

Т. А. Баталова¹**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В КАЗАХСТАНЕ
В СИТУАЦИИ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ**

В научном сообществе укрепилось понимание того, что у экономики есть свое гуманитарное измерение, требующее решения ряда вопросов в идеологии, политике, государственном устройстве, общественном сознании, культуре, нравственности, праве. Такой потенциал в неэкономической сфере может стать точкой роста производства и улучшения положения дел в отдельной стране и в мире в целом. Поэтому осмысление процессов, происходящих в национальной правовой системе Казахстана, в контексте глобальной нестабильности и последних политических событий в самой стране (отставки первого президента) является одним из актуальных вопросов на текущий момент.

Казахстан в настоящее время стоит перед выбором: развиваться по пути демократии и децентрализации власти либо под лозунгом сохранения собственной национальной идентичности усилить центральную власть. Нередки факты проявления национальных псевдоценностей и конфессионального сепаратизма. Из-за отсутствия идеологии и целенаправленной работы по укреплению в социуме общечеловеческих ценностей на фоне высокого уровня коррупции казахстанцы не доверяют лидерам государства, правоохранительным органам и силовым структурам. Население потеряло уверенность в возможности создания и функционирования правового государства.

На фоне указанных проблем рассмотрим возможность непосредственного участия определенной части граждан Казахстана в управлении государством посредством децентрализации государственной власти и развития системы местного самоуправления. Выбор оптимальной модели взаимоотношений в системе государственной и местной власти, то есть расширения полномочий нижестоящих органов за счет полномочий вышестоящих, обеспечивает рациональную организацию публичной власти. Такой процесс увеличения объема полномочий и ответственности нижестоящих органов власти, их структурных подразделений или должностных лиц составляет суть децентрализации. Это позволит населению приблизиться к управлению государством.

В децентрализованной власти важно реализовать ряд демократических реформ, поэтому выделенная проблема является актуальной. Для налаживания эф-

фективной системы власти в Казахстане на современном этапе необходимо решение некоторых проблемных вопросов. К ним относятся чрезмерная централизация полномочий и финансовых ресурсов органов исполнительной власти, конфликты полномочий и ответственности между местными органами власти и органами местного самоуправления, ухудшение качества публичных услуг органов власти на местах, неразвитость органов самоорганизации населения и межмуниципального сотрудничества.

Изменения, происходящие в Казахстане, тесно связаны с необходимостью реформирования системы органов публичной власти и развития институтов гражданского общества. Опыт развития зарубежных стран свидетельствует о том, что оптимизация территориальной организации власти, укрепление местного самоуправления, формирование самодостаточных территориальных общин невозможно без проведения децентрализации власти. Эта реформа является основой обеспечения высокого уровня жизни населения и оказания качественных услуг на локальном уровне². Указанные вопросы невозможно решить без четкой правовой регламентации — в первую очередь в Конституции.

Существуют различные подходы к определению понятия «децентрализация», среди которых выделяют следующие: самостоятельность в подходах к управлению; передача части функций государственного управления центральным органам исполнительной власти местным органам исполнительной власти; передача части функций и полномочий высшими уровнями управления ниже и ослабление или отмена централизации; процесс перераспределения властных полномочий и объемов компетенции между центральным и местным уровнями и т. д.³

В самом общем виде суть децентрализации заключается в том, что переданные функции и полномочия по осуществлению единой государственной власти народу распределяются между соответствующими органами государственной власти с одной стороны и органами государственной власти с органами местного самоуправления — с другой. В первом случае речь идет о распределении функций и полномочий по осуществлению единой государственной власти прежде всего между высшими органами государства. Это отражается в принципе разделения государственной власти на за-

¹ Директор Алматинского филиала СПбГУП, доцент кафедры юриспруденции. Автор более 30 научных, учебно-методических публикаций, в т. ч.: «Система частных прав граждан и юридических лиц в общей системе права России», «Тенденции развития трудовых и иных социальных прав граждан стран ЕвразЭС в условиях глобализации», «Реализация частных прав гражданами стран ЕАЭС при трудовой миграции», «К вопросу гармонизации законодательства России и Казахстана в рамках диалога правовых культур», «Цифровое государство: перспективы развития в России и Казахстане в свете реализации и защиты частных прав», «Проблемы правовой регламентации наследственного фонда в законодательстве Российской Федерации» и др. Награждена знаками Федерации независимых профсоюзов России, Федерации профсоюзов Республики Казахстан.

² Ерманкулова Р. И., Альмухамбетова Б. Ж. Факторы, влияющие на децентрализацию государственной власти // *Инновационная наука*. 2016. № 12-1. С. 74.

³ Викулов А. П. Модели централизации и децентрализации в федеративных государствах // *Экономика. Бизнес. Право*. 2016. № 1-2 (15). С. 28–68; Перепелкина О. А., Ревина С. Н. К вопросу о централизации и децентрализации государственной власти // *Научные открытия 2018: материалы XXXVIII Междунар. науч.-практ. конф.*, М., 2018. С. 258–259; Цатурян Т. В. О факторах, влияющих на централизацию и децентрализацию государственной власти // *Черные дыры в российском законодательстве*. 2014. № 2. С. 147–149.

конодательную, исполнительную и судебную. Таким образом, децентрализация государственной власти, отражая принципы взаимоотношений парламента, главы государства и правительства, охватывается понятием формы государственного правления.

В ряде случаев децентрализацию государственного управления можно понимать как деятельность независимого местного самоуправления после передачи ему полномочий государства, как процесс расширения и укрепления прав и полномочий административно-территориальных единиц или нижестоящих органов и организаций при одновременном сужении прав и полномочий соответствующего центра¹. Передача полномочий в этом случае рассматривается не как делегирование, а как преобразование государственных полномочий в самоуправленческие. Это, очевидно, дает возможность рассмотреть различные виды власти местного самоуправления и государственной власти. В то же время если процессы деконцентрации распространяются только на государственную исполнительную власть на местах, то объектом децентрализационной деятельности является сфера местного самоуправления.

Настоящая децентрализация предполагает, прежде всего, передачу полномочий центральной власти непредставительным органам местной власти (например, генеральным и муниципальным советам во Франции) или представителям центральной исполнительной власти на местах (префектам). Соответственно, децентрализация предназначена для создания политической среды, где власть для доступа политических, экономических и социальных ресурсов распределяется между центральным правительством и более низкими уровнями власти².

Мы полагаем, что децентрализация власти — это передача властных полномочий и ответственности субъектам управленческого воздействия другим структурным единицам, наделенным необходимыми правами, обязанностями и ресурсами. Соответственно, децентрализация будет осуществляться лучше, если она поддерживает функционирование демократии, надлежащий технический потенциал местного самоуправления и развитие гражданского общества и общественных организаций.

Большинство современных ученых, которые пытались обосновать эффективность в экономическом контексте децентрализации для развития страны, пришли к выводу, что она положительно влияет на макроэкономическую стабильность государства, а это сейчас жизненно важно для Казахстана. Необходима дифференцированная политика, в результате которой мобилизуются силы на местном уровне, нужно повышение интереса, создание партнерских отношений и социального единства, приобретение опыта и создание технических групп на местном уровне. Результатом такой реформы

станет большая гибкость в принятии решений и управлении, а также возможность прямого физического контроля на местном уровне в дополнение к камеральному контролю.

Выделим и недостатки децентрализации власти: автономизация целей, риск реализации одиночных амбиций, угроза монополистической позиции государства в отдельных сферах, дезинтеграция публичной деятельности, снижение координации государственного и местного уровней и т. п.

По мнению французских исследователей, близким, но не тождественным по смыслу к децентрализации является понятие деконцентрации власти, под которым понимается «техника управления», то есть перераспределение функций государства внутри самой системы органов исполнительной власти. Децентрализация же предусматривает передачу управления делами органам, обладающим определенной независимостью от центральной власти³.

На наш взгляд, деконцентрация, являясь первым шагом в децентрализации управления, означает передачу власти и ответственности от центрального правительства на другой уровень управления с сохранением иерархического подчинения местных властей децентрализующейся центральной власти (министерствам).

На практике деконцентрация нередко означает просто передачу полномочий от высших органов государственной иерархии к низшим.

Пределы полномочий местных органов самоуправления формируются на правовой основе. Экономический аспект процесса децентрализации конкретизирует законодательная база, основой которой являются коллективная собственность и финансовые ресурсы. Вопросы в этой сфере включают определение источников наполнения местных бюджетов и сферы их использования, а также процесс формирования муниципальной собственности из общегосударственной или из других источников. В оптимальном варианте эти вопросы должны быть хотя бы в общих чертах сформулированы в нормативно-правовой базе, что в настоящее время отсутствует в Казахстане.

Таким образом, преимуществами децентрализации власти являются возможность реализации дифференцированной политики, эффектов мобилизации на местном уровне; повышение интереса, создание партнерских отношений и социального единства; приобретение опыта и создание технических групп на местном уровне; гибкость в принятии решений и управлении, а также прямой физический контроль на местном уровне. Возможна децентрализация власти по моделям, когда деконцентрация доходит до децентрализации и происходит наряду с децентрализацией на собственном поле власти. Далее деконцентрация и децентрализация функционируют одновременно с разными по объему полномочиями.

Дальнейшие исследования очерченного круга проблем целесообразно сосредоточить на детальном структурно-функциональном анализе политической, правовой, организационной и экономической составляющих децентрализации власти.

¹ Грачева О. Ю. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление в Российской Федерации // Студенческий электрон. науч. журн. 2018. № 16 (36). URL: <https://sibac.info/journal/student/36/116319> (дата обращения: 12.12.2018).

² Ведель Ж. Структура и функции местных коллективов во Франции // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. 1993. № 14.

³ Ведель Ж. Указ. соч.