

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В КАЗАХСТАНЕ В СИТУАЦИИ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

В научном сообществе укрепилось понимание, что у экономики есть свое гуманитарное измерение, требующее решений ряда вопросов в идеологии, политике, государственном устройстве, общественном сознании, культуре, нравственности, праве, и этот потенциал в неэкономической сфере может стать отправной точкой роста производства и улучшения положения дел в отдельно 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 (отставка 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. На фоне высокого уровня коррупции, из-за отсутствия идеологии и целенаправленной работы по укреплению в обществе общечеловеческих ценностей казахстанцы не доверяют лидерам государства, правоохранительным органам и силовым структурам, потеряли 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

путем 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 и позволит народу приблизиться к управлению государством.

Актуальность этой проблемы определяется важностью реализации в децентрализации государственной власти демократических реформ. Для налаживания эффективной системы власти в Казахстане на современном этапе необходимо решение проблемных вопросов чрезмерной централизации полномочий и финансовых ресурсов органов исполнительной власти, конфликтов 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, формирования самодостаточных территориальных общин невозможны без проведения децентрализации власти, которая является основой обеспечения высокого уровня жизни населения, оказания качественных услуг на локальном уровне¹. Указанные вопросы невозможно решить без четкой правовой регламентации и, в первую очередь, в Конституции.

Существуют различные подходы к определению понятия

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

«децентрализация», среди которых выделяется: самостоятельность в подходах к управлению; передача части функций государственного управления центральными органами 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.¹

В самом общем виде суть децентрализации заключается в том, что функции и полномочия по осуществлению единой государственной власти первоначально принадлежат народу, распределяются между соответствующими органами государственной власти, с одной стороны, и органами государственной власти и 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, и отражается в принципе разделения государственной власти на законодательную, 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 вследствие передачи ему полномочий государства, как процесс расширения и укрепления прав и полномочий административно-территориальных единиц или нижестоящих органов и организаций при

¹ См., подробнее: Викулов А.П. Модели централизации и децентрализации в федеративных государствах // Экономика. Бизнес. Право. 2016. № 1-2 (15). С. 28-68; 20. Перепелкина О.А., Ревина С.Н. К вопросу о централизации и децентрализации государственной власти // В сборнике: Научные открытия 2018 Материалы XXXVIII Международной научно-практической конференции. 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.

одновременном сужении прав и полномочий соответствующего центра¹. Передача полномочий в этом случае рассматривается не как делегирование, а как преобразование государственных полномочий в самоуправленческие, что, очевидно, дает возможность рассмотрения различных видов власти местного самоуправления и государственной власти. При этом если процессы деконцентрации распространяются только на государственную исполнительную власть на местах, то децентрализационная деятельность своим объектом имеет сферу 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 субъектов 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.

¹ Грачева О.Ю. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление в Российской Федерации: электрон. научн. 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. С. 7.

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, что сейчас жизненно важно для Казахстана.

Необходима дифференцированная политика, в результате которой происходит мобилизация сил на местном уровне: повышение интереса, создание партнерских отношений и социального единства, приобретение опыта и создание технических групп на местном уровне; большая гибкость в принятии решений и управлении; 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 деконцентрация власти, под которой понимается «техника управления», что означает перераспределение функций государства внутри самой системы органов исполнительной власти, децентрализация же предусматривает передачу управления делами органам, обладающим определенной независимостью от центральной власти¹.

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).

¹ Ведель Ж. Структура и функции местных коллективов во Франции // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. 1993. № 14. С. 7.

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 является коллективная собственность и финансовые ресурсы. Вопросы в этой сфере включают определение источников наполнения местных бюджетов и сферы их использования, процесса формирования муниципальной собственности из общегосударственной или за счет других источников. В оптимальном варианте эти вопросы должны быть хотя бы в общих чертах сформулированы в нормативной правовой базе, что в настоящее время отсутствует в Казахстане.

Таким образом, преимуществами децентрализации власти являются: возможности 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 прямого физического контроля на местном уровне. Возможность децентрализации власти осуществляется по моделям, когда деконцентрация доходит до децентрализации и осуществляется наряду с децентрализацией на собственном поле власти; деконцентрация и децентрализация одновременно функционируют с различными по объему полномочиями.

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