

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Долгие годы общественная жизнь в Кыргызстане строилась на принципах демократического централизма, характеризуемого единым центром принятия решений, иерархичностью всех органов управления «снизу до верху», отсутствием социальной и частной инициативы. Жесткая централизация власти, огосударствление и партийно-государственный монополизм в общественной жизни, отсутствие реального народовластия, а также другие атрибуты централизованного государственного устройства позволяли в свое время осуществлять управление общественными процессами, исключительно, путем односторонне-властного воздействия, не прибегая к иным формам регулирования общественных отношений.

Переход от административно-командной системы управления к демократической, от централизованной к децентрализованной делает актуальным поиск новых форм и способов управления обществом, где учитывались бы интересы различных групп и слоев общества, где управленческие средства воспринимались бы не как инструмент подавления общественной инициативы, а как механизм закрепления социальных компромиссов. К тому же развитие от монополизма в экономике к многообразию форм собственности привели к появлению независимых в своей оперативной деятельности хозяйствующих субъектов, а государственное строительство на основе принципов разделения властей, децентрализации власти и управления, более того, закрепление конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления делает нецелесообразным ограничиваться лишь одним административно-волевым действием.

Как следствие, данный процесс затронул не только общество, но и управленческую сферу, ибо один из путей демократизации системы управления состоит в том, чтобы, ограничивая необходимым минимумом свои односторонние воздействия, решать определенные публичные задачи во взаимодействии. В результате реформы, начавшиеся в конце прошлого столетия в республике, ознаменовали собой новый подход к системе публичного управления – постепенную децентрализацию государственной власти.

В то же время на постсоветском пространстве в последние годы наблюдаются тенденции, связанные с реформами системы государственного управления, основанными на принципиально и качественно иных критериях понимания роли государства и его органов. Эти реформы – именуемые административными, направлены на создание оптимальной, отвечающей современным вызовам, системы государственного управления. Тенденции, связанные с модернизацией административной системы, в том числе затронули и Кыргызстан.

Главной целью административной реформы, проводимой в Кыргызстане, является повышение эффективности государственного управления, хотя многие из отечественных управленцев воспринимают административную реформу как некую реорганизацию государственных органов или обычное сокращение штатной численности государственных служащих. Однако ни реорганизация, ни сокращение служащих не является целью начавшейся реформы системы управления. В этом коренное отличие нынешней реформы, от тех которые были ранее, сопровождавшихся лишь только реорганизацией государственных органов – конечной целью которых было сокращение работников с выкраиванием определенных бюджетных средств. Стратегическая составляющая современной административной реформы создание мобильной, компактной системы управления четко и быстро реагирующей на происходящие внешние изменения,

ответственной за конечный результат по социально-экономическому развитию страны и качественное предоставление услуг населению.

Отсюда, логика последующей мысли может быть выстроена в том направлении, чтобы понять как эти реформы: децентрализация государственной власти и административная реформа соприкасаются друг с другом. К тому же может ли институт децентрализации власти стать одним из инструментов реализации административной реформы?

Чтобы раскрыть проблематику, как представляется, необходимо понять сущностные стороны понятий «децентрализация» и «административная реформа» как политико-правовых явлений.

Наука и литература выделяет три основных подхода к понятию «административная реформа». Суть одного из них заключается только лишь в организационных преобразованиях реформируемых государственных органов. В свою очередь, другой – рассматривает административную реформу как широкомасштабные преобразования всей системы государственной власти (исполнительной, законодательной, судебной), а также включая и реформу местного самоуправления. Третий, направлен на реформирование исключительно системы исполнительной власти, причем не только ее организационных форм, но и содержательной (функциональной) части.

Именно третий подход в большинстве стран, проводящих административную реформу, берется за основу и в последующем вырабатывается комплекс мер по оптимизации основных функций, структуры и системы органов исполнительной власти. Исходя из чего, в соответствующей литературе, выделяют две его основные стороны:

- а) избавление от избыточных и дублирующих функций и построение новой, адекватной этим функциям структуры системы органов государственной власти;
- б) создание действенного механизма реализации этих функций, обеспечение информационной открытости и улучшение качества оказания государственных услуг.

В итоге, административная реформа воспринимается как изменение содержания работы государственных исполнительных структур, их целей, стимулов, отчетности, распределения полномочий и всей культуры деятельности. А в качестве результата административной реформы видится создание системы эффективного осуществления государственных функций, адекватных современным вызовам и способных обеспечить социально-экономическое развитие страны и существенное повышение качества жизни населения.

В свою очередь, в оценке сущности понятия «децентрализация» теория различает также несколько подходов, в частности:

- децентрализация – передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих;
- децентрализация – система управления, противоположная централизации, т.е., расширение пределов ведения и власти местных административных органов и учреждений общественного самоуправления;
- децентрализация – это передача функций учреждениям, не входящим в систему государственных органов.

Отсюда, в науке и литературе децентрализация власти и управления (одна из ее форм) понимается как процесс делегирования или передачи части функций и полномочий центральных государственных органов органам, не входящим в систему государственной власти. Другой формой децентрализации является деконцентрация власти, когда полномочия перераспределяются внутри системы исполнительной государственной власти, т.е. полномочия передаются от центральных государственных органов управления территориальным государственным органам. Вследствие чего, деконцентрацию рассматривают и как своеобразный способ централизации, смысл которой в

сосредоточении власти не в центральных, а в местных органах исполнительной власти иерархически соподчиненных друг другу¹.

Следовательно, в самом общем смысле можно говорить, что децентрализация государственной власти в правовом государстве представляет собой передачу определенного объема властных полномочий от центральных институтов власти и управления иным управленческим структурам. И такими структурными единицами, исходя из научных подходов, могут быть как институты, входящие в единую структуру государственной власти, так и иные органы, не входящие в эту вертикаль.

Таким образом, цель децентрализации – исполнение функций на том уровне и тем органом, который может наиболее эффективно ее реализовать и в конечном итоге максимально результативно удовлетворить потребности населения.

Как видно, целевые установки децентрализации власти и административной реформы во многом едины, они направлены на совершенствование системы управления, на приближение функций по оказанию качественных услуг к потребителю – к человеку. Тем самым, принципы децентрализации, так или иначе, могут быть востребованы в реформировании административной системы управления и стать одним из механизмов модернизации института государственной исполнительной власти.

¹ См.: Шадыбеков К.Б. Децентрализация государственной власти как правовая форма демократизации управления / Сборник «Гуманитарные проблемы современности». Выпуск 10. НАН КР. – Бишкек, 2009. – С. 733.