

## ПРОБЛЕМА ВЗАИМОСВЯЗИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

М.А. Алтыбасарова  
(Казахстан, Павлодар)

В статье обосновывается приоритетное значение достижения баланса централизации и децентрализации государственного управления в Республике Казахстан.

In the article, the priority significance of the achievement of a balance between centralization and decentralization of the public administration in the realization in the Republic of Kazakhstan is proved.

*Ключевые слова:* централизация, децентрализация, центр, власть, режим, модель, развитие, общество, демократия, государственное управление.

*Key words:* centralization, decentralization, centre, power, regime, model, construction, development, democracy, state administration, society.

Среди широкого поля проблем административного управления особое значение имеет проблема взаимосвязи централизации и децентрализации государственного управления. В индустриальную эпоху в административном управлении современных государств доминируют тенденции централизации и ведущей роли исполнительных органов власти в системе государственного управления. Эти тенденции со временем выявили свои негативные стороны, связанные с бюрократизацией государственного управления, отчуждением широких масс от управления обществом, ростом коррупции среди чиновничества и т.д. Эти и другие негативные последствия централизации власти в полной мере выявили себя и в современном Казахстане.

Мировой опыт административного управления свидетельствует, что одним из эффективных способов борьбы с негативными последствиями централизации и доминирования исполнительных органов власти является децентрализация государственного управления. В 1970–1980-е гг. в ряде западных стран была осуществлена реформа административного управления, направленная на децентрализацию государственного управления. В 1990-е гг. аналогичную реформу провели посткоммунистические государства Центральной и Восточной Европы. Важнейшей частью этой реформы было сохранение баланса между централизацией и децентрализацией в системе государственного управления.

Централизованная система государственного управления в Казахстане находит в настоящее время свое воплощение в суперпрезидентском режиме. Этот режим, определяемый потребностями транзитного периода, который требует жесткой власти в одних руках, создает политико-правовые предпосылки для формирования сильного центра. Центр берет на себя функции разработки сценария реформ и их внедрения в жизнь через исполнительные органы региональной власти, подчиненные центру посредством системы назначения.

Необходимость демократизации политической системы, без которой невозможно стабильное социально-политическое и экономическое развитие Казахстана в ближайшей и отдаленной перспективе, будет настоятельно ставить вопрос о децентрализации государственного управления. В противном случае, без децентрализации демократизация не будет носить системного характера и не будет эффективной.

Мы считаем, что при осуществлении децентрализации государственного управления в Казахстане, как транзитном демократизирующемся обществе, необходимо руководствоваться широким пониманием децентрализации власти. Если же руководствоваться узким пониманием децентрализации как административного процесса передачи полномочий и функций от центра к периферии, то он едва ли заденет основы существующего централизованного режима. Скорее можно будет говорить об определенном видоизменении централизованного режима государственного управления, но не его трансформации в направлении децентрализации, т.е. подключения экономических агентов и институтов гражданского общества для более эффективно-

го выполнения некоторых функций, которые в настоящее время выполняются, причем не очень эффективно, государственными органами.

Децентрализация государственного управления является сложным и длительным социально-политическим процессом. При этом было бы ошибкой противопоставлять между собой децентрализацию и централизацию как способы управления обществом. Следует согласиться с А.М. Белиспаевым, утверждающим, что централизация и децентрализация отнюдь не являются взаимоисключающими формами административной и политической организации. Во всех сферах и уровнях управления неизбежно имеются элементы как централизации, так и децентрализации власти. Вот почему главная проблема при осуществлении реформ местного управления состоит в том, чтобы найти так называемую «золотую середину» между централизацией и децентрализацией власти, т.е. надлежащий баланс между ними, адекватный реальным условиям страны и тем задачам, которые ставятся перед местным управлением [2, с. 22].

Основное положение нашей статьи состоит в том, что в системе государственного управления должен существовать баланс между централизацией и децентрализацией. Такого рода баланс должен стать одной из главных целей и направлений реформы системы государственного управления в Казахстане, которая в настоящее время отличается полной централизацией государственного управления на всех его уровнях.

Очевидно, что баланс между централизацией и децентрализацией совсем не означает, что централистские и децентралистские элементы присутствуют поровну, половина на половину, в системе государственного управления. В каждой стране, где достигнут баланс между централизацией и децентрализацией государственного управления, он является результатом воздействия целого комплекса присущих этой стране национальных особенностей исторического, политического, экономического, этнического, культурного и иного характера. Не существует, поэтому, единой, универсальной модели баланса между централизацией и децентрализацией государственного управления. В каждой стране существует и функционирует собственная национальная модель баланса между централизацией и децентрализацией государственного управления, отличающаяся присущей только этой стране взаимосвязи централистских и децентралистских элементов в системе ее власти.

Кроме того, с историческим развитием человеческого общества представления об идеале баланса между централизацией и децентрализацией в системе государственного управления значительно меняются. История говорит о том, что не существует единой, заданной на все времена модели баланса централизации и децентрализации власти. Реформирование системы государственного управления в Казахстане, направленное на поиск баланса между ее централизацией и децентрализацией, должно учитывать весь комплекс перечисленных выше национальных особенностей управления обществом. При этом необходимо ориентироваться на два основных способа достижения этого баланса, известных современной истории: 1) развитие от децентрализованного состояния к укреплению централистских элементов и достижению баланса между централизацией и децентрализацией государственного управления; 2) развитие от жестко централизованного режима управления обществом к децентрализации и достижению на этой основе баланса между централизацией и децентрализацией государственного управления.

Первый способ достижения баланса централизации и децентрализации государственного управления характерен для таких стран, как США, Канада, Швейцария и некоторых других государств федеративного типа. Главной чертой этого способа является переход от децентрализованного состояния к достижению баланса между централизацией и децентрализацией в процессе построения федеративного государства. Эти государства возникли в результате объединения территориально, исторически, культурно, лингвистически близких государственных образований в единое государство с центральным правительством. Население образовавших первые федерации и конфедерации государственных образований проживало в автономных общинах и характеризовалось значительным уровнем гражданственных, демократических традиций.

Первоначальной формой объединения этих государств была конфедерация, отличавшаяся слабым центральным правительством и слабо координированными с ним и между собой штатами, провинциями или землями. Так, в США конфедерация существовала первые одиннадцать лет после обретения независимости, с 1776 по 1787 г. В условиях Конфедерации в США в системе государственного управления децентрализованные элементы, как видно, в значительной мере доминировали над централизованными элементами. Имел, иначе говоря, место дисбаланс в системе государственного управления в сторону децентрализации. Подобный дисбаланс не оправдывал ожидания населения конфедерации и тех политиков, кто выступал за единое государство, которое было бы более эффективным, чем составляющие его штаты поодиночке.

Постепенно штаты стали осознавать неэффективность подобной государственности и пришли к выводу о необходимости создания сильного центрального правительства, которое могло бы координировать деятельность штатов и, тем самым, преумножать их объединенную силу и богатство. При этом создатели американской Конституции позаботились о том, чтобы центральное правительство не стало слишком сильным, поскольку опасались, что сильное центральное правительство будет ограничивать права и свободу личности, а также права и свободы штатов и их правительств.

Социально-экономические изменения в США и других странах Запада, связанные, в первую очередь, с индустриальной эпохой, потребовали изменения системы государственного управления, включая и систему федерализма. Эти изменения, начавшиеся в последней трети XIX в., повлекли за собой изменение в балансе между централизацией и децентрализацией в системе государственного управления в сторону усиления централизации.

Тенденция усиления в федеративных государствах полномочий и функций центрального правительства, т.е. доминирования централизации над децентрализацией государственного управления, получила свое наиболее полное завершение в кооперативном федерализме. Эта форма федерализма в наибольшей мере соответствует социально-экономическим и политическим условиям индустриального общества, которые потребовали усиления роли государства во всех сферах жизни современного общества.

Усиление роли государства означало, в первую очередь, усиление центрального правительства, а не правительств субъектов федерации в системе государственного управления этих стран. В свою очередь, усиление центрального правительства повлекло за собой усиление исполнительных органов власти, а не представительной власти на всех уровнях системы государственного управления. Это одна из важных характеристик современного индустриального общества, о которых мы писали выше при рассмотрении структуры центра системы государственного управления в Казахстане.

Именно исполнительная власть в наибольшей мере приспособлена для решения многочисленных социально-экономических проблем современного индустриального общества. Однако, усиление исполнительных органов власти сопровождается серьезной проблемой, а именно, ростом бюрократии и бюрократизацией многих сторон социальной жизни.

Рост влияния бюрократии – универсальная и чрезвычайно опасная тенденция в развитии современных государств. Бюрократия все больше превращается в самодовлеющую силу, живущую по своим законам, работающую не на общество, а на себя. Именно она ведет к увеличению дистанции государства от общества. Пока нет достаточно эффективных рецептов, позволяющих ограничивать права бюрократии [1, с. 75].

Это, разумеется, не означает, что государство и общество не пытаются бороться с ростом влияния бюрократии, прежде всего, бюрократии в центральных органах власти. Одним из важных средств борьбы с ростом влияния бюрократии в современном индустриальном обществе признается децентрализация государственного управления. По существу речь идет о широком понятии децентрализации, которое мы противопоставляем узкому, административному пониманию децентрализации.

Второй, наиболее распространенный, тип децентрализации государственного управления характеризуется противоположным направлением передачи власти и полномочий, а именно, от центрального правительства к региональным и местным властям. В странах, осуществлявших децентрализацию по такой схеме, первоначаль-

но сформировалось централизованное, унитарное государство. Впоследствии, по прошествии времени, иногда достаточно длительного, центральное правительство приходило к необходимости проведения децентрализации и передавало в регионы и на места полномочия и функции, которые прежде осуществляло само. К числу таких стран можно отнести Великобританию, Италию, Францию и ряд других стран развитой демократии. По этой же схеме проводили децентрализацию посткоммунистические страны Центральной и Восточной Европы, а также развивающиеся страны Азии, Африки и Латинской Америки.

В целом французский опыт децентрализации государственного управления рассматривается специалистами как успешный. В ходе реформы государственного управления во Франции произошел переход от старой, унитаристской формы баланса централизации и децентрализации, в которой централистские элементы системы государственного управления в огромной мере доминировали над ее децентралистскими элементами, к новой форме указанного баланса. В новой форме баланса значительно возросло значение децентралистских элементов, хотя централизация, как в любой иной индустриальной стране, сохраняет ведущие позиции.

Французский опыт децентрализации государственного управления требует более подробного изучения с позиции его возможного применения в Казахстане. Речь, разумеется, не идет о прямом переносе этого опыта в социально-политическую практику Казахстана, но возможно использование тех его элементов, которые имеют универсальное значение, либо соответствуют историческим, политическим, культурным и иным особенностям нашей страны. В частности, с точки зрения баланса централизации и децентрализации власти ситуация в современном Казахстане во многом соответствует ситуации во Франции и других «наполеоновских» странах до начала в них процессов децентрализации государственного управления.

Мировой опыт доказывает существование диалектической связи между децентрализацией и местным самоуправлением, с одной стороны, и демократией и гражданским обществом, с другой стороны. Демократия, как было указано выше, является тем политическим режимом, который в наибольшей мере благоприятствует успеху децентрализации государственного управления. В свою очередь, децентрализация государственного управления является одной из тех социально-политических технологий политического режима, которые стимулируют формирование и развитие в обществе демократических принципов жизнедеятельности и гражданского общества.

#### Список литературы

1. Американский федерализм: образец государственного устройства или предмет критического анализа? // Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пос. / отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2000.
2. Белиспаев А. М. Становление централизованной системы власти в Казахстане : автореф. дис. ... канд. полит. наук / А. М. Белиспаев. – Алматы, 2000.

## ГОСУДАРСТВО И ИСЛАМ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ (на материалах Нижнего Поволжья)

**А.В. Сызранов**  
(Россия, Астрахань)

Во второй половине 1980-х гг. в условиях «перестройки» в СССР началось так называемое «религиозное возрождение», в том числе и ислама. В Нижнем Поволжье стало расти количество мусульманских общин. В 1990-х – начале 2000-х гг. восстанавливаются старые и строятся новые мечети. В ряде городских и сельских мечетей открылись школы-мектебы и курсы по изучению ислама. Произошли изменения и во внутренней структуре объединений мусульман Астраханской области. В январе 1991 г. был создан Астраханский мухтасибат, в 1994 г. преобразованный в муфтият – Региональное духовное управление мусульман Астраханской области. Руководство муфтията, несмотря на целый ряд трудностей, все же стало проводить довольно результативную деятельность в области просвещения, образования и благотворительности. Особо опасным явлением для региона стало появление проблемы радикального ислама.