

Калишева Н.Х.

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ – СУТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

N.Kh. Kalisheva

STRENGTHENING COMMUNITY - ARE DECENTRALIZED GOVERNANCE

УДК:342. 4(574)

В статье рассматриваются достаточно актуальные проблемы, которые стоят перед независимыми государствами Республики Казахстан и Кыргызской Республики: проблема выбора эффективной формы местного самоуправления. Развитое и сильное местное самоуправление является одним из условий формирования гражданского общества. В системе публичной власти его место определяется тем, что местное самоуправление воплощает в себе два начала: общественное и государственное. Превалирующим в оценках экспертного сообщества является мнение о том, что в Казахстане преобладает государственное, а в Кыргызстане - общественное начало. Особая роль в разрешении этих проблем принадлежит, в первую очередь, Конституциям этих стран.

Ключевые слова: Система государственных органов, местное государственное управление, местное самоуправление, Президент, Правительство, маслихаты, акиматы, принцип разделения властей, система органов местной государственной администрации, местные, Европейская хартия местного самоуправления.

In the article deals the actual problems, -which are standing before the independent states -the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic: the problem of selecting an effective form of local government. Developed and strong local government is one of the conditions of civil societies formation. In the system of public power its place defines that local government embodies two beginnings: public and state. In the estimates of the expert community prevailing opinions that in Kazakhstan are dominating state beginning, and in Kyrgyzstan - public beginning. A special role in the resolution of these problems firstly belongs to the Constitutions of these countries.

Key words: System of government agencies, local state government, local government, the President, the Government, maslikhats, akimats, the principle of separation of powers, the system of local government administration, the European Charter of Local Self-Government.

Одним из условий формирования гражданского общества является развитое и сильное местное самоуправление. В системе публичной власти его место определяется тем, что местное самоуправление воплощает в себе два начала: общественное и государственное. Превалирующим в оценках экспертного сообщества является мнение о том, что в Казахстане преобладает государственное, а в Кыргызстане - общественное начало.

Именно в мере такого дуалистического воплощения можно трактовать различия в подходах к организации системы местного самоуправления в Республике Казахстан и Кыргызской Республике.

В своем Послании народу Казахстана 34 декабря 2012 года Президент страны Н.А. Назарбаев обосновал Новый политический курс состоявшегося

государства и обозначил пути решения широкого спектра социальных и экономических проблем страны. Одна из таких мер - децентрализация государственного управления: «Наша цель - сформировать новый тип государственного управления. Он должен отвечать новым задачам служения обществу и укрепления государственности. Мы должны грамотно провести децентрализацию управления. Суть идеи децентрализации заключается в предоставлении прав и необходимых ресурсов для принятия решений от центра к региональным органам власти».[1]

Суть децентрализации государственного управления, как она понимается в Стратегии «Казахстан-2050» - ее качественное изменение. В ее основе - перераспределение не столько полномочий и бюджета, сколько ролей государства и местных сообществ. Президентом страны поставлена задача - предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения через органы местного самоуправления.

Именно местное самоуправление призвано повысить качество управления на аульном, сельском уровне и расширить участие граждан в вопросах местного значения. Для этого сельские Акимы наделяются дополнительными полномочиями, усиливается их влияние на ситуацию в аулах. Вместе с этим уже в этом году для усиления влияния граждан на ситуацию на местах вводится выборность аульных акимов через маслихаты. Всего будут избираться 2 533 акима, в том числе акимы сельских округов, поселков, а также 50 акимов городов районного значения. Это 91,7% от общего числа акимов всех уровней. Избранные руководители местных властей получают необходимые финансовые и кадровые ресурсы. Население получает возможности напрямую решать вопросы местного значения, а также требовать отчета с избранных им глав администраций.

При этом в своем Послании Президент предупреждает от однобокого реформирования системы государственного управления: «Вместе с тем децентрализацию не стоит рассматривать исключительно как процесс создания новых органов власти на местном уровне, куда можно передать определенные полномочия. Децентрализация - это, прежде всего качественное изменение системы государственного управления, изменение системы решения проблем на местном уровне. В то же время децентрализация не должна привести к ослаблению вертикали власти, снижению исполнительной дисциплины и порядка. Этого допустить нельзя, кимы на местах, Правительство должны это гржать на особом контроле».[2]

Децентрализация как политико-правовое явление чаще всего в литературе трактуется как:

- передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих;

- система управления, противоположная централизации, т.е. расширение пределов ведения и власти местных административных органов и учреждений общественного самоуправления;

- передача функций местным органам, которые отчетливы перед гражданами.

В этом контексте децентрализация, прежде всего, предстает инструментом преобразования всей системы управления, предполагающей изменения в политике реализации государственной власти, над следствием чего политическое намерение децентрализовать государственную власть должно находить свое отражение в законодательной базе государства, в том числе в основном законе страны - Конституции. Поэтому возможно, могут потребоваться точечные изменения Конституции, в частности, для более четкого обоснования введения системы местного самоуправления.

Конституции Республики Казахстан и Кыргызской Республики закрепляют право населения на местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение [аселением вопросов местного значения, тем самым, признавая, что местное самоуправление [еотъемлемый институт правового государства, одна в основ конституционного строя Казахстана и Кыргызстана.

В Конституции Казахстана раздел VIII юсвящен одновременно и местному государственному управлению, и местному самоуправлению. Согласно ч. 2 ст. 89, органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций, а ч. 4 той же статьи гарантирована «самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом». Отметим, что здесь довольно оригинально представлены элементы централизации - делегируются не полномочия государственных органов, а государственные функции. В принятом 23 января 2001г. Законе «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» определена структура органов местного управления, однако распределение функций между центральным и локальным уровнями власти выражено недостаточно четко.

Процесс децентрализации в Республике Казахстан характеризуется следующими особенностями:

- в целом система распределения государственных функций и компетенция каждого государственного органа исчерпывающим образом не закреплены в соответствующих законодательных актах. В результате происходит неконтролируемое расширение функций государственных органов, подчас вопреки принятому законодательству;

- не разграничены четко функции и полномочия между центральными и местными уровнями государственного управления, сохраняется дублирование функций. В отдельных секторах государственного

управления отмечается «иерархическая пирамида компетенции» - совпадение предметов ведения и ответственности. Существует пересечение функций между территориальными подразделениями центральных государственных органов и местными органами государственного управления, функционирующих по сходным направлениям;

- действующим законодательством разграничение предметов ведения и полномочий по уровням местного государственного управления определено в общих чертах и четко не регламентировано. В результате распределение полномочий на уровне «область - район» не носит единообразный и стабильный характер, практически этот процесс передан на усмотрение областных властей[4].

В современных реалиях система государственного управления со своей громоздкой структурой, раздутыми штатами, параллелизмом и дублированием функций становится тормозом прогрессивных преобразований в обществе. Еще в 2001 году профессор Уваров В.Н. отмечал, что децентрализация как направление реформирования государственного управления предполагает освобождение министерств и ведомств от несвойственных им функций. Политика в этой области должна сводиться к тому, чтобы максимально передавать данные функции от центра к регионам и от государства в частный сектор[5, с.159].

По мнению профессора Э.Э. Дуйсенова, «эффективность процесса децентрализации возможна только в том случае, если население готово нести ответственность и рационально использовать имеющиеся ресурсы на развитие потребностей местных сообществ. В связи с чем, процесс передачи полномочий местным органам самоуправления должен сопровождаться обучением членов местных сообществ»[6, с.77].

Кроме того, для успешного проведения децентрализации, прежде всего, следует провести тщательный функциональный анализ с открытым обсуждением распределения полномочий и имеющихся ресурсов между центральными министерствами и ведомствами и территориальными органами государственного управления и местного самоуправления. Данный анализ обеспечит необходимую основу децентрализации и внесения изменений в соответствующее законодательство и порядок финансирования управленческой деятельности.

Местное государственное управление в Казахстане достаточно длительное время осуществлялось местными представительными и исполнительными органами. Однако в мае 2007 года в Конституцию Республики Казахстан были внесены изменения и дополнения, в соответствии с которыми маслихаты были признаны органами местного самоуправления. При этом за ними были сохранены прежние полномочия, которые они осуществляли, будучи исключительно органами государства. В то же время, Конституция Республики Казахстан предусматривает возможность делегирования органам местного самоуправления, включая маслихаты, отдельных государственных функций. Это дало основания

казахстанскому исследователю Л.Т. Жанузаковой сделать следующий вывод: «на данном этапе можно говорить, что маслихаты являются государственно-общественными образованиями» [7, с.151-154].

Конкретика по изменению Конституции, учтенная при принятии Парламентом Закона от 21 мая 2007г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», была сфокусирована по нескольким направлениям, в том числе она была направлена на развитие МСУ (закрепление правового статуса маслихатов как основы местного самоуправления; определение срока полномочий маслихатов на пять лет; назначение акимов областей, городов республиканского значения, столицы, а также акимов других уровней с согласия соответствующих маслихатов; упрощение процедуры выражения маслихатом недоверия акиму). Однако и после произведенных поправок в конституцию система местного самоуправления не приобрела строго очерченный и достаточно внятный конституционно-правовой статус.

Таким образом, в Республике Казахстан на уровне местной власти лидирующее положение и реальное значение имеет местное государственное управление, в силу полномочий, организационной структуры, материальных и правовых гарантий государства. Местное самоуправление как способ осуществления местной власти присутствует, однако играет второстепенную роль, находится в стадии становления. Такое состояние казахстанской системы местного самоуправления дало повод некоторым экспертам утверждать о том, что конституционное закрепление местного самоуправления в Республике Казахстан, в основном, не соответствует требованиям общепризнанным международным актам, в частности, Европейской хартии местного самоуправления.

Проведя анализ некоторых положений Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985г., свое несогласие с таким мнением выразил академик Г.С. Сапаргалиев. Ученый указал на неразрывность связи местного государственного управления и самоуправления: «формально можно отделить местное государственное управление от самоуправления, а фактически это сделать невозможно». Несмотря на принятие Закона «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», оторвать государственное управление от местного самоуправления невозможно в силу наличия элементов их естественной связи» [8, с.210-227].

Взаимодействие и совместную компетенцию представительных и исполнительных органов можно выделить и в целом ряде отраслевых законов Республики Казахстан. В связи с чем, понятие «местные исполнительные органы» имеет двойственное значение и определяется в Конституции и в законодательстве как: акимат - коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый акимом области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения), осуществляющий в пределах своей компетенции местное государственное управление на соответствующей территории. В широком смысле - коллегиальный исполнительный орган (аки-

мат), аким, исполнительные органы, финансируемые из местного бюджета, аппарат акима. Известно, что акиматы, как и маслихаты, создаются только на уровне области (города республиканского значения и столицы), района и города областного значения и возглавляются акимами. На нижестоящих уровнях административно-территориального деления они не образуются [10, с.241-243].

Г.С. Сапаргалиев приходит к выводу о том, что «при всем разнообразии местного самоуправления в разных государствах в них имеется одна общая черта, выражающая сущность местного самоуправления. Она выражается в том, что местное самоуправление связано с местным государственным управлением, является продолжением осуществления управления со стороны государства местными делами. Именно в силу этого фактора, государство участвует в финансировании местного самоуправления; в управлении местными делами участвуют государственные служащие (выбираемые, назначаемые); в управлении местными делами основную роль играют местное население, избираемые им органы; органы местного самоуправления обладают разной степенью самостоятельности» [11, с. 39-47].

Сейчас в казахстанском экспертном сообществе проходит обсуждение вопросов децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в свете реализации Послания Главы государства Н.А. Назарбаева «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства».

В рамках реализации Стратегии-2050 в 2013 году планируется принять законы, регламентирующие развитие местного самоуправления, включая выборность сельских акимов, а также разграничение полномочий между органами государственного управления.

Становлению местного самоуправления, выборности местных органов власти, в том числе руководителей исполнительных структур, призвано помочь недавно созданное Министерство регионального развития. Представляется, что содержательная деятельность этого министерства должна заключаться в переносе ряда реформ на региональный уровень; в разработке специальных программ по реформам для регионов с особыми условиями развития. В этих целях необходимо оптимизировать систему местного самоуправления. И, прежде всего надо принять такой закон, который позволит создать реальное местное самоуправление, отвечающее нуждам не только местных сообществ, но и интересам всей страны.

Основной целью совершенствования системы государственного управления путем децентрализации является повышение эффективности реализации государственных функций и оказания общественных услуг населению за счет оптимального распределения функций, полномочий и ответственности между всеми уровнями государственного и местного управления, а также формирование рациональной системы межбюджетных отношений.

Есть надежда, что реализация децентрализации и других мер, имеющих непосредственное отноше-

ние к ней, будет способствовать дальнейшему совершенствованию системы государственного управления, оптимизации государственных функций, их эффективному распределению между всеми уровнями власти, построению более эффективной модели межбюджетных отношений, обеспечивающей стабильное и эффективное функционирование всех уровней государственной и муниципальной власти.

Список использованных источников:

1. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Официальный сайт Президента Республики Казахстан. 14.12.2012.
2. См.: Там же.
3. См: Романюк В. Проблемы децентрализации // Экономический рост в Казахстане: источники, факторы, тенденции и прогноз на перспективу: 58-я научная конференция студентов и молодых ученых КазНУ им. Аль-Фараби. - Алматы: КазНУ, 2003.
4. Уваров В.Н. Теория государственного управления.- Алматы, 2001,-4.2.
5. Дуйсенов Э.Э. Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика). Дисс. докт. юрид. наук. Алматы, 2003
6. Жанузакова Ж.Т. Конституционное право Республики Казахстан. Учебно-методическое пособие. - Алматы: Изд. «СаГа», 2008
7. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы, 2003. - С. 512; Дуйсенов Э.Э., Нурдинова Ж.Т. Из истории политико- правовой мысли Казахстана (вторая половина XX - начало XXI вв.)-Алматы, 2010.
8. Жанузакова Л. Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. - Алматы: «СаГа», 2003
9. Сапаргалиев Г.С. Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан. В кн.: Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного управления и местного самоуправления государств-участников СНГ: Материалы международного круглого стола 23.06. 2005. - Астана: ЗАО Институт законодательства Республики Казахстан, 2005

Рецензент: д.и.н., профессор Чоротегин Т.