схеме по всей вертикали территориального управления.

Матричная схема управления предполагает взаимодействие властей как по вертикали, так и по горизонтали, давая звеньям управления возможность «многоканального» взаимодействия. При этом большое значение приобретает горизонтальное взаимодействие: между подразделениями внутри одной структуры управления, между различными автономными уровнями управления (межмуниципальная кооперация).

В силу этого выделяют четыре системы местного управления:

- англосаксонская модель;
- французская или наполеоновская модель;
- германская или смешанная модель;
- советская интегрированная модель [8].

В Казахстане сформирована система государственного управления, адаптированная к требованиям современной рыночной экономики, при этом сохранившая централизованные основы. Частично осуществлен процесс передачи центром отдельных функций и полномочий, а также ответственности в решении большинства вопросов территориального развития местному уровню государственного управления. В целях обеспечения более эффективной реализации государственных функций были распределены полномочия между центральным и областным уровнями власти, но, к сожалению, как показал опыт, недостаточно четко.

Основными на сегодняшний день являются следующие проблемы:

1. В целом в сфере государственного управления не завершены систематизация и оптимизация государственных функций. Система распределения государственных функций и компетенция каждого уровня государственного управления исчерпывающим образом не закреп-

лены в соответствующих законодательных актах. В результате происходит неконтролируемое расширение функций государственных органов.

2. Четко не разграничены функции и полномочия между центральным и местными уровнями государственного управления, сохраняется дублирование функций. В отдельных секторах государственного управления отмечается «иерархическая пирамида компетенции» – совпадение предметов ведения и ответственности. Совпадение предметов ведения, пересечение функций в целом приводят к размытости и неупорядоченности в вопросах ответственности и подотчетности, нерациональному расходованию бюджетных средств, снижению качества осуществляемых государством функций и предоставляемых им услуг.

3. Действующая система межбюджетных отношений отличается отсутствием стабильности в среднесрочном периоде, четких и понятных принципов распределения доходов, расходов и межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов. Неравномерность распределения доходной базы между регионами вследствие сильной дифференциации экономического развития территорий предопределяет необходимость проведения активной политики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов для достижения равной доступности населению услуг государственного сектора.

Таким образом, исходя из обозначенных выше проблем в предстоящем среднесрочном периоде меры по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления в стране должны быть направлены на оптимизацию государственных функций и их эффективное распределение между всеми уровнями государственного управления. Суть децентрализации должна быть не в наличии формальных юридических признаков, а в практической ее реализации и воплощении в жизни.

Литература

- 1 Эльгер П. Этапы формирования межбюджетных отношений в РК // <http://elger.ru/archives/517>.
- 2 Нурмагамбетов А.А., Ахметов С.К. Развитие местного государственного управления и самоуправления в процессе обеспечения конкурентоспособности современного Казахстана // Государственная политика в сфере обеспечения конкурентоспособности Республики Казахстан: пути достижения и

перспективы: материалы международной научно-практической конференции, в рамках седьмых Мустафинских политологических чтений. – Алматы: КазНУ им. аль-Фараби, 2006. – С.15.

3 Реформа разграничения полномочий между уровнями государственного управления // http://www.minplan.kz/economyabout/324/1168/?phrase_id=43697.

4 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» // <http://www.akorda.kz>.

5 Пашкова С. В Казахстане грядет очередная волна децентрализации власти // Власть. – 2013, 27 марта / <http://vlast.kz/?art=1472>.

6 Кубаев К.Е. Местное самоуправление. – Алматы: Казак Университеті, 2003. – С.67.

7 Местное самоуправление в зарубежных странах: информационный обзор. – М.: Наука, 1994. – С.7.

8 Таужанов С. Децентрализация – ответственный выбор пути // <http://iimp.kz/bullets/bullet3/005.htm>.

References

1 Elger P. Etapy formirovaniya mezhdubuydzhetnyh otnosheniy v RK // <http://elger.ru/archives/517>.

2 Nurmagambetov A.A., Ahmetov S.K. Razvitiye mestnogo gosudarstvennogo upravleniya Isamoupravleniya v processe obespecheniya konkurentosposobnosti sovremennogo Kazakhstana // Gosudarstvennaya politika v sfere obespecheniya konkurentosposobnosti Raspubliki Kazakhstan: puti dostizheniya i perspektivy: materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferencii, v ramkah sed'myh Mustafinskih politologicheskikh chteniy. – Almaty: KazNU in. al-Farabi, 2006. – S.15.

3 Reforma razgranicheniya polnomochiy mezhdru urovnyami gosudarstvennogo upravleniya // http://www.minplan.kz/economyabout/324/1168/?phrase_id=43697.

4 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan – Lidera nacji N.Nazarbaeva narodu Kazazakhstan «Strategiya «Kazakhstan-2050»: noviy politicheskii kurs sostoyavshegosya gosudarstva» // <http://www.akorda.kz>.

5 Pashkova S. V Kazakhstane gryadet ocherednaya volna decentralizacii vlasti // Vlast'. – 2013, 27 marta / <http://vlast.kz/?art=1472>.

6 Kubaev K.E. Mestnoe samoupravlenie. – Almaty: Kazakh University, 2003. – S.67.

7 Mestnoe samoupravlenie v zarubezhnih stranah: informacionniy obzor. – M.: Nauka, 1994. – S.7.

8 Tauzhanov S. Decentralizaciya – otvetstvenniy vybor puti // <http://iimp.kz/bullets/bullet3/005.htm>.