

Мамбеткулов А.Ш.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В РАЗВИТИИ
ИНСТИТУТОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

A.Sh. Mambetkulov

**IMPROVING THE PERFORMANCE OF EXECUTIVE POWER
IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION IN THE DEVELOPMENT
OF THE INSTITUTION OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY
IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:342.518+ 342.34](575.2)

В результате проведенного исследования, подчеркивается, что дальнейшая модернизация системы государственного управления должна происходить при расширении участия общества в решении государственных задач и осуществления публичных функций в рамках института непосредственной демократии и согласуясь с тенденциями децентрализации власти. Так, через признание и института местного самоуправления, как формы непосредственной демократии, по мнению автора, должно происходить взаимодействие с государственной системой управления определяться уровень проводимости интересов общества через центральные законодательные и исполнительные органы государственной власти.

The study, emphasized by that further modernization of public administration should be greater involvement of society in addressing public problems and carry out public functions within the institution of direct democracy and in line with the trends of decentralization of power. Thus, through the recognition and the institution of local government as a form of direct democracy, GOVERNMENTAL at meniyu author must be an interaction with the state management system determines the level of public interest conduction through the central legislative and executive body of state power.

Политико-правовая ситуация в странах постсоветского пространства складывается таким образом, что принцип децентрализации власти, несмотря на его руководящее положение в государственных программах развития государственных институтов власти и управления, не реализуется из-за опасений властей нарушить хрупкий баланс между демократизацией политической жизнестабильностью внутриполитической ситуации. Пока что централизация власти является одним из главных способов поддержания этого баланса» [1,с.20].

Следует, тем не менее, учесть, что действующие, в том числе и политически стабильные системы управления неизбежно включают в себя элементы как централизации, так и децентрализации власти. Поэтому, по справедливому замечанию Д.О. Ежевского, главная проблема при осуществлении любых реформ управления состоит в том, чтобы все таки найти гармоничный баланс между централизацией и децентрализацией [2,с.44].

В.Г. Вишняков, оценивая взаимодействие процессов централизации и децентрализации в России, выделяет несколько самостоятельных качественных признаков такого взаимодействия, основным из ко-

торых является принципиальное единство, целостность всей системы исполнительной власти. Автор пишет, что «не следует преувеличивать значение децентрализации и превращать ее в самоцель». По мнению автора, ослабление централизованного регулирования, как доказали 90-е годы, ведет к сепаратизму, возникновению разногласий между отдельными частями единого федеративного государства, к расшатыванию Российской Федерации как единого государства. Вносится путаница в процесс разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами [3].

Уточним, что в государствах, выбравших демократический путь развития, централизация власти, как правило, особенно отчетлива на высшем уровне государственного управления. Это касается распределения власти в системе разделения властей. Здесь централизация власти осуществляется посредством выбора лидирующей ветви власти, на которую ложится ответственность за функционирование остальных ветвей власти. Именно эта власть обладает «полным пакетом» политико-правового контроля за всей системой высшего управления, выражаемым в различных его институтах, например, назначением и отстранением от должностей, утверждением правовых актов, непосредственным управлением и т.д.

Децентрализация предполагает также перераспределение власти между аппаратом управления и непосредственно обществом в целом. Ж. Ведель под децентрализацией понимает передачу «прав на принятие решений не просто представителями центральной власти, а органами, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами» [4,с.392].

По мнению В.В. Еремяна, «в этом определении обращает на себя внимание наличие следующих двух моментов:

- 1) публично-властные полномочия получают негосударственные служащие;
- 2) органы, получающие определенные властные полномочия, не находятся в иерархическом подчинении и, как правило, избираются населением» [5,с.376].

В своем обосновании децентрализации Ж. Ведель выделяет, следующие позитивные моменты. Во-первых, «децентрализация, передавая непосред-

венно в руки самих заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера». Во-вторых, «децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практическим, чем централизованное управление» [4, с.397].

Л. Бурлаков выделяет следующие направления, по которым децентрализация способствует процессу демократизации:

- децентрализация создает возможности для непосредственного участия больших групп населения в вопросах управления через выборные органы или более косвенного участия - через местные выборы и посредством пристального контроля за деятельностью правительства;

- низовые органы управления действуют в определенной степени в качестве противовеса или сдерживающей силы по отношению к исполнительной власти;

- передача полномочий местным органам власти помогает избежать перенапряжения в центре [6].

Д. Бирд, дополняя указанные характеристики, указывает, что децентрализация:

- дает возможность центральному правительству сконцентрировать внимание на вопросах национального значения, т.е. вопросах, которые по своему характеру не могут успешно решаться другими органами управления;

- способствует более глубокому вовлечению граждан в процесс управления, что одновременно способствует обучению граждан и вызывает у граждан чувство собственного достоинства и преданности государственной политике и решениям, в принятие которых они внесли свою лепту;

- укрепляет общую экономику, если финансовая система предоставляет стимул органам местного управления для участия в местном экономическом развитии [7, с.7-9].

Таким образом, децентрализация обычно достигается путем:

- 1) наделения территориальных коллективов четко определенной компетенцией и адекватными средствами решения вопросов, входящих в данную компетенцию;

- 2) предоставления им возможности формировать свои органы управления;

- 3) ограничения контроля за деятельностью местных органов со стороны центральных властей.

Нетрудно заметить, что согласно рассмотренным определениям, децентрализация связывается с передачей (делегированием) властных полномочий:

- высшими органами власти местным органам власти;

- государственными органами власти и управления органам местного самоуправления.

Следует учесть, что в современных демократических государствах, например, в США, Германии, наряду с классическим делением государственной власти на три ветви, федеративное устройство также выступает способом децентрализации и разделения власти, предупреждающим ее концентрацию. Суть

его в том, что демократический политический режим может быть установлен в государстве при условии разделения функций государственной власти между самостоятельными государственными органами. Поскольку существуют три основные функции государственной власти - законодательная, исполнительная и судебная, каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти [8].

В зарубежной литературе по этому вопросу проводится различие между функциональной (ведомственной) и территориальной (вертикальной) децентрализацией. Функциональная децентрализация основывается на передаче компетенции государственным автономным учреждениям и органам, осуществляющим определенные функции на территории тех или иных административно-территориальных единиц [9]. Это, как правило, публично-правовые учреждения, которые действуют и в англосаксонской, и в континентальной системе управления. Так, например, в Великобритании, в 1988 году, в соответствии с программой «Следующие шаги», все правительственные учреждения были разделены на центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения. В последствии исполняющие органы были преобразованы в квази-административные неправительственные организации или даже корпорации, работающие с центрами формирования политики на основе договоров [10, с.13-45].

Под территориальной децентрализацией подразумевается регионализация, в основе которой находится географический фактор. В той же Великобритании, например, реформы структурной организации управления, выявили тенденции к унификации территориальных сфер деятельности департаментских служб формирующихся за счет создания и укрепления административных регионов. В этой стране существуют классические территориальные службы правительственных департаментов, функционирующих, как правило, на региональном уровне. Их деятельность охватывает территорию нескольких графств (унитарных образований). Но эта территориализация совершенно произвольна:

- каждый департамент имеет свою территориальную сетку;

- сферы деятельности территориальных служб не совпадают не только друг с другом, но и с административно-территориальным делением:

- региональное управление любого департамента может охватывать лишь часть графства или округа, наряду с другими территориями [11].

- Но с 1993 г. в регионе создается своя администрация - интегрированное региональное управление (Integrated Regional Office; с 1995г. со статусом регионального правительственного управления, Government offices for regions). С 1999 г. начинается создание региональных агентств развития - кванго, в чьи обязанности входит региональное планирование, координация и поддержка экономического развития на территории региона. В перспективе такая организация предполагает создание в регионах представительных органов самоуправления сначала на осно-

ве косвенных, а потом и прямых выборов. На сегодняшний день региональная администрация выполняет некоторые функции планирования, и занимается координацией деятельности государственных служб на территории региона. Впрочем, несмотря на интегрированность, далеко не все департаменты привели свою систему территориальных представительств в соответствие с границами административных регионов [11].

Исследователями выделяется еще один процесс, в рамках которого осуществляется процесс перераспределения власти - деконцентрация. Другими словами, если децентрализация влечет за собой передачу компетенции от центра к периферии и тем самым способствует наделению местных органов значительными властными полномочиями по управлению в пределах собственных и делегированных полномочий, то деконцентрация характеризуется передачей компетенции на низшие уровни в рамках единой централизованной администрации. В данном случае, деконцентрированное управление может осуществляться в пределах и обязательных, и делегированных полномочий.

По мнению Г. Бребана «деконцентрация власти заключается в передаче полномочий по принятию решений от центрального органа, тому, который обычно находится на периферии» [12, с.57].

Ж. Ведель под деконцентрацией понимает «организационную технику, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб» [4, с.392]. В данном определении деконцентрации можно выделить два принципиальных момента: в первом случае «речь идет о «значительных властных полномочиях», а не только о так называемых управленческих полномочиях (то есть полномочиях по управлению); во втором - «эти полномочия передаются «государственным служащим» - представителям центральной власти» [13, с.70].

Таким образом, современная теория государственного и муниципального управления рассматривает местное самоуправление и местное управление сквозь призму понятий «децентрализация» и «деконцентрация» государственной власти. В самом общем виде различие между двумя понятиями заключается в следующем: децентрализация - это передача центром отдельных властных полномочий местным органам власти, а деконцентрация - это предоставление полномочий чиновникам, назначаемым из центра, либо дробление власти одного уровня.

Однако некоторые исследователи, в своих взглядах на вопросы распределения власти пошли дальше. Так, например, Р. Драго, конкретизируя специфику деконцентрации, подчеркнул ее непосредственную связь с централизацией [14, с.133]. По мнению французского исследователя «деконцентрация подразумевает наличие местных органов, зависящих от правительства функционально и в порядке подчиненности их должностных лиц». Другие авторы под деконцентрацией понимают «ослабленную форму централизации, подразумевающей наличие местных органов,

зависящих от правительства функционально и в порядке подчиненности их должностных лиц» [15, с.18].

Данная характеристика подходит к танской модели перераспределения власти. В ст. 43 ЗКР «О местном самоуправлении» прослеживается теснейшее отношения подчинения между мэром города и Премьер-министром, в частности, несмотря на то, что мэры городов избираются городским кенешем на срок его созыва, право на выдвижение кандидатуры на должность мэра имеют фракции городского кенеша и Премьер-министр (п.2). Премьер-министр распространяет свои полномочия на назначение исполняющего обязанности мэра до избрания мэра новым составом соответствующего местного кенеша. Мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности Премьер-министром (п.6). В случае выражения недоверия мэру городским кенешем Премьер-министр вправе принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением городского кенеша (п.7). В случае повторного выражения недоверия мэру города депутатами городского кенеша в течение 3 месяцев Премьер-министр освобождает его от занимаемой должности. В случае досрочного освобождения мэра от должности Премьер-министр до избрания нового мэра может назначить своим актом исполняющего обязанности мэра (п.8-9 ЗКР «О местном самоуправлении»).

В работах британских исследователей различаются такие понятия, как «административная децентрализация» (являющаяся синонимом понятия «деконцентрация») и «политическая децентрализация» (синоним французского понятия «децентрализация»).

Более того, британские исследователи различают децентрализацию и деволюцию, которая носит региональный характер и ассоциируется, прежде всего, с делегированием центральным правительством полномочий отдельным частям Соединенного Королевства (субнациональным единицам - Уэльсу, Шотландии, Северной Ирландии) при полном сохранении суверенитета центра [16, с.249].

Во многих странах англосаксонской системы, таких, в частности, как Австралия, Новая Зеландия, «деволюция» используется в качестве синонима децентрализации в целом.

Анализ конституционного и муниципального законодательства государств - участников СНГ последнего десятилетия XX века позволяет сделать вывод, что в сложившихся в бывших странах СССР муниципальных системах соединяются централизованный, децентрализованный и деконцентрированный варианты управления. В этих государствах децентрализованными органами управления, как правило, являются местные выборные представительные органы: в Беларуси - советы депутатов; в Армении - аваганы общин; на Украине - территориальные громады, села, посели, города; в Грузии - адгилобриви и сакребуло, в Казахстане - маслихаты.

Деконцентрированными органами местного управления, соответственно, выступают: в Беларуси

- исполнительные комитеты; в Армении - областная администрация; в Грузии - управы (гамгеоба), в Казахстане - акиматы.

Следует согласиться, что децентрализация и деконцентрация имеют ряд общих признаков, являясь, по сути, двумя различными видами перемещения властных полномочий из центра на места. Однако в любом случае децентрализация осуществляется в рамках собственных и факультативных полномочий и характеризует при этом специфику местного самоуправления, а деконцентрация допускается в пределах обязательных и делегированных полномочий, подчеркивая при этом существование местного управления [9].

В данном значении, сущность процесса деконцентрации власти сводится к тому, что властные полномочия не делегируются обществу, а происходит некое перераспределение власти по уровням государственной администрации. Например, в Кыргызстане органы местного самоуправления являются подсистемой государственной организации на местах. Вопросы народовластия и институты непосредственной демократии, воплощением которой и является местное самоуправление – реализуются лишь на уровне айлов. Уточним, что непосредственная демократия, или непосредственное народовластие - это категории, охватывающие совокупность форм и средств (институтов) непосредственного осуществления народом принадлежащей ему полноты власти. В свою очередь непосредственная демократия - это совокупность институтов, процедур, обеспечивающих функционирование системы местного самоуправления. Соответственно местное самоуправление и непосредственная демократия соотносятся как свойство и формы его реализации.

В данном смысле дальнейшая модернизация системы государственного управления должна происходить при расширении участия общества в решении государственных задач и осуществления публичных функций в рамках института непосредственной демократии и согласуясь с тенденциями децентрализации власти. Так же как и институт местного самоуправления, современные формы непосредственной демократии формируют тенденцию децентрализации управления. Через их признание и взаимодействие с государственной системой управления определяется уровень проводимости интересов общества через центральные законодательные и исполнительные органы государственной власти.

Конституционно-правовое содержание принципа правового государства не ограничивается установлением правовых пределов государственной власти, соблюдение которых контролируется судом во имя свободы и неотъемлемых прав личности.

Из Конституции Кыргызской Республики [17] вытекает, что и само государство также создает такие возможности, которые гарантируют политическое единство и формируют основы правопорядка. Речь идет о стабилизации жизнеспособности государства путем создания соответствующих органов, осуществляющих функции государства и действующих независимо от периодической смены политических

элит, приходящих к власти в результате свободных демократических выборов. Во многом потребность в легитимизации таких органов и организаций государством обусловлено сочетанием политических и экономических процессов. Однако следует, на наш взгляд, обратить внимание на то, что увлечение процессом организационно-правовой градации, проводимой в режиме деконцентрации, во-первых, противоречит одной и основным целей административных реформ - оптимизации государственных органов; во-вторых, едва ли способствует упрочению единства исполнительной власти. Более того, громоздкость системы органов при Правительстве, как доказано отечественной практикой управленческой деятельности, приводит к дублированию функций, понижению ответственности уполномоченного органа, понижению результативности деятельности в целом.

В данном смысле, процессы централизации и децентрализации нельзя сводить к традиционным административным аспектам. В них явно обнаруживаются экономические аспекты, влияющие на публичную деятельность. Происходит передача некоторых функций от государственных органов саморегулируемым и иным организациям. Но это не означает полного отказа от государственного регулирования, которое должно видоизменяться и более гибко сочетаться с саморегулированием [18].

Развитие правовой отрасли института саморегулирования как составной части административной реформы продиктовано потребностью в радикальном сокращении функций, осуществляемых государственными органами. Кроме того, передавая отдельные функции саморегулируемым организациям, государство экономит значительные бюджетные средства, которые затрачиваются на реализацию соответствующих функций. На сегодняшний день сферами деятельности саморегулируемых организации являются: рекламная деятельность, оценочная деятельность, внешнее управление при несостоятельности (банкротстве), профессиональный аудит и др.

Список использованных источников

1. Белиспаев А.М. Становление централизованной системы власти в Казахстане/Дисс. на соиск. учен. степени к.п.н. Республика Казахстан, Алматы, 2000.
2. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии... С. 44.
3. Вишняков В.Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика «Журнал российского права», N 8, август 2006 г.
4. Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973.
5. Еремян В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке: Монография. М., 2001.
6. Бурлаков Л. Проблемы модернизации государственного и местного самоуправления Республики Казахстан на современном этапе и возможные пути их решения /Из выступления на семинаре, финансируемом Правительством Нидерландов, Институтом Всемирного Банка, «Местные органы управления: усиление подотчетности и ответственности», г.Астана.- 18—20 мая 2004 г.

7. Бирд Д. Политические преимущества децентрализации: опыт США // Муниципальное управление. Информационный Бюллетень, 1999. Вып. № 12.
8. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - "Проспект", 2010 Г.//СПС «Гарант».
9. Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы// "Право и политика", 2005, № 9, 2005, № 12; 2006, № 1//http://www.yabloko.ru/municipal/library/istoriko-teoreticheskie_aspeicyrazvitiiaemstno_gosamou_pravleniiaemstnogoupravleniia_gosudarstvah_Evropy.
- Ю. Старовойтов А.В. «Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран», Фонд развития парламентаризма в России 2003//СПС «Гарант».
11. Старцев Я.Ю. Курс лекций «Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах». <http://humanities.edu.ru/>.
12. Бребан Г. Французское административное право. М.; Прогресс, 1988.
13. Еремян В.В. Современный мексиканский муниципализм. М. 1999.
14. Драго Р. Административная наука. С. 132 - 133.
15. Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах. М, 1990. С. 18.
16. Харвей Д., Худ К. Британское государство. М., 1979.
17. Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года)//ИС «Параграф».
18. Тихомиров Ю.А. Государственное управление: модели и реальность «Право и экономика», N 4, апрель 2006 г.

Рецензент: д.ю.н. Кулдышева Г.