



Децентрализация государственного управления в Казахстане: проблемы и пути решения

*Е. Адамбаев,
А. Кантарбаева, доктор экономики
(Киотский университет)*

В период перехода к рыночной экономике вопросы децентрализации государственного управления становятся актуальными. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы, бывшего Советского Союза наблюдаются процессы активной децентрализации управления в политической и бюджетной сферах.

По данным Всемирного банка, из 75 развивающихся государств и стран с переходной экономикой с населением более 5 млн. чел. в 63 происходит передача центральных бюджетных полномочий на местный уровень управления [1]. Это характерно и для Казахстана.

Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев в Послании к народу Казахстана в числе семи основных принципов долгосрочной стратегии развития «Казахстан-2030» указал на принцип децентрализации «внутри министерств, от центра к регионам и от государства в частный сектор» [2].

Вопросам децентрализации был посвящен семинар, организованный Институтом Всемирного банка, Фондом «Евразия», Советом Европы и Академией государственной службы при Президенте Республики Казахстан в г. Алматы 17-21 апреля 2000 г. В семинаре приняли участие представители Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, России.

Главный тезис докладов участников состоял в идее децентрализации экономики в рыночных условиях и связанной с этим реорганизации межбюджетных отношений и основ местного самоуправления.

Целью семинара являлось обобщение новейшего опыта политики

и практических решений в разных странах. Аналитическая основа понимания роли межбюджетных отношений состоит в:

- реформе управления ресурсами государственного сектора;
- поиске путей преодоления региональных диспропорций и мобилизации финансовых ресурсов на местном уровне;
- выявлении политических возможностей на местном уровне, позволяющих всем сегментам общества более активно участвовать в государственном управлении;
- создании организационно-технического потенциала для решения проблем в демократическом обществе.

По мнению экспертов Всемирного банка, существуют следующие направления децентрализации:

- политическое:
гражданские свободы,
политические права,
демократический плюрализм;
- финансовое:
бюджетные ресурсы,
бюджетная самостоятельность,
принятие бюджетных решений;
- управленческое:
структуры и системы управления,
участие в управлении.

Виды децентрализации: географическая, системы принятия административных решений и бюджетная.

Географическая децентрализация предполагает активизацию экономического развития в районах, не относящихся к основным городским территориям. С помощью субсидий и налоговых льгот добиваются снижения относительных затрат при развитии бизнеса в сельских рай-

онах и делают эти территории более привлекательными для инвесторов.

Децентрализация системы принятия и исполнения административных решений означает более широкое делегирование полномочий местным органам управления. За счет этого обеспечивается более эффективное управление путем сокращения многоступенчатого процесса исполнения решений и повышения оперативности работы органов государственного управления.

Бюджетная децентрализация создает более тесную взаимосвязь между системой управления и населением, требующую укрепления финансовой системы органов местного самоуправления. Органам местного самоуправления предоставляются определенные полномочия в сфере налогообложения и расходования средств, а также возможность самостоятельно определять расходную часть бюджета. Бюджетная децентрализация предполагает некоторую степень автономии местных органов управления, позволяющую им принимать независимые решения в налогово-бюджетной сфере [3].

Опыт стран Центральной и Восточной Европы

На степень предрасположенности и готовности каждой отдельной страны к проведению децентрализации влияет множество факторов.

К примеру, основные физические и демографические параметры (площадь территории страны, численность населения, степень урбанизации и этнический состав) влия-

Таблица 1. Ожидаемая степень предрасположенности к децентрализации [4]

Физические и демографические характеристики		Институциональное развитие: доверие к органам государственного и экономического управления	
		относительно низкое	относительно высокое
		Украина Россия Беларусь Казахстан Узбекистан Азербайджан (К)	Польша (ЕС) Чехия (ЕС) Венгрия (ЕС) Румыния (ЕС) Болгария (ЕС)
	Большая потребность в децентрализации		
	Меньшая потребность в децентрализации	Армения (К) Грузия (К) Молдова Туркменистан Таджикистан (К) Кыргызстан Албания (К) Босния и Герцеговина (К)	Словакия (ЕС) Латвия (ЕС) Литва (ЕС) Эстония (ЕС) Хорватия (К) Македония (К) Словения (ЕС)

ют на степень предрасположенности страны к проведению бюджетной децентрализации. Для более крупных стран характерна большая потребность в децентрализации государственных функций с передачей их на более низкие уровни управления. К тому же децентрализация может явиться одним из вариантов решения проблем и запросов населения в странах, отличающихся высоким уровнем этнического разнообразия.

В табл. 1 страны представлены по степени предрасположенности к децентрализации: по вертикальной оси - в соответствии с физическими и демографическими факторами, по горизонтальной оси - в соответствии с ориентировочными показателями развития институциональных механизмов, рассмотренными выше. Кроме классификации по двум группам параметров для каждой страны приводятся отдельные ссылки, указывающие на то, является ли вопрос вступления в Европейское сообщество (ЕС) актуальным для данной страны или нет, а также на то, в какой степени гражданские или военные конфликты (К) в этой стране влияют на ее развитие.

К странам, которые наиболее предрасположены к децентрализации, относятся Венгрия, Польша и Чехия.

Болгария и Румыния пока не достигли уровня вышеперечисленных стран, однако и в них принимаются меры для успешного проведения реформ. Некоторые

из менее крупных стран, в которых отсутствовала высокая потребность к проведению децентрализации, также достигли видимого прогресса. К ним относятся Эстония, Латвия и Литва. В последнее время и Словакия осознает необходимость развития.

Для всех этих стран характерна одна общая черта - стремление вступить в ближайшие годы в ЕС. Это позволит, во-первых, обеспечить дальнейшее углубление реформ. Во-вторых, усиление институциональных преобразований, являющихся необходимым условием для вступления в ЕС, положительно влияет и на другие области проводимой политики.

Обратный пример представляют более крупные страны, в которых можно ожидать наибольшей потребности в децентрализации, но где институциональные механизмы недостаточно развиты. Среди таких стран находится Казахстан, где стратегия децентрализации обсуждается лишь в последнее время. В Беларуси, Узбекистане и Азербайджане попытки к этому еще даже не предпринимались.

Страны с экономикой переходного типа до осуществления реформ имели многоуровневую систему органов государственной власти. С ее помощью центр осуществлял контроль за местными органами управления (табл. 2).

Административные структуры в регионе, как правило, представляют собой унитарную систему, включающую три уровня: цент-

ральный, областной и районный. В четырехуровневой системе существуют муниципальные органы власти, отдельные органы власти - в крупных городах. Для небольших стран характерно наличие только двух уровней (табл. 2).

В России в настоящее время действует трехуровневая система государственного управления, состоящая из центральных (или федеральных) органов, региональных органов промежуточного уровня и муниципалитетов. Албания, Болгария, Венгрия, Польша и Румыния имеют двухуровневую структуру государственного управления - центральные и местные органы.

Переход к рыночной экономике предполагает децентрализацию в различных областях. Успехи по основным направлениям реформирования межбюджетных отношений были достигнуты в Венгрии, Польше, Чехии и странах Балтии. В то же время в странах СНГ попытки реформирования межбюджетных отношений либо не предпринимались вообще, либо не увенчались созданием стабильной и эффективно работающей системы. Однако к октябрю 1999 г. ряд стран, ранее не обращавшихся к данной проблеме, в том числе и Казахстан, стал уделять ей все больше внимания. Наименьший результат был достигнут в вопросах обеспечения реальной независимости формирования доходной части местных бюджетов.

На Украине и в России децентрализация стала развиваться с помощью неформальных механиз-

Таблица 2. Структура субнациональных органов власти [4]

	Число уровней	Число региональных образований	Средняя численность населения региональных образований (тыс. чел.)	Число местных образований	Средняя численность населения местных образований (тыс. чел.)
Азербайджан	2	..	..	70	107,3
Армения	3	11	341,8	1000	3,8
Беларусь	4	7	1477,0	179	57,8
Грузия	4	12	450,0	80	67,5
Казахстан	3	21	790,8	303	54,8
Кыргызстан	4	7	645,0	61	74
Литва	2	10	371,5	56	66,3
Молдова	3	3	1448,0	35	124,1
Россия	4	89	1651,7	2000	73,5
Таджикистан	3	4	1459,0	28	208,4
Туркменистан	..	..	..	..	..
Узбекистан	4	14	1714,3	281	85,4
Украина	4	27	1851,9	619	80,8
Эстония	2	15	..	255	5,8

мов, используемых властями различных уровней в ответ на острый финансовый кризис, политические перестановки, военные конфликты.

В условиях существующего кризиса власти различных уровней стремятся решать исключительно сиюминутные проблемы, причем, как правило, за счет других. Подобная спонтанная децентрализация по факту может привести к созданию неэффективной и нестабильной системы, которая будет тормозить долгосрочное экономическое развитие. В странах, где децентрализация происходит при подобных обстоятельствах, наблюдается следующее:

- индивидуальные (двусторонние) «сделки» и широко распространенная практика переговоров для получения дискреционного финансирования;
- общее отсутствие информационной открытости и подотчетности в сферах управления и финансирования государственного сектора;
- более широкое использование полномочий центральных органов власти и прочие доказательства «перевода бюджетного дефицита на более низкий уровень»;
- рост бюджетной задолженности и использование неформальных механизмов для разрешения бюджетных трудностей;
- рост объемов внебюджетных фондов и другие свидетельства

неэффективного управления расходами в государственном секторе.

В небольших странах, где институциональные механизмы практически не развиты, можно было ожидать незначительного прогресса, однако практические результаты оказываются не столь однозначными. Так, в Кыргызстане в 1996-1997 гг. были предприняты меры по совершенствованию системы межбюджетных отношений. В Грузии и Молдове системы межбюджетных отношений в последнее время подвергаются пересмотру. В Армении, Туркменистане и Таджикистане еще только предпринимаются действия по проведению децентрализации. В Хорватии, Боснии и Герцеговине органы власти столкнулись с проблемами, возникшими в результате вооруженных конфликтов. В этих странах к вопросам децентрализации и развития межбюджетных отношений относятся с позиций восстановления совместного функционирования ранее разделенных частей страны. Действительно, уровень самостоятельности местных органов власти в них остается самым высоким в регионе.

В настоящее время ни одна из стран до сих пор не сформировала адекватную политическую или административную структуру для разработки и дальнейшего осуществления процесса децентрализации. Например, ответственность за внутренние дела в Венгрии разделена

между Министерством внутренних дел и Министерством финансов. В России за формирование и реализацию бюджетно-налоговой политики отвечают Министерство финансов, Государственная налоговая служба и четыре парламентских (думских) комитета. В Болгарии губернаторы областей назначаются Советом министров, а управление на муниципальном уровне осуществляют муниципальные советы. В Румынии формирование политики децентрализации и проведение реформы органов местного самоуправления относятся к сфере ответственности департамента по делам органов местного самоуправления при Управлении Премьер-министра и департамента налогового регулирования и контроля местных бюджетов Министерства финансов и экономики.

Основными задачами в наиболее развитых странах будут следующие: определение адекватной роли региональных органов власти, обеспечение большей самостоятельности местных бюджетов при формировании их доходной части. В России и на Украине перспективы эффективной децентрализации останутся неясными до той поры, пока не будет выработано единое решение относительно стратегии реформ и не будут укреплены соответствующие институциональные механизмы. В этих странах, лишь начавших процесс реформ в этой области, для развития следует использовать опыт других стран региона.

Казахстан: проблемы, возникающие в процессе децентрализации, и пути их решения

В настоящее время децентрализация государственного управления в Казахстане является одним из главных направлений реформирования экономики. В средствах массовой информации постоянно поднимаются вопросы о передаче некоторых полномочий центра местным органам управления. «В обществе широко распространено мнение о целесообразности введения выборности акимов, особенно в низовых звеньях управления» [5].

Закон «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», утвержденный в 1993 г., не отвечает нынешнему курсу реформ. Местные органы управления до сих пор сильно зависят от центра.

Децентрализация системы принятия и исполнения административных решений предполагает более широкое делегирование полномочий местным органам управления.

В тесной связи с децентрализацией государственного управления должна проходить децентрализация бюджетной системы. Необходимо законодательно предоставлять местным органам управления определенные полномочия в сфере налогообложения и расходования средств, а также возможность самостоятельно определять расходную часть бюджета.

Бюджетная децентрализация предполагает некоторую степень автономности органов местного управления, позволяющую им принимать решения в налогово-бюджетной сфере.

Для успешного проведения реформ необходимо разработать в каждом регионе концепцию развития и программу, главной целью которой было бы достижение самообеспечения и самофинансирования, повышение роста благосостояния населения, решение социальных проблем. Для реализации поставленной цели необходимы:

- расширение и укрепление доходной части бюджета;
- ориентирование предприятий на укрепление финансового состояния за счет повышения их доходности и сокращения нецелевых расходов;
- решение социальных и внутрирегиональных экономических проблем за счет доходов, получаемых на территории;
- создание новых рабочих мест, снижение безработицы.

В разработанной и принятой в Алматинской области Программе социально-экономического развития на

Таблица 3. Рейтинговая оценка предпринимательского климата в стране: по мнению респондентов [6]

Рейтинг	Экономические и политические решения
0,302	Стабильность национальной валюты
0,193	Совершенствование налогообложения юридических и физических лиц
0,126	Повышение доступности кредитования МСП
0,111	Сокращение бюрократического контроля
0,067	Улучшение инфраструктуры (дорог, сетей водо- и энерго-снабжения и других коммуникаций)

1999-2003 г. главной целью является перевод области на бездотационный режим развития. Для эффективного решения задач экономического развития региона местным органам управления необходимы соответствующие полномочия.

Одной из причин, тормозящих развитие регионов страны, является неэффективная система государственного управления. Работа многих министерств и ведомств дублируется и не скоординирована с местными органами. А это способствует порождению отписок, бюрократических проволочек и безответственности.

Необходимо освободить министерства и ведомства от несвойственных им функций, передав излишние полномочия регионам.

Одним из приоритетов социально-экономического развития республики является поддержка и развитие малого бизнеса. Однако государство до сих пор не обеспечивает приоритетного развития предпринимательства. Согласно проведенному в Алматинской области анкетированию предпринимателей сокращение бюрократического контроля является одним из основных стимулов развития малого бизнеса и улучшения предпринимательского климата в регионе (табл. 3).

Предприниматели высказываются за значительное сокращение количества контролирующих органов путем их слияния и частичной ликвидации, а также за четкое разграничение их функций и полномочий.

На автодорогах республики контрольно-надзорные функции осуществляют дорожная полиция МВД и Комитет транспортного контроля Министерства транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан.

В сфере торговли и общественно-питания контрольные функции одновременно осуществляют органами СЭС, ветеринарной службы и Госстандарта, дублирующими друг друга.

В сфере охраны окружающей среды в Министерстве природных ресурсов действуют Главная инспекция по

охране окружающей среды и Главное управление по охране недр, территориальные подразделения которых самостоятельны и дублируют контролирующие полномочия друг друга по охране недр. Кроме того, в системе Агентства Республики Казахстан по земельным ресурсам имеется инспекция, которая также обладает функциями главной госинспекции министерства в отношении охраны земель.

На наш взгляд, в этой связи целесообразно сократить количество проверок, упростить процедуру согласования и разрешения, ограничить численность контролирующих органов, что предполагает разработку закона о государственных контрольных и надзорных органах, имеющих права на осуществление таких функций, разграничение полномочий и исключение дублирования.

Литература

1. Межбюджетные отношения и финансовые основы местного самоуправления. Материалы семинара Института Всемирного банка, Фонда «Евразия», Совета Европы и Академии государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 17-21 апреля 2000 г. Алматы, 2000.
2. Назарбаев Н. Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Алматы, Білім, 1997.
3. Бал Р. В. Бюджетная децентрализация. Атланта, Джорджия: Университет штата Джорджия, 2000.
4. Дани Дж., Ветцель Д. Бюджетная децентрализация в бывших социалистических странах: результаты и перспективы. Всемирный банк, 2000.
5. Кенжегузин М. Децентрализация государственного управления в Казахстане (концептуальные положения). «Аль-Пари». 2000. № 1.
6. Адамбаев Е., Кантарбаева А. Предпринимательская среда Алматинской области (по материалам обследования «Осень - 1999 г.»). «Аль-Пари». 1999. № 6.