

КЫРГЫЗСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
СТРОИТЕЛЬСТВА, ТРАНСПОРТА И АРХИТЕКТУРЫ
ИМ. Н. ИСАНОВА

На правах рукописи

УДК 352.075.1:321.74(575.2)

СУЛАЙМАНОВА МЭЭРИМ АНАРБЕКОВНА

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ СТРАНЫ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, национальные и
политические процессы и технологии

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:
член корреспондент НАН КР, доктор
философских и политических наук,
профессор Артыкбаев М.Т.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	13
1.1. Основные подходы к исследованию местного самоуправления.....	13
1.2. Реформирование системы местного самоуправления: опыт развитых и транзитных стран.....	33
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	71
2.1. Основные этапы реформирования местного самоуправления	71
2.2. Принципы функционирования системы местного самоуправления.....	100
ГЛАВА 3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: SWOT-АНАЛИЗ	121
3.1. Местное самоуправление в системе публичной власти на местном уровне.....	122
3.2. Дальнейшее совершенствование системы местного самоуправления страны.....	153
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	173
ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА	182

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Кардинальные изменения в политической системе Кыргызской Республики, достигнутые в результате проведения конституционной реформы (2010), естественным образом привели к аналогичному характеру преобразований в организации и деятельности государственной власти и управления на региональном и местном уровнях. Местная публичная власть в стране выстроилась в лице местной администрации и местного самоуправления, которые гарантированы Конституцией страны правом и реальной возможностью местным сообществам самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. В Конституции отмечается, что «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц» [1, 6].

Следует отметить, что становление и развитие системы публичной власти в нижестоящих от центра административно-территориальных единицах является одним из наиболее важных направлений государственного строительства в Кыргызстане с момента обретения им своей государственной независимости. При этом развитие данной системы предполагает не только ее реформирование, преимущественно выраженное в реорганизации политико-институциональных основ и механизмов в определенный период времени, но и практически постоянное совершенствование принципов и методов ее функционирования в целях повышения эффективности и достижения качественных показателей работы местных представительных и исполнительных органов власти по решению насущных задач местного значения.

Другим важным моментом данного процесса является то, что в условиях

проведения Кыргызстаном своего официального курса на основе демократизации общественных отношений актуализируется вопрос относительно влияния на этот процесс не только «сверху», то есть со стороны государства и его органов, но и «снизу» - со стороны населения соответствующих регионов и населенных пунктов, а также институтов гражданского общества: политических партий, неправительственных организаций, средств массовой информации и т.д.

Такой подход позволяет улучшить систему управления делами местного значения посредством активного участия в этом процессе общества и его институтов, а также их конструктивного взаимодействия с государством и его соответствующими органами. Поэтому еще одной важной и перспективной задачей в рамках совершенствования системы публичной власти является наполнение организационно-практическим содержанием действующих конституционно-правовых основ местного самоуправления.

В связи с этим следующим логическим результатом преобразования системы публичной власти на местах представляется ее выход на такой уровень, когда в ней будут органично сочетаться и взаимодополнять друг друга элементы государственного управления и самоуправления, как это имеет место во многих зарубежных странах.

Исходя из всего изложенного выше, основные вопросы формирования и развития системы местного государственного управления и самоуправления как на общенациональном, в пределах всей республики, так и конкретном региональном и местном уровнях, должны найти свое отражение в научно-исследовательской сфере, особенно в рамках отечественной политологии.

Анализ кыргызстанской модели местного государственного управления и самоуправления должен сопровождаться теоретическим обоснованием различных аспектов ее функционирования, а также сравнением с аналогичной практикой зарубежных стран. Все это позволит повысить уровень системного изучения общих и специфических принципов и подходов к реформированию институтов местной публичной власти, чтобы затем

выявить и использовать наиболее приемлемые из них в процессе дальнейшего совершенствования общественно-политической системы.

Степень разработанности проблемы. Вопросы формирования, функционирования и реформирования системы местного управления и самоуправления являются предметом многочисленных научных исследований, в которых тесно переплетаются политологические, социологические, философские и юридические подходы.

Многие зарубежные исследователи выявляют проблему наделения полномочиями органов местной власти. К примеру, английский ученый Д. Гарднер [38, 57] пишет об английском местном управлении, которое является одновременно и «местным» и «управлением», а французский исследователь Ж. Ведель определяет, что термином «государственное управление на местах» обозначается деятельность различных государственных служб в масштабах всей территории страны, в то время как термин «местное управление» должен быть сохранен за органами децентрализованного управления [30, 29].

В свою очередь, известный российский ученый Д.М. Гвишиани, выявляя процессы глубокого и всестороннего анализа общественных потребностей, подчеркивает, что «совершенствование системы организации и управления предполагает постоянную рационализацию организационной структуры управления...» [146, 148].

Значительный вклад в изучение вопросов государственного управления, его характерных черт внесли российские ученые Г.В. Атаманчук [2, 74], Д.П. Зеркин [54], В.Г. Игнатова [61], А.И. Черкасов [154], В. Тишков [150], Г.В. Барабашев [18], В.И. Васильева [26], которые исследовали вопросы становления и развития государства, методологии и истории политических и правовых учений. Заслуживает внимания утверждение А.И. Черкасова: «Необходимость государственного и муниципального управления в современном обществе очевидна, во всяком случае человечество не придумало, чем его можно заменить» [154].

В то же время необходимо учитывать мировой зарубежный опыт. Так, по мнению Г.В. Атаманчука, административно-государственное управление в странах Запада модифицировалось благодаря теоретическим разработкам ведущих научных центров.

Проблемам становления, развития и специфики функционирования органов государственной власти и местного самоуправления в центрально-азиатских республиках были посвящены работы таких авторов из Казахстана, Туркменистана, Узбекистана, как М.А. Биекенова [24], М.С. Сапаргалиева [141], О. Кулиева [90].

Весомый вклад в разработку проблемы государственного строительства и государственного управления Кыргызстана внесли работы отечественных ученых А.А. Акунова [1], Т.О. Ожукеевой [116], в которых освещаются теоретические основы теории разделения властей, характеризуются этапы реформирования местного управления и самоуправления, проводится структурно-функциональный анализ соотношения всех ветвей власти в Кыргызской Республике и анализируется становление политических институтов.

С точки зрения осмысления вопросов демократизации управления и рыночно-демократической революции в Кыргызстане (1990-2010г.г.) интересна книга известного ученого и видного государственного политического деятеля Ж. Сааданбекова «Моя жизнь» [], а также выдающего ученого К. Исаева «Демократия и местное самоуправление в Кыргызстане» [].

Работы таких серьезных исследователей в области этнополитической конфликтологии, национальных и политических процессов и технологий, а также становление и развитие парламентаризма в Кыргызстане, как Шеримкулова М. Ш., Жоробекова Ж. Ж., Омукеевой Ж. А. оказали существенную помощь при подготовке диссертационного исследования.

Теоретические и практические стороны политологии, исторические предпосылки и развитие теории разделения властей, государственного

управления (в том числе в Кыргызской Республике), вопросы социологии и демократизации общества, перехода властных функций в руки различных местных органов и общественных организаций, другие актуальные вопросы проблем политики рассматриваются в работах ведущих ученых – по политологии - М.Т. Артыкбаева [12], по социологии - К. И. Исаева [62].

Практическую помощь при работе над диссертацией оказали исследования А.А. Карашева [68] и О.С. Тарбинского [152], Какеева А. Ч. которые представляют интерес в плане функционального анализа административной реформы и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Проблемы соотношения исполнительной власти и местного самоуправления рассмотрены в докторской работе Р.Б. Салморбековой [138] и кандидатских диссертациях Р.С. Орозбековой [113], Дуйшеналиевой А. Дж.[43] и Нурматовой Г. А.[67]

Большую помощь в вопросах совершенствования государственного управления и взаимодействия местного управления и местного самоуправления оказали программы и проекты международных организаций в Кыргызской Республике, которые предложили свои рекомендации и предложения с целью повышения эффективности национальной системы управления в Кыргызской Республике. Были успешно реализованы проекты ПРООН, Фонда «Евразия», ТАСИС, при их финансовой поддержке выпущены более 15 разнообразных изданий [177, 178].

В целом, международными организациями, в рамках реализуемых ими проектами, проделана большая работа в направлении совершенствования государственного управления и местного самоуправления, техники проведения выборов в Кыргызстане. Ими проведено множество конференций, семинаров и тренингов.

Объектом исследования является система местного самоуправления Кыргызской Республики.

Предметом исследования является процесс реформирования системы

местного самоуправления в Кыргызстане с 1991 года по настоящее время.

Целью диссертационной работы является комплексное исследование теоретических аспектов становления и развития системы местного самоуправления в Кыргызстане.

В соответствии с поставленной целью исследования определены следующие **задачи**:

- изучение теоретических аспектов возникновения и реформирования системы местного самоуправления;
- исследование основных принципов функционирования системы местного управления и самоуправления, их соотношение в компетенциях и полномочиях соответствующих органов в современных государствах;
- анализ основных направлений реформирования системы местного управления и самоуправления в развитых и транзитных государствах;
- определение основных этапов и перспективных направлений реформирования системы местного самоуправления в Кыргызской Республике;
- структурно-функциональный анализ местного управления по различным сферам общественной жизни: финансово-экономической, организационно-административной, социальной сферах управления показал, что необходимы крупные структурные изменения в государственном управлении страной, в том числе на уровне местных органов власти.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в отечественной политологии даны:

- сущностные характеристики местного самоуправления в свете новых подходов познания, определены особенности местной власти как политического явления;
- на основе международного опыта выявлены теоретические и прикладные аспекты реформирования системы публичной власти на местном уровне;
- определены критерии и принципы функционирования системы

местного самоуправления в современных государствах;

- исследованы практика и основные факторы проведения преобразований на местном уровне публичной власти в транзитных обществах;

- определены этапы преобразований системы местной власти в Кыргызской Республике и основные характеристики каждого из этих этапов;

- установлены основные перспективные направления дальнейшего реформирования системы местного самоуправления во взаимосвязи с совершенствованием местного государственного управления Кыргызской Республики.

В целом, в диссертации впервые исследуется конкретная практика деятельности местных органов власти в рамках единого процесса эволюции местного государственного управления и самоуправления в Кыргызстане. Диссертация является одним из первых обобщающих исследований в кыргызстанской политологии по комплексному изучению общенационального процесса преобразований местного управления и региональных практических аспектов этих реформ.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Практически с момента создания и развития первых государств, эффективность государственного управления во многом зависело от распределения между центром и периферией властных полномочий, способных, в свою очередь, обеспечить баланс интересов государства как в целом, так и в контексте отдельно взятых его частей. Данное обстоятельство актуализировало решение вопросов относительно взятия центральной властью под свой максимальный контроль фактически автономных и полуавтономных от нее территориальных образований и определения наиболее оптимальной системы управления ими. В свою очередь, это стало стимулом для выработки всевозможных идей, концепций и теорий, посвященных вопросам формирования и функционирования системы местной власти.

2. Развитие современных технологий, усложнение функций управления, необходимость повышения уровня материально-финансового обеспечения привели в последние десятилетия к реформам местного уровня управления в ряде развитых стран. К числу этих актуальных вопросов относятся децентрализация и деконцентрация власти. Современный этап реформирования местного самоуправления в развитых странах имеет следующие направления: особенности разделения сферы компетенции и ответственности, оптимальное разделение функций между различными уровнями, совершенствование бюджетных отношений.

3. Комплексное изучение политического процесса показывает, что местный уровень политики и соответствующие институты местного самоуправления являются фундаментом для общенационального политического процесса в развитых государствах. Органам местного управления приходится учитывать специфику региона и местности. Разделение компетенций, полномочий и ответственности между местным и общенациональным уровнями, с одной стороны, и между местным государственным управлением и местным самоуправлением позволяет разгрузить государственные органы от множества локальных функций и обязанностей, более эффективно решаемых на местном уровне. С учетом исторической практики и национальных особенностей страны выбирают свою модель и модель местного самоуправления. Опыт реформирования систем местного управления в транзитных обществах позволяет установить, что процесс их становления в посттоталитарный период был более успешным в тех государствах, где исторически в период до Второй мировой войны существовали органы местного самоуправления. Примечательно, что прежний опыт не был взят механически, а потребовалось применение технологий достижения консенсуса при выработке современных норм законодательства о местном уровне управления. Модели местного управления практически всех постсоциалистических государств относятся к континентальному типу, а не англосаксонскому типу.

4. Анализ становления и развития местного государственного управления и местного самоуправления в стране позволил установить семь этапов этого процесса, начиная с 1991 года по настоящее время. Эти этапы различаются особенностями законодательства о местном управлении и характером участия заинтересованных политических сил в преобразованиях местного управления в Кыргызстане.

Методологической и теоретической основой исследования являются следующие политологические методы и подходы:

а) структурно-функциональный анализ, позволяющий рассматривать местное самоуправление как некую систему, обладающую сложной структурой, в которой их компоненты (органы власти, местное сообщество и т.д.) имеют свое назначение и выполняют специфические функции;

б) институциональный подход, ориентированный на оценку местного самоуправления как важнейшего социально-политического института со своими особыми характеристиками, формами, процессом развития;

в) сравнительный анализ, позволяющий установить различия между двумя рассматриваемыми системами публичной власти, провести сравнение особенностей их функционирования в развитых и транзитных государствах;

г) контент-анализ использованных при написании настоящей работы документальных и иных информационных источников и материалов.

Научно-теоретическое и практическое значение диссертационной работы определяется, прежде всего, в возможности использования ее выводов и результатов для развития теоретического и прикладного потенциала отечественной политической науки.

Основные положения и результаты диссертации можно будет взять за основу для разработки и последующей реализации практических мер, направленных на совершенствование системы местного управления и самоуправления в Кыргызстане.

Материалы диссертации также могут быть использованы при разработке специализированных учебных курсов по политологии и смежным

дисциплинам.

Результаты исследования могут представлять интерес для ученых, преподавателей и студентов, занимающихся вопросами государственного управления и социальных исследований. Материалы диссертационного исследования можно использовать как документальный материал при изучении курсов политологии, спецкурсов по практическим проблемам управления в Кыргызской Республике.

Основное практическое значение исследования состоит в поисках путей совершенствования местного управления, смысл которого заключается в придании местному управлению, как политическому институту, как системному общественному явлению, способности дальнейшего развития и самосовершенствования. Местное управление, как представитель центрального правительства на местах, призвано решать вопросы комплексного развития территорий, социально-экономического подъема административно-территориальной единицы, а потому эффективность работы местного управления имеет огромное значение.

Апробация результатов исследования. Данное исследование обсуждалось на заседании кафедры политологии Кыргызского Национального университета им. Ж. Баласагына, и было рекомендовано к защите.

Основные положения диссертации изложены в докладах и выступлениях на научно-практических конференциях международного и республиканского значения:

- Межвузовская молодежная научно-практическая конференция «Вклад молодежи в развитие стабильности и обеспечения достойной жизни Кыргызстана». Институт гуманитарных знаний КГУ им. И. Арабаева, апрель 2012года;

- Международный симпозиум «Модернизация местного самоуправления в трансформационном мире». Кыргызско-Турецкий университет «Манас», май 2012год;

- Круглый стол на тему: «Современные модернизационные и трансформационные процессы в Кыргызской Республике» посвященный 80 летию КНУ им. Ж. Баласагына, июнь 2012год;

- Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы и современное состояние общественных (гуманитарных) наук в условиях глобализации». КНУ им. Ж. Баласагына, декабрь 2013год.

По теме диссертации опубликовано 9 работ в Казахстане и Кыргызстане.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы в объеме 196 страниц.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. Основные подходы к исследованию местного самоуправления

Местное самоуправление представляет собой важнейший институт политической демократии и народовластия, призванный обеспечить на местах политические права и свободы граждан, поэтому естественно, что органы местного самоуправления избираются путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования всех взрослых жителей муниципалитета, наделенных правом голоса.

Полномочия и ответственность местного самоуправления подтверждены и узаконены в ряде международно-правовых документов, среди которых, в первую очередь, следует назвать Европейскую хартию местного самоуправления, принятую 15 октября 1985 г. В этом документе под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть дел публичной власти и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Принципы и положения Хартии обязательны для всех государств - членов Совета Европы. Именно с учетом этих принципов формулируются конституционно-правовые основы местного самоуправления.

Правовой статус, полномочия, задачи, функции и формы деятельности органов местного самоуправления в каждой конкретной стране определяются конституцией или спе-

циальными законами о местном самоуправлении. Конституции многих демократических стран содержат специальные статьи или положения, узаконивающие принципы местного самоуправления. Так, статья 110 Основного закона Кыргызской Республики гласит, что местное самоуправление – гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения [1, 109].

Местное самоуправление имеет свой устав, определяющий структуру и функции органов местного самоуправления, и состоит из двух элементов: выборного органа, который в разных странах называют по-разному (муниципальное собрание, совет, ассамблея), и исполнительного органа, возглавляемого руководителем муниципальной администрации. Местное самоуправление призвано гибко и оперативно реагировать на все проблемы, возникающие перед местной общиной, решать их собственными силами, а в случае недостаточности этих сил обращаться к вышестоящим органам государственной власти за помощью.

Преимущество местного самоуправления состоит в том, что оно лучше, чем центральное и региональное руководство, знает реальное положение вещей в соответствующих территориальных единицах и способно разработать формы, методы, средства для решения тех или иных задач с учетом местных условий и возможностей.

Местное самоуправление, работая в тесном контакте с населением, служит одним из важнейших механизмов, призванных сократить административную дистанцию между властью и гражданами, способствовать преодолению их

отчуждения от государства, приобщению людей к демократическим ценностям и институтам, воспитанию у них чувства ответственности и гражданственности.

Государству безразлично его отношения с территориями, местными сообществами граждан. Оно ревностно относится к местной самостоятельности и следит за тем, чтобы эта свобода не была излишней. С другой стороны, государство не может централизованно управлять всеми местными делами, оно должно считаться со сложившимися традициями, муниципальными «вольностями», свободами. И здесь на арену выступает местное самоуправление.

Многие зарубежные авторы рассматривают местное управление и их органы в качестве агентов центральных органов управления по оказанию услуг в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Они считают, что местное управление является осуществлением публичной власти на местном уровне, и они формируются зачастую «для удобства управления государством». Они исходят из отождествления понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Во многих зарубежных странах такого понятия как «местное самоуправление» просто не существует. Кое-где их именуют «местной властью», где-то - «местным управлением», в-третьих, - «местной администрацией».

Правоведы приходят к другому выводу. Местное самоуправление определяется ими как «самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

Обычно под местным самоуправлением подразумевается деятельность самого населения местной территориальной единицы - территориального коллектива, или сообщества, и его выборных органов. Именно в таком качестве и входит местное самоуправление в государственный механизм.

В процессе общественного развития понятие самоуправление претерпело немало изменений. Самоуправление можно отнести к одной из древнейших форм общественной организации людей, которая появилась задолго до возникновения государственных образований.

Самоуправление в узком смысле, то есть муниципальное самоуправление, определяется как один из типов администрирования, исторически сложившийся и имеющий некоторые признаки. Основной характеристикой местного самоуправления является административная самостоятельность территориальных коллективов и их органов в отношениях с государством, правительством. Самостоятельность самоуправления основана на законе, акте центральной власти. Права местного самоуправления производны, поскольку самоуправляющаяся территория обладает лишь административной, но не политической самостоятельностью.

Более высокий уровень осмысления природы самоуправления излагается в общественной теории самоуправления. Она исходит из противопоставления государства и общества. Сущность самоуправления здесь понимается в предоставлении обществу самому решать собственные интересы, а потому самоуправление носит негосударственный характер. Но и сами сторонники этой концепции видят ее слабость. Поскольку местное самоуправление осуществляет и функцию публичной власти, оно не может находиться вне рамок государственного регулирования.

Для ряда стран характерна доминанта государственной теории самоуправления. Согласно этому подходу местное самоуправление - это одна из специфических форм организации государственного управления в административно-территориальной единице. Все полномочия этому уровню переданы государством, значит и подотчетно оно, прежде всего, перед государством, а вторично - перед гражданами данной территории [26, 43].

Наконец, существенный интерес вызвала теория дуализма

муниципального управления. По этой теории местное самоуправление носит двойственный характер. Осуществляя управленческие функции, органы выходят за рамки узко местных интересов, и, следовательно, в этих ситуациях должны осуществлять полномочия как государственная администрация. Однако, они выборны и подотчетны данной территории, то есть при осуществлении ряда функций находятся вне государственной власти.

Сложившиеся формы самоуправления, а также доминирующие политические воззрения в конкретном государстве, порождают специфические подходы к этому понятию. Каждая теоретическая концепция имеет какие-то бесспорные элементы, в чем-то заблуждается под воздействием идеологии, но в целом - это скорее политизированные обоснования, которые акцентируют внимание на взаимоотношениях «государство - местная община», оставляя за рамками исследования конкретного субъекта и полноценного объекта самоуправления. А без определения этих основополагающих моментов теряется смысловая необходимость функциональных взаимосвязей и их конкретного закрепления в правовых актах [160].

Более плодотворно рассмотрение самоуправления через системный подход теории управления в целом и социального управления в частности.

Управление - функция организованных систем различной природы, обеспечивающая сохранение определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программ и целей.

Любая система стремится убрать или, по крайней мере, снизить до приемлемого уровня энтропию, стараясь находиться в состоянии гомеостазиса. По сути, система, состоящая из некоторого количества элементов, посылая управляющие сигналы при отклонении какого-то элемента от заданной для него программы поведения, осуществляет саморегуляцию. С определенными допусками любую систему можно

назвать саморегулирующейся, т.е. самоуправляющейся. Для внутреннего самоуправления характерно то, что система не меняет целей, но для их достижения постоянно координирует программу как в целом, так и для конкретных элементов.

Именно целевая установка определяет ее структуру и программу поведения. Но если структура системы не может произвольно меняться, иначе это будет другая система, то программа деятельности системы достаточно гибка, поскольку именно гибкость ведет к достижению цели при возникновении непредвиденных барьеров. Не принципиально, что заставило изменить программу поведения - внешние раздражители или внутренние. Важно, что система, не разрушаясь, самостоятельно справляется с барьерами на пути к цели.

Как целостное образование, система находится в информационном обмене между субъектом и объектом управления.

Именно субъект управления ставит целевые параметры, он определяет характер воздействия на объект. Но субъект находится в строго очерченных рамках системы, поэтому может избирать только тот тип воздействия, который заложен в структуру системы.

Таким образом, субъект не всемогущ, как и объект, он подчиняется внутренним установкам и ограничен в сфере своего информационного воздействия.

Вышесказанное в полном объеме относится и к социальному управлению с учетом его специфической направленности.

Социальное управление воздействует на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, развития и совершенствования. Для социального управления характерно целесообразное политическое и правовое воздействие на общественную систему с учетом существующих закономерностей.

Однако, чем крупнее и сложнее социальная система, тем больше

информации по объему и содержанию она требует для своего нормального функционирования. Возрастает не только количественное, но и качественное значение информации. Большое количество элементов объекта управления, как источников информации, затрудняет своевременный прием и обработку информации. Как следствие - возрастает время для принятия и обработки информации, теряется оперативность реакции субъекта, т.е. теряется оперативность управления. Чтобы избежать этой ситуации, субъект управления вынужден требовать от объекта укрупненную, обобщенную информацию. Но, поскольку первичное обобщение делается на уровне объекта либо на уровне специальных промежуточных пунктов приема информации, теряется качество информации. Субъект принимает решения, направленные на элементы объекта, все с большей долей риска допустить ошибку. В результате волевое воздействие снижается и становится все менее эффективным. Саморазвитие системы замедляется, что может привести к полной гибели системы.

Понимая этот момент, крупные социальные системы целенаправленно идут на выделение автономных подсистем, которым предоставляется возможность саморегуляции. К одной из таких социальных подсистем и относится местное самоуправление.

Для этой подсистемы обобщение низовой информации и передача ее основному субъекту социального управления становится вторичным элементом. Главная цель этой подсистемы - воздействие на элементы объекта глобального социального управления.

Воздействие очерчивается не только возможностями подсистемы самоуправления, но и последовательностью действий в процессе самоуправления. В кратком виде их можно сформулировать как совокупность следующих элементов.

1. Определение цели воздействия на фактические соци-

альные отношения. Цели местного самоуправления всегда predeterminedены основной политико-экономической идеей глобального социального управления обществом. Однако, преломление глобальной цели на низовой уровень требует от субъекта самоуправления соблюдения двух моментов. С одной стороны, цель должна удовлетворять потребности развития данного сообщества в максимально возможной степени. С другой, каждый член сообщества должен воспринимать эту цель как собственную, что снижает организационные затраты на достижение цели. Если в системе глобального социального управления цель может быть на уровне идеологии, то в системе самоуправления цель всегда опирается только на реальные социальные уровни отношений.

2. Формулирование программ будущих управленческих действий. Двойственный характер целевой установки накладывает отпечаток на создание программы поведения субъекта и объекта самоуправления. При формулировании программы субъект обязан учесть собственные реальные возможности по всем направлениям будущих действий, соотнести предполагаемое управленческое поведение с общими социально-правовыми разрешениями государства, обосновать неизбежность выбора именно этих действий как наиболее оптимальных для данной управленческой ситуации.

3. Выявление дополнительных потребностей для развития подсистемы при реализации программного поведения. Речь идет не только о конкретно-экономическом насыщении выполнения программы. Возможно, большее значение имеет социальная установка для объекта управления. Именно объективное взвешивание реалий социальной жизни для данного сообщества и допустимость повышения социальной активности объекта для данного управленческого цикла, дает возможность определить направление поиска и содержание дополнительных потребностей. При этом

субъект рассматривает не только собственные ресурсы, но и определяет социальный запас поведения у объекта.

4. Выбор информации, ее обработка и оценка. Как отмечалось выше, проблема информации одна из решающих в управлении глобальными социальными вопросами. На уровне подсистемы местного самоуправления эта проблема еще больше обостряется. Во-первых, возможности сбора и обработки информации на местном уровне не столь велики, хотя приближенность к объекту и максимальна. Это обусловлено ограниченными возможностями субъекта. Во-вторых, основным источником информации выступают наиболее активные элементы объекта управления, а они не всегда отражают мнение всего объекта управления. В-третьих, органы местного самоуправления, в отличие от субъектов глобального управления, не имеют специальных аналитических центров, что приводит к субъективной оценке информации, либо анализ информации методологически построен неверно.

5. Определение взаимосвязей регулятивного воздействия. Поскольку все программное поведение субъекта стремится воздействовать на объект, возникает проблема выбора конкретных форм регулирования отношений в процессе реализации программы. Применение конкретных приемов воздействия не самовольный выбор субъекта. Он обусловлен всеми предыдущими элементами, находится в прямой взаимосвязи с целью и программой будущих действий. Эти взаимосвязи должны учитывать реакцию объекта управления, скорость прохождения информации от объекта к субъекту. В тоже время, взаимосвязи должны быть адекватны данному уровню управления, должны работать на поддержание системы в состоянии гомеостаза.

6. Предвидение движения системы. По сути, на уровне самоуправления необходимо произвести работу по прогнозированию

конечного результата. Этот прогноз включает в себя не только предположения о новом состоянии системы, которое она примет при достижении цели. Не менее важно прогнозировать процесс и стадии изменения системы при реализации отдельных последовательных шагов программы действий субъекта управления. Последнее несет важную смысловую нагрузку, так как ошибка в определении стадийных преобразований системы автоматически уничтожает прогноз конечного результата, а, следовательно, управленческие затраты будут нерационально произведены.

7. Подготовка воздействующего решения и его принятие. Этот элемент имеет не только чисто техническое значение, т.е. вопрос не стоит только о том, чтобы были соблюдены все необходимые формальные процедуры и решение было бы закреплено в установленном юридическом акте. Вопрос гораздо шире. Подготовка решения предполагает и подготовку объекта к восприятию будущего решения. Объект должен адаптироваться к возможности и необходимости именно такого решения, в этом случае принятие решения воспринимается им как естественный процесс, его программа поведения, в какой-то степени, уже готова видоизмениться с момента принятия решения. Подготовительный процесс предопределяет возможность успешной реализации решения с малыми управленческими затратами.

8. Оценка эффективности управления. Все вышеприведенные элементы формируются через сознание людей, что делает весьма высоким риск субъективизма, соответственно – ошибки в управлении. Столь же велика может быть и ошибка в оценке достигнутых результатов. Однако при верной аналитической работе избежать ошибки, связанной с оценкой эффективности конкретных элементов, вполне возможно. Гораздо сложнее оценить социальную эффективность достигнутого состояния. В сфере социального

управления практически никогда нельзя достичь стопроцентного совпадения намеченной и достигнутой цели. Фактически здесь есть лишь постоянное стремление к максимальной приближенности намеченного и достигнутого.

Именно последний элемент предопределяет специфику социального управления. И эта специфика проявляется в процессе социального регулирования, повышая его роль и делая его основой социального управления [156, 17].

Социальное регулирование - одна из форм связей в обществе. В этом плане регуляция может быть определена как процесс изменения взаимосвязи между субъектом и объектом для сохранения социальной системы. Сохранение - не стационарное значение, застывшее состояние, а сам факт устойчивости системы при наличии внутри ее даже противоречивых процессов. Регуляция является ярким выражением функциональной организации социальной системы, отчего ее зачастую путают с самим процессом организации.

Регуляция социальных процессов обусловлена объективными и субъективными факторами.

Если рассматривать регуляцию с позиции социально-объективных предпосылок, то отчетливо видно решающее значение экономического уровня развития общества. Причем регуляция может опираться лишь на конкретные экономические отношения, характерные для данного отрезка времени. Следовательно, в момент начала применения регуляции должны быть учтены изменения экономического состояния, которые возможны как в период применения регуляции, так и по ее окончанию.

Применительно к социальному самоуправлению этот аспект регуляции имеет существенное практическое значение, поскольку определяет пределы возможностей самоуправления и очерчивает границы объекта управления.

С позиции социально-субъективных факторов регуляция находится в прямой зависимости от человека. Элемент субъек-

тивизма, отмеченный выше, лишь часть социально-субъективного фактора. Не менее важен и контроль за поведением объекта, поскольку оно сопряжено с субъективными моментами восприятия управленческих действий. В силу этого, само регулятивное воздействие по природе двояко: оно носит информационный и волевой характер. Соответственно, во взаимодействии субъекта с объектом это проявляется как инструктивное и как распорядительное воздействие.

Таким образом, в системе самоуправления для полного и полноценного саморазвития сосуществуют два субъекта управления - гражданин, отвечающий определенным параметрам, и орган местного самоуправления, созданный по определенным параметрам. Соотношения и взаимодействия между двумя этими равноправными субъектами носят сложный характер. Гражданин, как субъект самоуправления, в своей основе взаимоотношений с другим субъектом, пассивен. Эта пассивность связана с тем, что его прикладные управленческие функции ограничены. Этот субъект активен лишь в период выборов местных органов самоуправления, когда его волевое поведение является решающим. В иных случаях, активность субъекта-гражданина носит либо рекомендательный, либо совещательный характер.

В противовес ему, орган местного самоуправления активен постоянно. Это заложено в его природе, закреплено в его функциональной направленности. Без активного поведения он перестает существовать как реальный субъект самоуправления. И его активное регулятивное воздействие направлено постоянно на другого субъекта - гражданина. Таким образом, субъект - гражданин одновременно выступает и как объект самоуправления.

Но и сам орган местного самоуправления в некоторых ситуациях выступает как объект самоуправления. В момент проявления

активного поведения субъекта - гражданина, в период выборов местных органов управления или при проведении местного референдума, этот орган обязан подчиниться волеизъявлению субъекта - гражданина, т.е. в эти моменты он становится объектом управления. Хотя эти моменты не столь часты, но не учитывать их нельзя, и именно они характеризуют подсистему самоуправления как самобытную, не похожую ни на одну другую систему социального управления.

Генеральная цель любого социального управления, в том числе и самоуправления, направлена на упорядочение социальных связей между людьми. Поскольку сообщество людей находится в системе общественных социальных отношений, то, посредством влияния на граждан как на объект управления, субъект влияет на эти отношения. Поэтому справедливо будет заключить, что существует и еще один объект управления - социальные отношения между гражданами [160, 74].

В системе самоуправления четко прослеживается совпадение субъектов и объектов управления, их двойственный характер, а также постоянное наличие самостоятельного объекта - социальные отношения.

По сути, именно в системе самоуправления происходит сложнейшая взаимосвязь и взаимовоздействие между всеми субъектами и объектами социального управления. Для субъекта - органа самоуправления основной целью всегда будет воздействие на объект - социальные отношения. Это вытекает из самой природы развития любого общества, из идеологии этого общества. Но чтобы достичь искомого результата, этот субъект обязан проводить регуляцию поведения другого объекта - гражданина. В тоже время субъект - гражданин не менее заинтересован в воздействии на социальные отношения и с этой целью он осуществляет регулятивные

действия в отношении органа самоуправления как объекта управления.

Безусловно, что при такой сложности взаимовлияния, достижение необходимого результата возможно лишь в том случае, когда близки целевые установки и учитываются потребности как субъекта, так и объекта управления. Именно взаимное отношение к потребностям обуславливает формы зависимости между субъектом и объектом. Эта зависимость может проявляться в линейно-горизонтальных или линейно-вертикальных связях.

При линейно-горизонтальных связях нет направленной, строгой субординации. Субъект управления активен, но объект воспринимает управляющие действия только при соприкосновении с определенной социальной ситуацией. В остальной период объект пассивен в своем поведении, не оценивает значимости информации, исходящей от субъекта. Отношения между объектом и субъектом относительно независимы. Такое взаимоотношение возникает в том случае, когда субъектом выбрана либо неверная цель, либо эта цель не сформулирована должным образом. Потребности субъекта далеки от восприятия объектом, он не стремится соотносить свое постоянное поведение с программным поведением субъекта. Последствия таких взаимоотношений могут привести не только к бесполезным управленческим затратам, но и разрушить гомеостазис системы. Для местного самоуправления это особенно опасно, поскольку исчерпывается кредит доверия к местному органу самоуправления. Он либо не воспринимается как распорядительный элемент, либо вызывает пассивное противодействие объекта.

Объект в силу разных причин может воспринять информацию, исходящую от субъекта, как регулятивное воздействие, ущемляющее его интересы. Он может не воспринять цель или не осознать программу поведения субъекта. Это вызывает в нем защитную

реакцию. Объект начинает активное и агрессивное противодействие реализации программы субъекта. Причем его активное поведение совсем не обязательно должно находиться в сфере правового регулирования, т.е. его нельзя будет назвать неправомерным. Оно может лежать в рамках поведения, допустимого правовыми предписаниями, но может и быть в сфере, которую право не регулирует.

Реальные ошибки в поведении как объекта, так и субъекта управления не являются редкостью. Они могут возникать по различным объективным и субъективным причинам, они могут быть спровоцированы поведением третьих лиц. Ошибки в поведении могут существенно влиять или вообще никак не воздействовать на достижение результата. Однако чаще всего приходится сталкиваться не с реальными ошибками в поведении, а с ошибочным восприятием поведения. Чтобы избежать последнего, субъект управления должен соотносить собственное поведение и поведение объекта, исходя из оценки действий в рамках дозволенного поведения.

Признание поведения неправомерным должно быть обосновано конкретным правовым предписанием [13, 24]. Эти предписания устанавливают границы правового поведения. Для государства не безразлично, как будет развиваться данное правоотношение, поэтому оно устанавливает правила поведения, при отклонении от которых виновное лицо подвергается юридическому воздействию, т.е. государство применяет санкции. Однако отсутствие правовых санкций за определенное поведение совсем не означает, что поведение правомерно. Собственно сфера социальной жизни всегда гораздо шире, чем сфера правового поля.

Правовое регулирование - лишь часть социального регулирования общественных отношений. Чем выше уровень развития общества, тем шире применение социальных регуляторов не

правового характера. Общество оценивает правомерность с позиции соответствия этого поведения принципам права, характерным для этого общества.

Правовые дозволения обязательно должны быть закреплены в конкретных юридических нормах. Именно юридические нормы определяют границы дозволенного правом поведения. В силу юридических конструкций, поведение в этих рамках относительно легко прогнозируется и контролируется.

Гораздо сложнее прогнозирование и контроль поведения в сфере иных социальных дозволений.

Действительно, хотя иные социальные дозволения тоже определяют границы поведения, они в подавляющем большинстве не прописаны, не фиксированы. Перед лицом, составляющим программу своего поведения, стоит сложная задача определения пределов.

В силу указанных моментов, усложняется и оценка поведения. Субъект и объект могут различно воспринимать нефиксированные социальные нормы, различно видеть границы действия этих норм, что и приводит к ошибкам в восприятии и оценках дозволенного поведения.

Для субъекта и объекта самоуправления вопрос дозволенного поведения предопределяет выполнение программных действий. Объект самоуправления, при реализации активных предписаний субъекта, координирует свое поведение не только через сопоставление действий с указаниями правового характера. Более того, в подавляющем большинстве случаев регулятивные акты органов самоуправления получают первоначальную оценку именно с позиций иных социальных норм не правового характера. Объект прогнозирует свое поведение, исходя из привычек, сложившихся бытовых удобств и т.п. Его реакция базируется на социальных дозволениях в собственном понимании, что может привести либо к

положительному, либо к агрессивно противодействующему поведению. Поэтому, конструируя свое активное поведение и прогнозируя активное поведение объекта, орган самоуправления обязан сопоставить свои правовые возможности и возможности варьирования поведения в не правовой сфере. В идеале орган самоуправления стремится к такому активному единству с объектом, когда активная регуляция объекта не требует предписаний, выполнение которых происходит под страхом социальных санкций. Регулятивное решение должно входить в сферу интересов объекта, оно должно органично вписываться в сложившиеся социальные дозволения.

Постоянная активность органа самоуправления связана с социальными ожиданиями конкретных результатов данного управленческого цикла. В силу этого, для субъекта управления первично достижение цели, а способ активного или пассивного поведения объекта вторичен. Но эта вторичность не означает, что для субъекта безразличны реальные действия объекта. Субъект должен отчетливо видеть, какие рамки социального дозволения есть у объекта в данной программе действий, и стремиться показать эти рамки объекту.

В самоуправлении объект управления не просто совокупность граждан. Здесь важен каждый индивид, группа граждан, схожих в своих социальных ожиданиях. Гражданин как субъект права абстрактен. Его правосубъектность едина на всей территории данного государства. Государство не только не стремится к вычленению конкретной личности, напротив, унифицирует и личность, и правомочия. С позиции государства, в правовом плане, нет принципиального различия между юридическим и физическим лицом, между гражданами, находящимися на различных ступенях социально-экономических отношений в обществе. С позиции местного самоуправления гражданин и как субъект, и как объект управления всегда персонифицирован либо отнесен к определенной социальной

категории.

Но интересы отдельных граждан могут не совпадать до полной противоположности. Причина тому - индивидуальное социальное, экономическое, бытовое положение. У каждого гражданина свой, строго индивидуальный жизненный опыт, возраст, образование, наконец, психологический статус.

Именно эти индивидуальные характеристики влияют на формирование у гражданина определенных социальных установок и интересов. Через них просматриваются границы собственного дозволенного поведения.

Если при решении глобальных социальных вопросов, и, прежде всего при правовом регулировании, эти аспекты не имеют существенного значения, то в вопросах самоуправления проявляется их первостепенный характер. Местное самоуправление всегда связано с риском выхода поведения объекта за границы дозволения. В силу этого, орган самоуправления, выступая субъектом системы, прогнозирует рамки дозволений и активно содействует поведению объекта в намеченных рамках.

Субъекту необходимо иметь запасную программу собственного активного поведения, которая должна носить социально-психологический характер, что может привести к более эффективному результату. Чем выше учет индивидуальных факторов и социальных дозволений, тем успешнее деятельность местного самоуправления [155].

Подведем некоторые итоги. При рассмотрении местного самоуправления через призму системного подхода проявляется природа самоуправления как подсистемы глобальной системы социальных отношений. Однако, получив определенную автономность, самоуправление само становится обособленной системой низового социального уровня. Совпадая с глобальными

системами в генеральных целях, самоуправление основную цель прикладного характера видит в воздействии на элементы объекта глобального управления в силу максимальной приближенности к ним. Но в системе самоуправления субъект и объект управления имеют двойственный характер, в силу чего возникает сложное регулятивное соотношение. Взаимное совпадение и активная взаимосвязь в системе самоуправления расширяют рамки регулятивного воздействия, выходя за чисто правовое управление. И субъект, и объект выстраивают регулятивные отношения и конкретное поведение, ориентируясь на границы социального дозволения.

Итак, местное самоуправление как система видит возможности своего саморазвития, знает способы действий для этого процесса, полностью сопоставляет свое состояние с общим социальным состоянием общества.

При системном подходе к самоуправлению, по сути, не столь важно в рамках какого государства она действует, коллегиально или единолично органы самоуправления. Системный подход позволяет разрабатывать теоретически концепцию самоуправления на местном уровне, видеть направления развития, прогнозировать его эффективность. Конкретное же насыщение теоретических посылок в самоуправлении для его конструирования зависит от политического режима конкретного государства.

При анализе сущностной характеристики местного самоуправления пришлось определять близлежащие основные понятия и термины, без которых трудно раскрыть его системность. В частности, что представляют собой такие понятие, как:

местное сообщество - совокупность граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории административно-территориальной единицы, объединенных интересами под свою ответственность решать вопросы местного значения самостоятельно через представительные и

исполнительные органы местного самоуправления;

член местного сообщества - гражданин Кыргызской Республики, постоянно проживающий на территории административно-территориальной единицы;

город, айылный аймак, район - административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Город, айылный аймак может состоять из одного или более населенных пунктов;

муниципальная собственность - собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

муниципальная служба - деятельность граждан в представительных и исполнительных органах местного самоуправления, осуществляемая на профессиональной и оплачиваемой основе;

вопросы местного значения - вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также путем прямого волеизъявления граждан;

органы местного самоуправления - представительные, исполнительные органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения;

представительный орган местного самоуправления - выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы и наделенный полномочиями решать вопросы местного значения. Представительными органами местного самоуправления в айылных аймаках, городах и районах являются местные кенешы;

исполнительный орган местного самоуправления - орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления. Исполнительными органами местного самоуправления являются мэрии городов, айыл окмоту;

выборное должностное лицо местного самоуправления - гражданин, избранный непосредственно населением или местным кенешем;

глава айыл окмоту - выборное должностное лицо, руководитель исполнительного органа местного самоуправления айылного аймака;

айыл башчысы - назначаемое должностное лицо, выполняющее функции, делегированные решением айыл окмоту;

мэр – выборное должностное лицо города, руководитель исполнительного органа местного самоуправления города;

мэрия - исполнительный орган местного самоуправления, созданный для обеспечения деятельности мэра по реализации функций исполнительного органа местного самоуправления в городе;

местная государственная администрация - государственный орган исполнительной власти на территории района;

глава местной государственной администрации - аким района;

сход граждан - прямая форма участия населения в решении вопросов местного значения путем обсуждения их на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с уставом местного сообщества;

курултай местного сообщества - собрание представителей местных сообществ с целью обсуждения вопросов, представляющих общий интерес;

делегированные государственные полномочия - отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке, установленном настоящим законом;

устав местного сообщества (города, айылного аймака) - основной

правовой акт местного сообщества, регулирующий деятельность органов местного самоуправления и местного сообщества, разработанный и принятый в соответствии с законодательством;

функция - сфера деятельности органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, связанная с предоставлением услуг населению;

компетенция - совокупность юридически установленных прав и обязанностей государственного органа или органа местного самоуправления;

полномочия - предусмотренное законодательством Кыргызской Республики право органов государственной власти или органов местного самоуправления осуществлять определенную деятельность, направленную на исполнение ими возложенных на них функций.

Таким образом, понятие «местное самоуправление» понимается, во-первых, как реальная способность органов местного самоуправления определять значительную часть дел публичной власти и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность в интересах местного населения. Местное самоуправление имеет свой устав, определяющий структуру и функции органов местного самоуправления, и состоит из двух элементов: выборного органа, который в разных странах называют по-разному (муниципальное собрание, совет), и исполнительного органа, возглавляемого руководителем муниципальной администрации.

Во-вторых, местное самоуправление – самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения.

Местное самоуправление осуществляется местными сообществами:

1) на первом уровне – через представительные и исполнительные органы айылного аймака и города, а также путем непосредственного участия граждан;

2) на втором уровне – через представительные органы района.

В-третьих, систему органов местного самоуправления образуют:

- 1) местные кенешы (айылные, городские, районные) – представительные органы самоуправления;
- 2) айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления.

1.2. Реформирование системы местного самоуправления: опыт развитых и транзитных стран

Современные виды местного самоуправления в развитых государствах (большинство европейских стран, США и др.) сложились в результате муниципальных реформ XIX века, хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Муниципальные реформы XIX века основывались на фундаменте, который закладывался для них уже в средние века. Средневековые города с их административным, финансовым и судебным правлением, купленным или отвоеванным у феодальных властителей, в панцире сословного городского самоуправления несли зародыш буржуазного муниципализма [20, 99]. Взаимоотношения личности и государства, местных сообществ и центральных органов власти в условиях демократического, правового государства являются принципиально иными, нежели в абсолютистском государстве. Поэтому вполне естественно, что местное самоуправление, предполагающее известную автономию, обособленность в системе государственной власти, становится лозунгом политических движений и правовых реформ XIX века.

Бельгийская конституция 1831 года сыграла значительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах. Она содержала специальную статью, посвященную общинному управлению, и, что очень важно, наряду с законодательной, исполнительной и судебной

властями признавала власть четвертую - муниципальную.

Идеи организации общинного управления, нашедшие отражение в бельгийской конституции, были выражены ранее французом Турэ, который в 1790 г. обосновал их в своем докладе по законопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции. Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении, которые впоследствии получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления:

а) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению;

б) понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления.

В первой половине XIX века разрабатываются теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам, был А.Токвиль, французский государственный деятель, историк и литератор. В своем знаменитом сочинении «Демократия в Америке», две первые части которого были опубликованы в 1835 г., он писал: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретает. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности» [151, 58].

Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла и германская юридическая школа.

Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули теорию свободной

общины (теорию естественных прав общины).

В начале XIX века общинными делами, общинным имуществом заведовали казенные, государственные чиновники. Эта система привела общинное хозяйство к полному его упадку. Поэтому требовалось научно обосновать необходимость ограничения вмешательства бюрократического центра в общинную систему ведения хозяйства. Эту задачу и была призвана решить теория свободной общины, основные начала которой немецкие ученые заимствовали из французского и бельгийского права.

Теория свободной общины доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Таким образом, эта теория опиралась на идеи естественного права. Она исходила из признания общины естественно сложившейся органической корпорацией, по существу независимой от государства. Права общины на самоуправление выводились из самой природы общины как таковой. Обосновывая свободу и независимость общины, данная теория обращалась к истории средневековых общин - вольных городов, их борьбы за независимость против феодального государства.

Теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала организации местного самоуправления.

- а) избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- б) положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, препорученные ей государством;
- в) местное самоуправление - это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- г) государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции.

Теория свободной общины оказала определенное влияние на развитие

законодательства первой половины XIX века, найдя свое отражение и в положениях бельгийской конституции 1831 г. об особой «общинной» власти, а также в конституции, разработанной франкфуртским Национальным собранием [149].

Его сторонники видели основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей. Гнейст полагал, опираясь на опыт английского местного самоуправления, что самоуправление на местах осуществляется почетными людьми из среды местного населения на безвозмездной основе. Однако его взгляды на природу местного самоуправления не получили широкой поддержки.

Большинство ученых поддерживали позицию Лоренца Штейна, который видел основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления [149].

Л. Штейн считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немислимы юридические отношения.

Современные зарубежные ученые, как правило, трактуют муниципальное управление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах. По мнению одних, муниципалитеты не являются нерегулируемым «государством в государстве», но выступают в качестве местных политических единиц с относительно большой независимостью, которая вписывается в общую систему государства [151].

Другие же, подчеркивая связь местного самоуправления с государственной организацией, вместе с тем отмечают первичность традиций местного самоуправления по сравнению с традициями государства. Следовательно, они отмечают нецелесообразность подчеркивания положения государства как органа, который дал права на самоуправление, и представлять его как первоначальный субъект общественного правления [3, 79].

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит свое отражение в *теории дуализма муниципального управления*. Согласно этой теории, муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации [99, 112].

Однако, в действительности, самоуправление имеет не вполне государственное, а общественное происхождение. Как правило, оно организует людей в объединение, которое не совпадает с обычными ассоциациями, однако может быть определено не иначе, как территориальный коллектив со своей структурой и интересами. С другой стороны, самоуправление небезразлично для государства, поскольку оно выполняет административные функции и частично освобождает государство от забот о местных делах.

Наделяя самоуправление административной самостоятельностью, признавая их, государство ограничивает себя в средствах контроля за органами местного самоуправления. Государство располагает тремя основными возможностями воздействовать на местное самоуправление, контролировать его:

1. издает законы, которым должны подчиниться все, в том числе и самоуправляющиеся территории;
2. располагает средствами финансового контроля;
3. судебный контроль за исполнением законов.

Административная самостоятельность позволяет самоуправлению формировать свою администрацию. Местные коллективы в некоторых случаях сами принимают решения на собраниях, но по большей части они осуществляют самоуправление через выборные органы. Собрания депутатов и административные органы жители территории избирают безо всякого вмешательства государства. Если государство и участвует в образовании местных органов, то его роль сугубо ритуальная, символическая.

Административный аппарат самоуправления свободен от подчинения правительственным учреждениям и несет ответственность только перед местной общиной, ее представительными органами. Органы самоуправления обязаны только по отношению к местному населению, к закону и не имеют вышестоящего начальства.

Мировая практика дает огромное разнообразие в формах организации местного управления и самоуправления. Как утверждают исследователи, это разнообразие принципиально важно. Хотя в целом выделяют две модели, сложившиеся в Европе, - англосаксонскую и континентальную, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру.

Англосаксонская модель возникла в Великобритании, а затем была заимствована многими странами мира, и прежде всего ее бывшими колониями. Она распространена в США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др. Существуют две основные разновидности англосаксонской системы: британская и североамериканская модели.

Для британской, унифицированной, модели характерны: признание субъектами местного самоуправления муниципальных органов; отсутствие на местном уровне строгого разделения властей; унификация правового статуса административно-территориальных единиц и органов местного управления одного уровня.

Для североамериканской, диверсификационной, модели характерны: признание субъектом местного самоуправления населения, особым образом организованного; многообразие форм и методов организации и деятельности

муниципальных властей.

В целом, основными чертами англосаксонской модели являются:

- высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения;
- отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;
- отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

В англосаксонской модели (присущей таким странам как Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Ирландия), которая нередко рассматривается как «идеальный тип» местного самоуправления, самоуправлению предоставлена «вся действительная власть в круге местных интересов»; во французской же модели (Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды, Португалия, некоторые страны Латинской Америки) власть (формально) находится в руках местных правительственных органов, осуществляющих надзор за самоуправлением; что же касается германской (Германия, скандинавские страны) модели, то там органы государственного управления и местного самоуправления слиты в единый институт.

Континентальная модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Бельгия, Нидерланды, Италия, Испания) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Данная система имеет множество разновидностей, среди которых выделяются романская, германская, скандинавская и латиноамериканская модели.

Континентальная модель ярко представлена во Франции и Бельгии, но действует также в Нидерландах, Испании, Португалии, Греции. Для нее характерны унификация правового статуса административно-территориальных единиц и органов местного самоуправления одного уровня; наличие коллегиальных исполнительных органов местного самоуправления (бюро местных советов Франции и джунт в Италии) [97].

Германская модель успешно функционирует в Германии, Австрии, Бельгии, Швейцарии или еще такую модель называют смешанной. Она характеризуется многообразием форм и методов организации местного самоуправления: тщательной и детализированной регламентацией статуса местных органов, выделением обязательных и факультативных полномочий местного самоуправления.

Скандинавская модель, реализуемая в Швеции, Норвегии и Финляндии, характеризуется следующими специфическими признаками: а) компетенция между различными уровнями управления распределяется с учетом единой для нации целеобразности; б) местным сообществам передаются основные социальные функции государства; в) контроль за органами местного самоуправления осуществляют децентрализованные структуры.

Латиноамериканскую модель, сформировавшуюся в странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Перу и др.), отличают: дифференцированный подход к организации управления в городской и сельской местностях; применение традиционных форм местного управления; провозглашение принципа политического единства и административной автономии, означающего, что политическое единство обеспечивается представителями центральной власти на местах, в то время как административная автономия предоставляется муниципальным органам для решения местных проблем [75, 58].

В целом, основными чертами этой модели являются:

- сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборность и назначаемость; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;

- ограниченная автономия местного самоуправления;

- наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления [29].

Ярким примером континентальной модели является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона.

Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган - совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим. Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (т.е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует) [30, 75].

Другой пример - Германия, где коммунальное право - исключительная компетенция земель, имеющих множество различий между земельными коммунальными конституциями. В стране действуют четыре модели организации местного самоуправления:

- «сильный мэр», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская);
- «сильный магистрат», избираемый собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (северо-германская);
- «сильный директор» - глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом, при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская);
- «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, где бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти (южно-германская).

Попытки унифицировать структуру органов местного самоуправления в Германии предпринимались неоднократно, но были признаны нецелесообразными [112, 21].

В ряде работ англосаксонская модель противопоставляется континентальной системе. Иногда в особый тип выделяют латиноамериканские системы местного управления. Советское местное управление также рассматривали как особый тип; в западных исследованиях он получил название «интегрированного» местного управления.

Исследователи, сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, выделяют тот факт, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

В целом, сущностные черты для всех муниципальных систем, развивающихся в условиях демократии, - сохранение и развитие разнообразия форм местного самоуправления. Это справедливо и для тех стран, которые уделяют особое внимание соблюдению единых стандартов уровня жизни для жителей разных территорий.

Скорее всего, принципиальное отличие двух моделей состоит в том, в странах с англосаксонской традицией сформирована система децентрализованного управления местными вопросами с преобладанием выборных органов власти, тогда как в странах с континентальной моделью заложены основы административной опеки над институтами местного управления.

Кроме того, в Европе отношение к местному самоуправлению поляризуется также по оси «север» - «юг». Скандинавские страны отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны Южной Европы - низкой.

Хотя есть позиция, в которой приводится другая классификация существующих форм местного самоуправления. Так, А. Гессер в своей книге «Свобода муниципальных образований как спасение Европы» связывает уровень развития местного самоуправления с историей развития общественных свобод и государственности, выделяя:

- «исконно-свободные» страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически-бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария, вне Европы - США);

- «либерализованные государства верховной власти», основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального «управления под свою ответственность» на местном уровне (Испания, Франция, Италия и Германия).

Тем самым Гессер дает более широкую классификацию, чем англосаксонская / континентальная модели. Для первой группы стран в его классификации «точкой отсчета» является местная община, для второй - государство. Например, еще в XIX веке законодатели Бельгии отстаивали тезис: община старше государства, закон ее находит, а не создает. Для Франции справедливо обратное, а именно - верховенство государства, там закон может создать общину [29, 57].

Следует отметить, что процесс становления и развития государственной организации и местного самоуправления был достаточно длительным и противоречивым. Вследствие формирования централизованных государств произошло как бы «раздвоение публичной власти» на две системы организации общественной жизни: государственную - централизованную и муниципальную (местную) - децентрализованную.

Как известно, публичная власть в процессе эволюции общества материализуется в институтах и учреждениях, возникающих из потребностей общественного развития. Такой формой является местная, или «муниципальная», власть, которая берет свое начало со времен и условий

административно-территориального реформирования городов-полисов и других видов общинно-родовых поселений. Одновременно с процессом создания государства шло формирование права - посредством трансформации обычаев и традиций, придания нормативно-правового характера судебных решений, а также практического закрепления нормативных актов местных органов, обязательных для исполнения предписаний должностных лиц.

Причем осуществлялся данный процесс как на государственном (централизованном) уровне, так и на уровне и в пределах действия местного самоуправления (муниципальной власти). При этом формирование систем местного управления (самоуправления) чаще всего было связано с двумя общественными проблемами: с одной стороны, так называемой «вертикальной» организацией государственной власти, с другой, - ее взаимосвязями с различными городскими и сельскими общинами и местным населением различных поселений [97, 38].

Со временем основным признаком самоуправления становится относительно децентрализованный характер его организации, которая действует не в противовес государству, не подменяя его, а в качестве «местного» (городского, общинного, сословного, территориального) продолжения последнего. При этом одним из важнейших принципов организации и деятельности органов самоуправления является их подчиненность и подконтрольность местному населению, которое их формирует. Причиной данного положения является тот факт, что в сложившемся классовом обществе самоуправление рассматривается, с одной стороны, в качестве звена (подсистемы) управленческих отношений, обеспечивающим в интересах местного населения или самим населением исполнение законодательных актов; с другой - как автономная деятельность самоорганизующихся жителей соответствующей административно-территориальной единицы.

В качестве первых реформ местного самоуправления можно считать

муниципальные реформы конца XVIII - первой трети XIX вв., которые и заложили основы правовых муниципальных систем многих европейских стран, США, Японии и ряда других государств. Они основывались на фундаменте, который был заложен еще в средние века, так как средневековые города уже несли в себе «зародыш» буржуазного муниципализма, и привели не только к появлению новых форм организации центральной власти, но и к необходимости преобразования местного управления на началах, свободных от бюрократической опеки.

В частности, в Великобритании, в результате длительной эволюции, местное управление добилось существенной автономии в своих действиях и приобрело черты самоуправления. В течение долгого времени органы управления графств, городов и более мелких территориальных единиц находились под достаточно жестким контролем центральной власти и выступали как ее местные агенты. Основные функции внутренней политики осуществлялись через местные органы.

Генезис местного управления и местного самоуправления был связан непосредственно с процессом перехода от феодальной организации общества к индустриальной. Города стали требовать предоставления им нормативно закреплённой самостоятельности в управлении местными делами (самоуправления), правовой автономии, подсудности своему суду и подвластности своей администрации, обеспечение свободы общинного самоуправления от вмешательства со стороны центральных властей. С середины XIX столетия в Европе управление на местах стало именоваться «местным самоуправлением», что отражало известные реалии того времени [28, 38].

Согласно правовой доктрине того времени местные представительные органы являлись «как бы четвертой властью, связанной законом и судебным контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах» [94]. Анализ современной научной литературы также свидетельствует, что в странах, где представительные органы местного

самоуправления занимают достаточно сильные и автономные позиции в государственном механизме, местное управление трактуется в качестве четвертой власти.

В результате расширения социальных функций государства, а также развития нейтралистских тенденций в области государственного управления, усиления правового регулирования деятельности местных органов и все большего переплетения компетенции муниципальных советов и центральной администрации, происходила трансформация «классических принципов связей муниципалитетов с другими частями государственного аппарата», местное самоуправление постепенно трансформировалось в «разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики» [16, 104].

С развитием «государства всеобщего благоденствия» наблюдается его двойственное влияние на механизмы деятельности местных (прежде всего, исполнительных) учреждений. Так, с одной стороны, возросла роль региональных, муниципальных, общинных органов в реализации государственной политики на местах (в основном в предоставлении различных услуг населению), что, в свою очередь, обусловило заинтересованность государства в эффективном функционировании местного управления и самоуправления, повысив, тем самым, «влияние местных органов власти на политический процесс в целом» [104, 57].

С другой стороны, усилилась интеграция местных органов в государственный механизм, следствием чего явилась потеря ими своей самостоятельности и автономии, а в ряде случаев - их огосударствление. Такая ситуация заставила центральные власти искать новые пути воздействия на местные органы управления (самоуправления) с целью решения общегосударственных задач.

Местное управление и местное самоуправление, обладающие известной самостоятельностью, составляют достаточно специфичную часть публичной власти. Это объясняется, тем, что органы местного самоуправления

представляют собой «практически единственный центр власти вне рамок национального парламента, обладающий легитимностью, базирующейся на выборах и народном волеизъявлении».

Однако такая самостоятельность несколько отличается от автономии главным образом тем, что местные представительные органы обладают, как правило, собственными законодательными полномочиями и действуют на основе и в рамках нормативно-правовых актов вышестоящих представительных учреждений. О соотношении понятий и содержания автономии и самоуправления известный российский ученый Н.И. Лазаревский в начале XX века отмечал, что «автономия, будучи, подобно самоуправлению, известным видом свободы в делах местного управления, есть понятие, охватывающее большее число сторон государственной деятельности. Под самоуправлением разумеют известную самостоятельность (или известный род самостоятельности) местных учреждений в делах административных. Понятие автономии охватывает не только администрацию, но и самостоятельное осуществление местными учреждениями известной доли законодательной власти. Тем, что в понятие автономии входит осуществление известной доли именно законодательной власти, обуславливаются отличительные черты между автономией и самоуправлением» [76, 173].

Следующим периодом качественного изменения органов местного самоуправления стало послевоенное время, когда в Европе произошло укрупнение муниципальных образований, а также введение в ряде стран ограничений по размеру муниципалитетов. Во многих отношениях иерархия была ключевым принципом организации в послевоенных органах местного самоуправления во многих западно-европейских странах. Местные органы власти действовали как проводники определенной центром политики государства и организовывали свою работу через специфические функциональные, иерархически контролируемые департаменты.

Первичной ячейкой местного самоуправления в зарубежных странах

выступали, как правило, городские и сельские коммуны, которые могут именоваться по-разному (в Дании, например, это муниципалитеты), а также значительно отличаться друг от друга размерами территории, численностью населения. В некоторых странах создавались небольшие самоуправляющиеся территориальные ячейки, которые не имели статуса муниципалитетов. Например, в Испании насчитывалось более 3670 местных общин, размер которых меньше размера коммуны. Инициатива их создания исходила от заинтересованного населения или от муниципалитета, мнение которого в любом случае должно быть принято во внимание.

Опыт укрупнения был и позитивным, и негативным. Попытки «командного слияния» муниципалитетов заканчивались неудачей даже в таких высокоцентрализованных странах, как Франция. Напротив, успех достигался при объединении муниципалитетов на добровольной основе. Даже если новые границы надмуниципальных образований проводились «сверху», это делалось на основе длительного опыта межмуниципальной кооперации и дорогостоящих исследований, обеспечивших всесторонний учет хозяйственных, исторических и культурных связей муниципалитетов.

Примерами могут служить Швеция и Дания. В Швеции сотрудничающие муниципалитеты объединились вокруг городов на основе освоения межселенных территорий. Окончательное муниципальное деление закрепило сложившуюся систему блоков.

В Дании для определения границ округов было проведено исследование, которое представило сложившиеся торговые зоны (44 зоны), зоны концентрации трудовых ресурсов (123 «центра притяжения») и многие другие сферы взаимовлияния, вплоть до границ продажи и доставки местных газет, и дало полную картину взаимозависимостей. Был проведен детальный учет «эффекта масштаба» для оказания разных типов общественных услуг, который показал, например, что дома для престарелых требуют населения в 3500-5000 чел, а система помощи на дому - населения в 4000-5000 чел.

Законом были утверждены принципы изменения муниципального

деления (округа охватывают сельские муниципалитеты и города; один город - один муниципалитет, что подразумевало обеспеченность города территорией для промышленного и другого развития). Руководствуясь этими принципами, датская Комиссия по реформе местного самоуправления разработала предложения о создании округов, которые были направлены для обсуждения в муниципалитеты и утверждены центральной властью только после согласования с теми, кому предстояло объединиться [112, 100].

В Финляндии была предпринята попытка серьезно уменьшить число муниципалитетов «сверху» с государственного уровня, разработан план, как это было сделано в Швеции и Дании. Однако в результате политических дебатов по территориальной реформе победил принцип добровольности объединения. Параллельно была создана система государственных субсидий для исполнения государственных полномочий - предоставления услуг в области школьного образования, ухода за детьми и т.п. Государство поощряет объединение муниципалитетов через предоставление дополнительных субсидий, то есть реформа проходит не административным путем, а стимулируется экономически [97, 93].

Процессы укрупнения муниципалитетов и административно-территориальной реформы в целом были непосредственно связаны с децентрализацией управления и передачей на местный уровень все больших полномочий. Как известно, муниципальные учреждения исторически восходят к тем временам, когда общественные службы вследствие слабой экономики и примитивных транспортных условий обеспечивались маленькими общинами. Эти обстоятельства изменились под воздействием разнообразных властно-политических, экономических и социальных условий.

При проведении муниципальных реформ проявилось желание сохранить существующие муниципальные задачи, и прежде всего школы для детей, социальные услуги и больницы. Муниципальные органы не могли обеспечить расширение этой сферы, однако оно становилось необходимым

следствием технического и финансового развития. Поэтому необходимо было увеличить размеры муниципалитетов, прежде всего в сельской местности.

Результаты этих реформ присутствуют и сейчас, в современной системе управления многих европейских стран. Муниципалитеты остаются одним из важных институтов управления на местах, хотя законом также гарантируются принципы осуществления демократических прав гражданами. В частности, в Финляндии принципы осуществления демократических прав граждан гарантированы законом о местном самоуправлении, который состоит из 105 статей, из них 6 - о правах непосредственного участия граждан в местном самоуправлении и 13 статей - о праве граждан не согласиться с решением муниципалитета или подать жалобу на него [61, 56].

В законе есть положения, обязывающие муниципалитет информировать граждан о своей деятельности. Граждане могут в индивидуальном порядке выступить с инициативой по любому вопросу местного значения. При этом закон предписывает обязательное рассмотрение органами местного самоуправления гражданских инициатив. В странах Скандинавии и Дании изучение всевозможных жалоб граждан по решениям муниципалитетов - важная часть административной работы. Такие жалобы отделяются от обычных судебных исков и рассматриваются в специальных административных судах - быстро, дешево, обоснованно.

В странах континентальной группы также считают, что активные граждане - благо для муниципалитета, однако больше внимания уделяют государственному контролю. В Германии начальник окружного управления - руководитель района в земле, осуществляет общий или правовой надзор за общинами районного подчинения. Администрация округа осуществляет правовой надзор за городами нерайонного подчинения, одновременно она является вышестоящим органом надзора за общинами районного подчинения.

Министерство внутренних дел федеральной земли осуществляет надзор

за районами и городами нерайонного подчинения. Особые нормы действуют в отношении государственного финансового надзора. Бюджет каждого муниципалитета до его вступления в силу подвергается тщательному государственному контролю, в частности, на предмет сбалансированности доходов и расходов и подлежит утверждению в рамках специальных согласительных бюджетных процедур.

Современные же принципы местного самоуправления и управления сложились уже в результате проведенных реформ в конце 1970-1980-х годов в странах Запада, когда в ряде стран был отмечен рост напряженности и конфликтов. Местные власти стали оспаривать авторитет центра. Характер влияния центрального правительства изменился - от законного контроля к произвольному вмешательству. Общественность стала приходить к выводу, что иерархически контролируемые службы отделены от нее и не могут чутко реагировать на ее потребности. Потребность в проведении реформ становилась все более настоятельной в связи с рядом экономических, социальных и политических обстоятельств. Прежде всего, потребность в реформах определялась экономическими и социальными причинами.

Эти годы ознаменовались для местных органов власти многих стран определенной сменой ролей: они все чаще стали выступать не только в роли поставщика определенных услуг, но и в роли придирчивого заказчика, внимательно выбирающего наиболее выгодного подрядчика и жестко контролирующего качество, сроки и стоимость выполнения работ. Тем не менее, доминирующим остается прямое предоставление услуг жителям самими органами местного самоуправления. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что именно органы местного самоуправления остаются крупнейшим работодателем.

С другой стороны, ключевыми моментами, вокруг которых велась дискуссия в процессе подготовки и осуществления реформы местного самоуправления, являются применение иерархического принципа, право центра определять уровни расходов местных органов.

Наиболее очевидно эти принципы проявились в англосаксонских странах, откуда в дальнейшем были заимствованы многие теоретические идеи и практический опыт. Но доминантой политики реформирования этого периода стал экономический подход к управлению. В центр реформ была поставлена проблема эффективности во всех ее формах - экономической, социальной, организационной.

Экономический подход к реформам выразился также в понятии перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту, что повлекло за собой серьезные изменения в теории и практике государственного управления. Было выдвинуто множество конкурирующих концептуальных схем, шел пересмотр идеологии государственного управления и концепции государства.

Ряд исследователей свидетельствует о том, что при общей направленности административных реформ между группами стран и между странами есть много различий в отношении к реформам, степени их глубины и способах осуществления. Но тот факт, что практически все правительства пошли на частичную или более радикальную перестройку системы управления публичным сектором, говорит о том, что реформы явились общей потребностью, хотя и в разное время и с разной интенсивностью.

Серьезной критике был подвергнут традиционный принцип монополии в организации и деятельности государственных органов и организаций по оказанию ряда услуг и выполнению ряда функций. Эта критика привела к пересмотру соотношения государственного и местного систем управления. Кроме того, принятие новых рыночных установок на управление привели к изменению ряда традиционных постулатов, лежащих в основе этой сферы деятельности и организации. Такой подход был направлен против бюрократической иерархичности в его организации. Поэтому реформирование управления включало в себя тенденции децентрализации и деконцентрации структур и функций [36].

Другая политическая проблема, которую центральное правительство

стремилось решить с помощью финансового контроля - это стимулирование органов местного самоуправления на увеличение предоставления гражданам определенного вида услуг.

Трансформация органов местного самоуправления из своего рода поставщиков преимущественно «неличных» услуг, т.е. услуг, предоставляемых всему местному сообществу или отдельным его группам, в агента социального государства, сочетающего неличные и личные услуги, привела к возрастающему интересу и вовлечению центра в дела местного самоуправления.

Это связано с тем общепризнанным фактом, что органы местного самоуправления выступают в роли важного партнера государства в предоставлении гражданам социальных услуг, без которых немислимо само существование социального государства. Поскольку эти услуги, носящие индивидуализированный характер, стали иметь первостепенное значение, так как они, с одной стороны, затрагивали наиболее острую проблему стран западной демократии - проблему социального неравенства, а, с другой - поглощали быстро возрастающую долю государственной казны. В связи с этим центр почти неизбежно оказался более тесно связанным с тем, что происходило на местах.

Действительно, в отличие, скажем, от водоснабжения, канализации, утилизации отходов и содержания дорог - традиционных сфер компетенции органов местного самоуправления, образование и здравоохранение не могут быть полностью (или почти полностью) отданы на откуп местным властям. Важными свидетельствами этого процесса стали поиск большей эффективности, «цены денег», контроль стоимости и политика прямых сокращений субсидий центра.

Возникшее в результате «новое кооперативное партнерство» между центральными и местными органами власти, однако, породило новую дилемму.

Возрастающее вовлечение центра в деятельность местного

самоуправления не могло быть адекватным заменителем предоставления услуг самим центром. Без сомнения, существует огромное различие между принятием на себя роли партнера в предоставлении социальных услуг и, скажем, определении начальных банковских ставок или управлением внешнеполитическими инициативами и новыми программами вооружений. Последние действия - от заявления о намерениях до завершения выполнения задания - в значительной степени находятся под прямым контролем самого центра через относительно унифицированную исполнительную иерархию. Таким образом, кто делает, тот и несет ответственность за результат.

В отличие от этого в ситуации «партнерства» социального государства с органами местного самоуправления происходит разделение компетенции и ответственности. Центр вынужден полагаться лишь на косвенный, опосредованный контроль над большим числом поставщиков услуг, которые не несут прямой ответственности перед ним и могут не разделять его политических целей (в случае, например, нахождения у власти в центре и на местах различных политических партий). Здесь источник практически общий для всех центральных правительств, так называемые проблемы дефицита контроля.

С целью сокращения до минимума этого «дефицита» центральные правительства многих демократических государств, в первую очередь западноевропейских, пошли на существенные изменения отношений между различными уровнями управления. Основными стратегиями были следующие:

1. Структурная реорганизация, включающая укрупнение административно-территориальных единиц местного уровня. Одним из главных критериев структурного укрупнения стал критерий создания более прочных в финансовом отношении местных единиц, лучше вооруженных для решения проблемы сокращения ресурсов. Другой целью было сведение к минимуму функциональной неадекватности и неэффективности. Используемый обычно аргумент - укрупнение позволит добиться экономии

брать на работу более квалифицированных специалистов и в дальнейшем использовать более прогрессивный административный менеджмент.

2. Модернизация внутренних структур и процедур принятия решений местными властями. Поставленная задача - улучшение предоставления услуг органами местного самоуправления посредством более адекватной внутренней координации и более рационального распределения ресурсов. Как и структурное укрупнение, стратегия модернизации определяла не только необходимость справиться с проблемой дефицита контроля, но и отражала озабоченность повышением эффективности деятельности на местах на фоне увеличения доли органов местного самоуправления в государственных расходах и растущего влияния достаточно сильно политизированных местных элит.

3. Сокращение роста расходов местного самоуправления. Особенно заметной эта стратегия стала в конце 1980-х годов - в период, когда государственные доходы не могли расти необходимым образом из-за экономического кризиса. Такая политика сокращений принимает различные формы, включая попытки поощрять снижение местными властями потерь, использовать управленческие технологии рынка и развивать политику дерегулирования и даже полной приватизации.

В целом, создавалось впечатление, что идет процесс расширения сферы влияния центрального правительства путем превращения органов местного самоуправления в своих агентов. Однако скорее можно было говорить не о растущей подчиненности местных властей центру, а о возрастающем партнерстве различных уровней общественного управления.

Эти отношения партнерства являются, прежде всего, отражением все более очевидной недостаточности руководства, управления и контроля со стороны центра. Политики на всех уровнях управления все в большей степени начинают осознавать, что традиционные методы решения социальных проблем общества в регулятивной и стандартизированной манере, полагающейся на жесткие рамки планирования, приказов и

ограничений, все в меньшей мере срабатывают на практике.

Так, в частности, во Франции реформы начинаются в 1980-е годы под влиянием ряда факторов: консервативной критики государства, идеологии победивших на выборах социалистов, финансового кризиса, недовольства населения. В 1981 г., когда левые пришли к власти, их стремление к реформам определялось, во-первых, убеждением, что государственный сектор способен служить обществу, следовательно, рост числа наемных работников в нем и национализация должны лечь в основу модернизации; во-вторых, потребностью развития местного управления, что вылилось в программу децентрализации управления в 1982 г.

В соответствии с этой программой повышалась роль региональных и коммунальных управленческих структур и реформировалась система префектов как представителей центра. Второй этап начинается в 1986 г. с формированием системы раздельного правления, когда президентская власть принадлежала социалистам, а правительство было сформировано правыми партиями. Официально идеология реформ стала базироваться на суждении «назад от государства».

Третий этап начинается в 1988 г. с приобретением левыми статуса правительственной партии, децентрализация управления дополняется темами деконцентрации полномочий и обязанностей, повышения производительности, совершенствования планирования, конкуренции и т.д.

В 1992 г. «Хартия деконцентрации» ставила задачи повысить роль отделов так, чтобы они могли представлять национальные интересы перед усилившимися местными властями, а также усовершенствовать работу по повышению эффективности общественного сектора путем передачи менеджеральных обязанностей на местный уровень и закрепления за центром функции формирования политики, оценки и контроля [38, 167].

В Норвегии была принята программа «Современное государство», которая была принята частично под влиянием реформ в других странах. В рамках этой программы ставилась задача повышения автономии местных

органов управления, что нашло выражение в программе «Эксперимент по организации свободной коммуны» (1986 г.).

В Швеции также при реформировании системы управления ставились вопросы децентрализации в управлении и изменения функций организаций, представляющих центральное правительство на местах: переход от реактивного и судейского контроля над местными коммунами к роли активного и направляющего органа, защищающего местные интересы перед правительством, а также повышение роли местного управления, расширение их полномочий и свободы действий.

Более радикальной формой внедрения рыночных подходов выглядит модель реформирования в Новой Зеландии. Основной особенностью политики реформы системы местного управления заключалась в том, что на центральном правительственном уровне были оставлены ключевые полномочия и обязанности с ограниченной их передачей местным органам, несмотря на значительную риторику по вопросам делегирования полномочий в 1980-е годы.

Вместе с тем следует выделить реформирование системы местного самоуправления в Германии. После объединения Германии система местного самоуправления нуждалась в модернизации. Реформа местного самоуправления на рубеже XX-XXI вв. в Германии, которая получила название «коммунальная реформа», была ориентирована на интеграцию восточных земель в новое правовое поле. Основной идеей этой реформы было создать новую модель администрации как службы сервиса.

При осуществлении этой реформы в объединенной Германии использовались две основные стратегии: 1) «новый менеджизм», как и в других странах Европы, который был призван оптимизировать предоставление социальных услуг на локальном уровне; 2) партиципаторная демократия, направленная на развитие гражданской активности населения.

Немецкий вариант новой модели регулирования на практике направлен на реорганизацию органов местного самоуправления с целью повышения

качества услуг, которые они оказывают населению. Основная идея состоит в децентрализации административных структур, усилении их подотчетности потребителям в организации мониторинга качества услуг.

Одновременно с практикой «нового менеджизма» развивается вторая линия реформ, связанная с некоторыми институциональными преобразованиями, направленными на развитие низовой демократии в Германии. Важную роль здесь сыграло принятие всеми землями Германии закона о прямых выборах мэров населением, что значительно уменьшило влияние партий при поддержке кандидатов на выборах. Одновременно был введен институт местного референдума, для проведения которого требуются подписи 10-15 % местных жителей [109, 94].

Следующая система, которая может быть названа *иберийской*, идет от Испании и Португалии и применяется в некоторых государствах Латинской Америки. Местные советы избираются только населением, главы администраций - либо населением, либо советом. Префекты являются председателями советов и одновременно утверждаются органами государственной власти (правительством, министром внутренних дел) как представителя государственной власти в своей административно-территориальной единице. Как таковые они осуществляют контроль за деятельностью органов местного самоуправления. При данной системе избранный глава администрации обладает широкими полномочиями, объединяя в своих руках публичную власть территориального коллектива (как его представитель) и государственную власть (по уполномочию государственных органов).

Наряду с рассмотренными выше главными системами, существуют и другие формы местного самоуправления и управления, которые не составляют определенной системы. В таких своеобразных административно-территориальных единицах, как кочевое племя или род, *вожди* единолично или в качестве *советов вождей* продолжают выполнять управленческие функции (в Мали, например, имеется 15 возглавляемых вождями кочевых

племен). Среди оседлого населения стран Африки и Океании административные полномочия вождей повсеместно ликвидированы (в ряде стран этот процесс растянулся, например, в Нигерии соответствующие акты были приняты только в 1976 г.), но они продолжают в ряде стран входить в соответствии со своим положением в состав органов самоуправления, особенно на низовом уровне (Малави, Свазиленд, Сьера-Леоне, Вануату, Папуа-Новая Гвинея и др.) или создают советы вождей. Они не имеют по закону управленческих функций, но во многих странах (Гана, Камерун, Нигерия и т.д.) они продолжают оказывать большое влияние на местные, иногда не только на местные дела.

Особые формы местного управления существуют в условиях военных режимов. Обычно *военные советы* после переворотов устанавливают исключительно централизованную систему управления. На места назначаются *офицеры* - военные губернаторы, коменданты и т.д. Прежние местные органы регионального самоуправления распускаются (в сельских общинах зачастую сохраняются, но в крупных городах прежние мэры заменяются мэрами-офицерами). При военных губернаторах и комендантах, как правило, создаются совещательные советы, куда включаются и гражданские лица. В условиях длительных военных режимов иногда проводятся выборы в органы местного самоуправления различных звеньев, но под контролем военных. Такие выборы проводились в Алжире, в условиях нескольких сменявших друг друга военных режимов в Нигерии [168, 112].

Различные системы местного самоуправления и управления развиваются в сложных условиях, с поворотами и зигзагами, с присущими им противоречиями. Однако если говорить о главных тенденциях, то общими из них являются *децентрализация* и *деконцентрация*. Первая представляет собой передачу центром полномочий местным выборным органам (органам самоуправления), вторая – передачу полномочий от органов управления, назначаемых из центра, органам местной

администрации (местным органам управления). Многие реформы провозглашаются под флагом этих лозунгов. На деле, особенно в развивающихся странах, эти концепции остаются лишь лозунгами. Другие государства с помощью международного сообщества пытаются внедрить принципы самоуправления в свои политические системы.

Обзор процесса реформирования в западных государствах показывает, что главная проблема при осуществлении любых реформ системы местного самоуправления состоит в том, чтобы найти гармоничный баланс между централизацией и децентрализацией. К тому же современные теории государственного и муниципального управления рассматривают местное самоуправление и местное управление сквозь призму понятий «децентрализация» и «деконцентрация» государственной власти.

В целом, под «деконцентрацией» понимают передачу полномочий назначаемым из центра органам местной администрации, тогда как под «децентрализацией» рассматривается передача центром отдельных полномочий местным выборным органам. Важным является невмешательство государства в сферу собственных полномочий органов местного самоуправления.

Второй вопрос, который необходимо было решить, это форма местной власти - местное самоуправление или же местное управление. Как известно, местное управление осуществляется назначаемыми из центра государственными служащими, местное самоуправление реализуется выборными органами, формируемыми населением.

В большинстве развитых стран и в ряде развивающихся государств этими органами выступают муниципальные институты, которые пользуются некоторой самостоятельностью по отношению к центральной власти и не находятся в прямом иерархическом подчинении вышестоящим органам. Зачастую подобные выборные органы квалифицируются в литературе и законодательстве как органы самоуправления.

В литературе также встречаются мнения, что не стоит

противопоставлять местное самоуправление местному управлению, а рассматривать их в соотношении как части к целому, так как местное управление - это сложный механизм и может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и местные представительные органы.

Именно в таком качестве местное управление входит в государственный механизм, обладая значительной спецификой и самостоятельностью по сравнению с другими его элементами. Такая система обычно представляет собой часть единой публичной администрации, децентрализованный и организационно обособленный элемент государственного механизма, выступающий в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами.

В то время как особенность местного самоуправления заключается в том, что органы муниципальной власти имеют собственную легитимность, ибо формируются непосредственно населением либо при его участии, и действуют в рамках собственных полномочий. Такого рода полномочия, с одной стороны, реализуются местными органами по своему усмотрению в зависимости от финансовых возможностей.

В странах с континентальной моделью на местах до сих пор существует административный контроль, который осуществляют назначаемые из центра представители государственной власти. В странах с англосаксонской системой нет представителей государства на местах, однако неизбежный контроль за органами местного самоуправления производится со стороны министерств. Кроме классических органов местного самоуправления на местном уровне действует огромное количество отраслевых органов управления, чиновников, которых назначают вышестоящие организации.

Например, во Франции до реформы начала 1980-х годов жесткий контроль, граничивший с административной опекой за деятельностью коммунальных и департаментских органов, осуществлялся префектом департамента. В настоящее же время во Франции система управления на

местах представлена двумя взаимодействующими, но относительно самостоятельными подсистемами: органами центрального государственного управления на местах и органами децентрализованного местного самоуправления.

И третий важный аспект, как показывает опыт западных стран, это компетентность и уровень квалификации кадрового состава органов местного самоуправления и местного управления. Кроме того, практика показывает, что в системе управления кадрами в органах местного самоуправления должны быть четко сформулированы функции и задачи каждого из звеньев, порядок их взаимодействия.

Таким образом, реформы в западных странах оцениваются в литературе неоднозначно. Но сходятся в одном, в том, что рыночный подход позволил сделать управление общественным сектором и на местах более чувствительным к экономической конъюнктуре. Хотя и остается нерешенной проблема ответственности и подотчетности государства его гражданам, участие их важно в процессе выработки и осуществления политики. Как подчеркивают исследователи, менеджмент - это не идеология, а способ решения возникших в 1980-1990-е годы задач в управлении на Западе.

Несмотря на реформирование системы местного самоуправления, продолжает сохраняться две модели: англосаксонская и континентальная. Хотя властная природа органов местного самоуправления зависит от правовой системы, определяющей ее статус, все же в государствах с континентальной моделью, где всегда сильны централистские тенденции, господствовавшие многие десятилетия, местное самоуправление развивалось сначала под руководством, а затем под жестким контролем со стороны центра.

Поэтому в государствах континентальной правовой системы организация и деятельность органов местного самоуправления, их связи между собой и с центральной администрацией определялись центральной властью. Напротив, в странах англосаксонской правовой системы

муниципалитеты обладают высокой степенью автономии и строят свои отношения с центром в качестве самостоятельных публично-правовых институтов.

Таким образом, особый интерес и актуальность приобретает исследование проблемы перехода восточно-европейских государств от централизованной системы государственного управления к местному самоуправлению. Именно через исследование трансформации такого важнейшего института как местное самоуправление, можно обозначить специфику изменений в бывших социалистических странах Восточной Европы.

Это позволит, на наш взгляд, рассматривать процесс генезиса местного самоуправления не только как смену форм и методов управления на местах, но и как процесс синтеза различных моделей, концептуальных идей и представлений, воспроизведение имевшихся ранее аналогов, поиск новых механизмов, а также возможное применение позитивного опыта бывших государств «народной демократии» в ходе осуществления реформы местного самоуправления в Кыргызстане. Несомненную актуальность имеет также и более широкая проблема - генезиса и развития местного самоуправления и местного управления в государствах Восточной Европы, начиная со второй половины XX века.

Характеризуя правовые основы административно-территориального деления в шести странах Восточной Европы и трех государствах Прибалтики, следует прежде всего отметить, что практически во всех государствах (за исключением Болгарии) они претерпели значительные изменения. Соответственно, реформирование административно-территориального деления непосредственно отражалось и на системе местного управления и местного самоуправления, а в некоторых государствах (например, в Эстонии) термин «административная реформа» стал синонимом реформы местного самоуправления.

Так, в отличие от существовавшей трехзвенной административно-

территориальной системы в так называемый социалистический период (за исключением Болгарии и в некоторых случаях Польши) новые конституции всех шести государств Восточной Европы ввели двухзвенное административно-территориальное деление. Высшую ступень составляют области (в Болгарии, Венгрии их называют комитетами), уезды (или округа в Румынии), воеводства (в Польше), края (в Чехии и Словакии); низшую - общины (Болгария, Чехия, Словакия), коммуны (Румыния), гмины (Польша) и села (Венгрия) [93, 94].

Прибалтийские государства выбрали достаточно радикальные решения на начальном этапе реформирования административно-территориального деления:

-отказались от среднего, так называемого регионального, звена. Однако впоследствии в этих странах такое решение было подкорректировано. Так, с 1989 по 1993 гг. первый уровень местного самоуправления в Эстонии состоял из сельских муниципальных образований, поселков и городов; второй уровень из округов. Закон 1989 г. юридически закрепил однозвенную модель, переход к которой и продолжался в указанный период.

Давая общий обзор административной и муниципальной реформы в Эстонии, представляется возможным выделить три ее основных этапа.

В ходе первого из них, охватившего начало 90-х годов XX в., реформа местного самоуправления была провозглашена приоритетной сферой деятельности эстонского правительства.

Второй этап охватил середину 90-х годов прошлого столетия и, начавшись с момента принятия Конституции Эстонии 1992 г., создал развитую правовую основу проводимых реформ.

Конец 1990-х годов ознаменовал третий этап преобразований. В ходе него произошли радикальные качественные изменения в системе управления эстонским государством как на центральном, так и на региональном и местном уровнях.

Реформа серьезным образом преобразовала существующую модель

управления в социальной и финансовой сфере, что, впрочем, отчасти привело к известным диспропорциям в развитии отдельных областей общественного управления. Принципами развития общественного управления в Эстонии признаны: децентрализация в сфере принятия решений, ответственности и финансовых ресурсов; делегирование публичных полномочий частному сектору и так называемому «третьему сектору» (образования с иностранным капиталом); развитие информационных систем; одобрение гибкой политики в отношении персонала в сфере муниципальной службы, наилучшим образом подходящей для небольшого государства с ярко выраженной проблемой ограниченности ресурсов.

Среди сфер деятельности, в регламентации которых активно должно участвовать местное самоуправление, документ называет административно-территориальное деление, совершенствование муниципального управления, изменение принципов формирования и исполнения муниципального бюджета с целью установить прямую зависимость между доходами и экономическим развитием на местах [94, 112].

Показателен опыт проведения реформ местного самоуправления также в странах бывшего социалистического лагеря - Польше и бывшей ГДР. Польские законодатели еще в 1990 году закрепили основные положения Европейской хартии о местном самоуправлении в национальных актах. С января 1990 года в Польше вступил в силу закон о местном самоуправлении, в соответствии с которым местное самоуправление должно осуществляться на основе принципов субсидиарности и приоритета прав граждан. В качестве базовой основы осуществления местного самоуправления была выбрана гмина (община). Управленческая деятельность местного сообщества осуществляется через органы гминного (местного) самоуправления, основная задача которых, равно как и органов государственной власти в Польше, - оказывать услуги жителям.

С начала 1999 года местное самоуправление реализуется также на

повятовом уровне (районный уровень, являющийся в Польше вторым уровнем местного самоуправления). По мнению А. Любятовски - координатора Союза (Унии) польских метрополий, совершенствование системы субсидиарного самоуправления в Польше займет еще 20-30 лет [61].

Анализируя уроки объединения Германии, немецкие специалисты выявили ряд ошибок, которые могут послужить уроком для многих стран постсоветского пространства:

- во-первых, система местного самоуправления, как правило, затрагивает широкие слои общества, поэтому ее реформирование не должно быть таким резким и кардинальным, как это имело место при переходе «новых» федеральных земель к западно-германской системе;

- во-вторых, именно при реформировании системы организации местных властей следует большее внимание уделять имеющемуся положительному опыту, который должен быть положен в основу новой системы. Например, в бывшей ГДР успехи в социальной сфере были достигнуты во многом благодаря деятельности местных властей, но это не было учтено при объединении;

- в-третьих, для осуществления на практике реформы местного самоуправления необходима достаточно многочисленная прослойка квалифицированных специалистов в области коммунального права, управления и финансов. Их нехватка, наряду с отсутствием отработанного механизма коммунального управления, не может быть компенсирована даже за счет таких огромных финансовых вливаний, какие были сделаны в «новые» земли после объединения. Таким образом, даже широкомасштабное финансовое выравнивание не смогло компенсировать ошибки в области коммунальной политики.

В целом, в процессе исследования современного этапа генезиса институтов местного управления и местного самоуправления в странах Восточной Европы и Прибалтики нельзя не заметить институциональную особенность исполнительных органов местного самоуправления.

Примечательно, что практически во всех шести странах Восточной Европы (кроме Польши) на низовом уровне - общинном самоуправлении - исполнительные органы формируются путем местных выборов, поэтому можно сделать вывод, что наряду с советами (ассамблеей) указанные органы практически являются представительными органами, осуществляющими исполнительно-распорядительные функции.

Во всех государствах Прибалтики, напротив, исполнительные органы местного самоуправления избираются (или назначаются - в Латвии) муниципальным советом. Муниципальное законодательство восточноевропейских и прибалтийских стран к органам исполнительной власти местного самоуправления относит: кмета (мэра) в Болгарии, правление гмины в Польше, общинный (муниципальный) совет в Чехии, старосту (мэра) общины (муниципалитета) в Словакии, примари (мэра) в Румынии, управление (мэрию) в Венгрии, исполнительного директора в Латвии, мэра в Литве и Эстонии [97, 79].

Рассмотрим также реформирование системы местного самоуправления в России. Данный процесс основывался не только на законах, но и на Указах Президента Российской Федерации. Основным моментом становления современной модели организации местного самоуправления стало принятие 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации, которая признала необходимость существования местного самоуправления, его правовых гарантий на законодательном уровне.

Конституция Российской Федерации 1993 года определила концептуальные основы построения новой системы местного самоуправления, выделила местное самоуправление, как самостоятельную форму осуществления власти народа, признавая при этом и защищая экономическую основу местного самоуправления, муниципальную собственность наряду с другими формами собственности.

Указы Президента, разработанные на основе Конституции, Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», несмотря на ряд их недостатков, достаточно полно соответствовали потребностям российского общества, международным правовым стандартам. Они представляли собой переход от советской системы местной власти к системе муниципального управления.

С принятием данного закона начался новый этап развития правовой основы местного самоуправления. В современной России осуществляемое реформирование органов местной власти, в большинстве опирается и на дореволюционный опыт. Исторический опыт показывает, что местное самоуправление появлялось только тогда и там, где требовалось пробудить инициативу органов местной власти, прежде всего, для наиболее быстрого выхода из создавшегося кризиса власти.

Важным моментом реформы местного самоуправления на современном этапе является создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления и осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления. В итоге, выделяются три основных, объективно сложившихся этапа становления организационно-правовой основы местного самоуправления в России. Первый этап - с 1990 по 1993 год. Второй этап - с 1993 по 1995 год. Третий этап - с 1995 года по настоящее время [134].

Таким образом, опыт государств Восточной Европы и Балтии показывает, что даже в небольших странах, где нет резких различий в региональном развитии, стандартные и централизованно устанавливаемые дотации для самоуправления объективно не обеспечивают равных условий ни для регионов, ни для отдельных городов и общин. Так, например, в Венгрии дотации оказались более выгодными для малых населенных пунктов и менее выгодными для средних и крупных городов [28]. Иными словами, выявился ряд недостатков шаблонного подхода.

Процесс реформирования местного самоуправления постсоциалистических государств Восточной Европы и Балтии должен сопровождаться адекватным управлением местных финансов, необходимых

для покрытия возрастающих местных расходов. Для обеспечения самостоятельности местного управления особенно важно укрепление собственной доходной базы территорий и снижение их зависимости от дотаций вышестоящих бюджетов. Несмотря на то, что в законодательстве восточно-европейских и прибалтийских стран достаточно четко определяется материальная база самоуправления, на сегодняшний день проблема формирования местных бюджетов и муниципальной собственности остается весьма актуальной.

Подробное рассмотрение функционирования местного управления в различных странах показывает разнообразие форм и методов подхода к местному управлению, а также неоднозначный подход к решению построения структуры местного управления за рубежом. Безусловно, бездумное копирование правовой, финансово-экономической и социальной структуры местного управления зарубежных стран не является самоцелью этой работы. У Кыргызской Республики есть собственный путь развития, обусловленный историческими, экономическими и национальными особенностями. Сейчас работа по улучшению и оптимизации системы местного управления в Кыргызской Республике находится в самом разгаре, много хорошего и полезного уже сделано, множество задач еще предстоит решить в будущем. Все эти усилия направлены на улучшение общественно-политического, правового и социально-экономического климата в стране. Рассмотрение и дальнейшее изучение опыта развитых в экономическом отношении стран в деле оптимальной организации и функционирования местного управления может помочь Кыргызской Республике в проведении реформ по децентрализации.

Обобщая первую главу «Теоретические основы исследования развития местного самоуправления», следует подчеркнуть, во-первых, что местное самоуправление имеет 200-летнюю историю – еще с конца XVIII века в Европе начали определяться местные самоуправления как органы власти на местном уровне. Во-вторых, каждая страна выбирает такую организацию и

структуру местного управления, которая отвечает объективно-существующим условиям и возможностям того или иного государства. В-третьих, мировая практика дала огромное разнообразие форм организации местного управления и самоуправления, среди них выделяются две модели, сложившиеся в Европе: англосаксонская и континентальная. В-четвертых, в современных условиях наблюдается становление и развитие местного самоуправления при переходе от различных недемократических форм правления к другим, более демократическим. В последние десятилетия возникли ряд подходов, основой которых является анализ переходного периода и специфики формирования политических институтов (в данном случае – местного самоуправления) в транзитных обществах, в особенности в Кыргызской Республике (об этом будет рассмотрено ниже).

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

2.1. Основные этапы реформирования местного самоуправления (1991-2014 годы)

Как свидетельствует история, еще при патриархально-феодалном строе в условиях родоплеменной общины у кыргызов имелись институты общественного самоуправления. Так, выбираемый сообществом айыла суд аксакалов (старейшин) занимался не только судебными разбирательствами и решением споров между членами сообщества, но и консолидировал население для ведения наиболее важных местных дел, выполняя тем самым функции органа общественного самоуправления. Некоторые формы общественного взаимодействия, например, так называемый метод «ашара», когда односельчане собирают воедино свои силы и средства с целью решения внутренних проблем, будь то стихийное бедствие, скоропалительная уборка урожая или выполнение других чрезвычайно важных хозяйственных работ на своей территории, действуют по сегодняшний день. В многочисленных обычаях и традициях кыргызов заложено немало идей общественного самоуправления и созидания. Так что на всем историческом пути развития кыргызский народ, тысячи лет назад потерявший свою государственность, спасала от полного уничтожения не какая-нибудь сверхъестественная сила, а те принципы самосохранения, самообслуживания, самовоспитания, нравственного самоочищения, которые лежали в основе кыргызской кочевой цивилизации, кочевой духовности.

Просуществовавшая на протяжении свыше 70-ти лет система советов дала возможность кыргызскому народу самому управлять своей республикой. Депутаты советов всех уровней выбирались из числа простых граждан. Вчерашние рабочие и крестьяне становились управленцами. Опыт семи десятилетий советской власти показал, что в случае ориентации на интересы людей и включения их в социально-организационную деятельность удавалось решать, казалось бы, неразрешимые задачи. Но в случае вырождения самоуправленческих начал советская власть превращалась в рутинную, бюрократическую административную структуру. В прошлой деятельности советов было немало ценного, полезного, что необходимо сохранить и в нынешних условиях. В первую очередь, это

различные формы работы с населением, привлечения его к решению местных задач.

Важным рубежом в развитии местного самоуправления стало принятие Жогорку Кенешем (Верховным Советом) 19 апреля 1991 года Закона «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан». Согласно закону, власть на местах была передана переименованным в «кенеша» местным советам - представительным органам, ставшим основными звеньями местного самоуправления.

Все административно-территориальные единицы в соответствии с законом стали самоуправляемыми. Статья 8 установила, что «местными кенешами являются областные, районные, городские, районные в городах, городские районного подчинения, поселковые и айильные кенеша, составляющие единую систему представительных органов местного самоуправления». Предусматривалась глубокая реформа первичных звеньев управления - сел (айилов) и поселков. Председатели айильных и поселковых кенешей приобрели статус глав местного самоуправления, одновременно на них возлагались функции местной государственной администрации. Таким образом, за местными советами закон закрепил двойной статус: представительных органов самоуправления и органов государственной власти на местах.

Суверенитет, юридически оформленный 15 декабря 1990 года в «Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан», поставил руководство республики перед выбором: либо практически реализовать основные положения уже принятого закона, либо искать свой подход к реформе власти на местах [81, 121].

Путь был найден в короткие сроки. Обосновав необходимость реформы и организации новой системы управления территориями, Администрация Президента внесла на рассмотрение Жогорку Кенеша проект Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан», который был принят 4 марта 1992 года. Закон ввел

дуалистический принцип организации системы местной власти. Эта система включала:

- местные референдумы, собрания граждан - как формы непосредственного осуществления самоуправления;
- представительные органы местного самоуправления - местные кенешы;
- органы исполнительной власти во всех административно-территориальных единицах - местные государственные администрации [47].

С принятием данного закона в республике начался долгий период двоевластия на местах. Представительные органы местного самоуправления - кенешы были освобождены от выполнения исполнительно-распорядительных функций. В то же время кенешам предоставлялось право дать или не дать согласие на назначение главы местной государственной администрации, а также право на выражение ему недоверия.

Местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных единиц, которые определялись в соответствии с законодательством республики. Для удобства управления закон установил территориальные уровни местных кенешей и местных государственных администраций:

- первичный территориальный уровень - сельские (айильные), поселковые, городские (в городах районного значения) местные кенешы;
- базовый территориальный уровень - городские, районные, районные в городах местные кенешы и государственные администрации;
- областной территориальный уровень - областные и Бишкекский городской кенешы и государственные администрации.

В части полномочий органов местного самоуправления реальных сдвигов не произошло, за местными кенешами закреплялись те же самые функции, которые имели местные советы: разработка и реализация программ и мероприятий по социальной защите, хозяйственное, бытовое, социально-культурное обслуживание населения; координация разработки и реализации генеральных планов застройки, архитектурных решений, надзор за

соблюдением установленных норм строительства любых объектов на своей территории; контроль за рациональным использованием природных ресурсов; организация содержания местных коммуникаций всех видов, улиц, дорог, учреждений народного образования и здравоохранения. Что же касается исполнительных органов - местных администраций, то они на основании закона приобрели самые широкие полномочия. В ходе процесса децентрализации основные функции управления территориями сосредоточились на областном уровне, а именно в руках областной государственной администрации. Решающая роль в управлении территориями и осуществлении реформ возлагалась на главу областной администрации - губернатора. К компетенции местной государственной администрации области закон отнес:

- организацию на договорных началах хозяйственного и социально-культурного обслуживания районов и городов;
- проведение межтерриториальных мероприятий;
- финансовое содействие сбалансированности местных бюджетов базового территориального уровня;
- оказание методической помощи в разработке программ регионального, национально-культурного развития, демократической политики;
- обеспечение законности в осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности и общественной безопасности.

В реальности же за столь «обтекаемыми» полномочиями имело место полновластие (всевластие) губернаторов областей. Представление премьер-министру кандидатур глав государственных администраций базового уровня, назначение глав государственных администраций первичного уровня (хотя и с формального согласия соответствующих кенешей), дача согласия на назначение глав отраслевых ведомств, широкие полномочия по координации и контролю за их деятельностью - все это свидетельствовало о неограниченных полномочиях главы областной государственной администрации.

С принятием первой Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993 года, которая закрепила основы местного самоуправления, это потребовало законодательного развития. С этой целью Указом Президента Кыргызской Республики от 22 августа 1994 года была создана специальная комиссия, которая приступила к разработке концепции реформы местного самоуправления.

Для разработки концепции важное значение имело создание правовой основы. 18 августа 1994 года был издан Указ Президента «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике», определивший поэтапное проведение реформы. Первый этап должен был охватить реформу местного самоуправления на первичном уровне - села (айыла), поселка, города. Второй этап предусматривал возможность перевода на самоуправление районов и областей.

Чтобы не повторять предыдущих ошибок, Президент и комиссия по реформе местного самоуправления пришли к выводу о необходимости повременить с законом «Об общих принципах местного самоуправления». Принимается решение «обкатать» реформу на практике, а затем, по мере выживаемости новшеств и вырисовывания национальной модели, закрепить их на законодательном уровне.

22 сентября 1994 года Указом Президента утверждается подготовленный комиссией проект положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике». Положение стало официальным документом, где впервые были закреплены политико-правовые, организационные и финансово-экономические основы организации местного самоуправления, обрисованы контуры будущей его модели, даны понятия местного сообщества, определены некоторые принципы организации системы местного самоуправления, права местного сообщества на формирование коммунальной (муниципальной) собственности и осуществление внешнеэкономической деятельности, а также основы экономической, финансовой и социальной деятельности органов местного

самоуправления.

Местное сообщество, как отмечалось в положении, «составляет население, постоянно проживающее на территории айыльного, поселкового и городского кенешей, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения как непосредственно, так и через представительные и другие органы». Положением установлено, что членом сообщества может быть гражданин Кыргызской Республики, постоянно проживающий на территории местного сообщества и связанный с ним обязательствами.

Местные сообщества в лице их местных кенешей объявлялись первичными уровнями местного самоуправления, а районы и области республики - территориальными объединениями местных сообществ.

Конечно же, разработанный в такие короткие сроки нормативно-правовой акт не был идеален. Так, из числа основных вопросов остались открытыми следующие:

- в положении были две статьи, закреплявшие по сути один институт, - статья 4 «Принципы организации системы местного самоуправления» и статья 6 «Основные начала местного самоуправления». Причем в статье 4 о принципах как таковых речи не велось, ее нормы закрепляли систему местного самоуправления. Что же касается статьи 6, она-то как раз и определяла принципы (основные начала) деятельности органов местного самоуправления;

- статья 7 закрепила вопросы, относящиеся к ведению местного самоуправления (вопросы местного значения), в обобщенном виде, что породило определенные проблемы в практической деятельности органов местного самоуправления. Во-первых, это не проясняло, чем конкретно должны заниматься органы местного самоуправления, во-вторых, привело к широкому толкованию ими своих функций.

Но в целом значение положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» было велико, ведь именно благодаря этому правовому акту население (местное сообщество) получило

реальную возможность осуществлять самоуправление.

Практическое воплощение в жизнь реформы местного самоуправления началось с формирования выборных представительных органов местных сообществ. 22 декабря 1994 года в республике были проведены демократические выборы депутатов местных кенешей, а в феврале 1995 года с избранием депутатов районных и областных кенешей завершился процесс формирования представительных органов местного самоуправления. В местные кенеша всех уровней на альтернативной основе был избран 6921 депутат (что почти втрое меньше бывшего депутатского корпуса советов).

В столице республики Бишкеке глава местного самоуправления - мэр также избирался всем населением на альтернативной основе. В соответствии с Указом Президента от 4 июля 1995 года «О первоочередных мерах по организации местного самоуправления города Бишкек» было утверждено временное положение об основах организации самоуправления, определен перечень передаваемых мэру государственных полномочий, изменена структура управления городом, образована государственная комиссия для приема-передачи соответствующих объектов в коммунальную собственность городского самоуправления.

Однако скоро стало очевидным, что некоторые из заложенных в Конституции и Законе «О самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» основных принципов организации местного самоуправления оказались нежизнеспособными. Они не давали простора для дальнейшего развития теории и практики местного самоуправления. Согласно статье 7 Конституции, принцип разделения государственной власти и местного самоуправления должен был быть реализован на уровне районов, городов, областей. Но практика показала, что имеется множество вопросов, которые касаются как органов местной государственной власти, так и местного самоуправления. В Конституции о коммунальной собственности ничего не говорилось. Вследствие этого на местах делами местного значения фактически руководили местные

государственные администрации, а представительные органы местного самоуправления пребывали в бездействии.

Выступая на первом сходе жителей Бишкека 5 июля 1995 года, Президент отметил, что в существующем законодательстве о местном самоуправлении и местной государственной администрации не определен механизм передачи реальных полномочий в руки органов местного самоуправления по непосредственному управлению местными делами. Такие первостепенные вопросы местного самоуправления, как жилищно-коммунальное хозяйство и местный транспорт, местные дороги, водоснабжение, бытовое обслуживание, санитарная очистка, охрана общественного порядка, использование земель местного сообщества и многие другие, фактически находились в непосредственном ведении государственных администраций.

Возникла объективная необходимость внесения отдельных изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики с целью дальнейшего развития местного самоуправления. Соответствующие поправки и дополнения были предусмотрены в проекте Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики».

Новые положения Конституции стали базой для дальнейшего развития концепции местного самоуправления, проведения демократических реформ. 20 марта 1996 года был издан Указ Президента «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления», обеспечивающий согласованное функционирование этих органов, повышение их ответственности за состояние уровня жизни населения, укрепление законности, дисциплины и правопорядка на местах, формирование коммунальной собственности местных сообществ.

Нормативной базой для новой структурной единицы органов местного самоуправления стало Положение об айыл окмоту (сельской управе), утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики 24

апреля 1996 года. Этим документом было определено, что айыл окмоту (сельская управа) - исполнительно-распорядительный орган при айыльном (сельском) или поселковом кенеше, осуществляющий в пределах своих полномочий управление делами жизнеобеспечения и жизнедеятельности местного сообщества. Айыл окмоту создается по принципу: один айыльный (сельский) или поселковый кенеш - один айыл окмоту.

По вопросам организации местного самоуправления глава местного самоуправления села подотчетен председателю районного (городского) кенеша, а по делегированным государственным полномочиям главе районной (городской) государственной администрации.

Важное значение для формирования коммунальной (муниципальной) собственности местных сообществ имело постановление Правительства «О передаче объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, находящихся на балансе промышленных предприятий, в коммунальную собственность» от 4 мая 1995 года. В постановлении отмечалось, что из-за общего спада промышленного производства, вымывания собственных оборотных средств промышленных предприятий произошло резкое сокращение отчислений на содержание объектов социальной инфраструктуры. В результате многие объекты социальной сферы не эксплуатировались, приходило в упадок жилищно-коммунальное хозяйство.

На основе рекомендаций II республиканского совещания глав органов местного самоуправления Президент издал 24 октября 1996 года Указ «О мерах по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления в Кыргызской Республике», которым были утверждены примерный устав (айыл мыйзамы) местного сообщества айыльного (сельского) и поселкового кенешей, положение о сельском курултае, а также устав Ассоциации органов местного самоуправления. Эти нормативные документы дали мощный толчок развитию демократических процессов в селах и поселках.

Позитивные сдвиги произошли и в создании коммунальной (муниципальной) собственности местных сообществ. Постановлением

Правительства республики от 11 ноября 1996 года в коммунальную собственность сельских и поселковых кенешей были переданы объекты социального значения на сумму 1 млрд. 600 млн. сомов. В результате чего местные сообщества получили возможность взять на себя ответственность за состояние дел на своей территории.

Начиная с 1997 года обсуждается вопрос о целесообразности децентрализации власти и развитии организационно-правовой и материально-финансовой базы местного самоуправления.

Местное самоуправление является неперенным атрибутом любого современного демократического общества. В системе управления оно наиболее приближено к народу. Существует в мире громадное количество разнообразных моделей и типов организации местного самоуправления. Различия в построении систем местного самоуправления зависят от многих факторов: политического режима, доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, государственного устройства и административно-территориального деления государства, национальных традиций.

Местное самоуправление - это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется гражданами как путем различных форм прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления - это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий [52, 11]. Им принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Оно определяется, прежде всего, тем, что наличие органов самоуправления

обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако, органы местного самоуправления - это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Согласно Конституции Кыргызской Республики, народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это позволяет говорить, что и государственные органы, и органы местного самоуправления являются органами власти народа, органами, посредством которых народ осуществляет свою власть.

В то же время, органы государственной власти и местного самоуправления представляют собой различные формы осуществления власти народа. Органы государственной власти являются структурными единицами государственного аппарата, государственными органами. Поэтому осуществляемая ими власть народа имеет форму государственной власти. Органы же местного самоуправления не являются составной частью государственного механизма управления. Как и во многих других государствах, они не входят в систему органов государственной власти, поэтому представляют собой самостоятельную форму реализации народом своей власти.

Одновременно не являясь органом государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Поэтому принимаемые ими в пределах своих полномочий решения обязательны на территории местного самоуправления для всех

предприятий, организаций, учреждений, должностных лиц, граждан и общественных объединений [48, 39]. Систему местного самоуправления в республике составляют местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые самим населением, а также собрания и сходы граждан.

Безучастное отношение к реформе местного самоуправления многих государственных органов, министерств и ведомств, привело к необходимости принятия нового правового акта, который изменил бы существующее положение дел. По инициативе Президента 12 мая 1997 года принимается Указ «О программе государственной поддержки местного самоуправления и основных направлениях реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике». Программа призвана поддержать усилия органов государственной власти и местного самоуправления в решении стоящих перед ними задач, обеспечить внедрение и развитие принципов самоуправления на местах, защитить интересы местного самоуправления в процессе принятия решений и законов государственными органами. Примечательно, что Указ прямо обязал органы государственной власти создавать необходимые условия для становления и развития местного самоуправления, обеспечивать достаточность материальных и финансовых ресурсов местных сообществ для выполнения ими предусмотренных законом функций.

Указ Президента от 23 июня 1998 года «Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики» завершил первый этап реформы местных властей. Данным правовым актом городам районного подчинения было предоставлено право осуществлять управление делами местного (городского) значения на принципах самоуправления.

Этим же Указом утверждено положение «Об основах организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской

Республики». Положение установило систему органов местного самоуправления городов районного значения, закрепило финансово-экономическую основу городского самоуправления, разграничило функции представительного и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, определило принципы взаимоотношений органов местного самоуправления города с органами государственной власти.

Одновременно вышел в свет Указ Президента «О некоторых организационно-правовых вопросах деятельности местных кенешей Кыргызской Республики», который утвердил Временное Положение «О статусе депутатов местных кенешей Кыргызской Республики». Отсутствие нормативного акта, закрепляющего статус депутатов представительных органов местного самоуправления всех уровней, порождало на практике массу проблем. Мало того, что депутаты не имели четкого представления о своих полномочиях, у них не было гарантий осуществления депутатской деятельности, ведь Жогорку Кенеш еще в 1995 году лишил депутатов местных кенешей депутатской неприкосновенности, поэтому данный Указ внес значительный вклад в дальнейшее развитие местного самоуправления в Кыргызстане.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике свидетельствует о том, что к концу 1998 года закончился первый этап реформы, выразившийся в переустройстве системы управления на первичном уровне (села, поселка, города районного подчинения), предоставивший право местным сообществам данного уровня осуществлять власть на своей территории в соответствии с общепризнанными принципами местного самоуправления.

На других административно-территориальных уровнях управление осуществляется на принципах дуализма. Таким образом, в районах и областях представительную власть осуществляют избираемые населением местные кенешы, а исполнительную власть - местные государственные администрации, главы которых назначаются.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной

государственной администрации» от 12 января 2002 года определяет следующие основные принципы местного самоуправления [49, 57]:

- законность и социальная справедливость;
- самообеспечение, самофинансирование и саморегулирование;
- волеизъявление граждан через местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые населением, а также собрания и сходы граждан;
- защита прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;
- демократия, гласность и учет общественного мнения;
- коллегиальность, свободное обсуждение при решении вопросов;
- независимость местных кенешей в решении вопросов своей компетенции.

Конституция республики устанавливает местные кенешы в качестве основных органов местного самоуправления, формируемых населением.

1. Местные кенешы - представительные органы местного самоуправления, формируемые в порядке, установленном настоящим Законом, законодательством о выборах и о статусе депутатов местных кенешей, сроком на 4 года.

2. В Кыргызской Республике устанавливаются следующие местные кенешы:

1) айылный кенеш - представительный орган местного самоуправления в айылном аймаке;

2) городской кенеш - представительный орган местного самоуправления в городе;

3) районный кенеш - представительный орган местного самоуправления на территории района.

3. Местные кенешы состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок проведения выборов депутатов местных кенешей определяется

законом.

4. Местные кенешы являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции. Отмена решений местных кенешей в случае их противоречия Конституции и законам Кыргызской Республики осуществляется в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

5. Избранные депутаты городских, районных кенешей объединяются в депутатские фракции (далее - фракции). Большинство в городском, районном кенеше считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в городском, районном кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов. Фракция или фракции, не входящие в состав фракций или коалиции фракций большинства, считаются меньшинством в местном кенеше [47].

Местные кенешы являются органами выработки и утверждения стратегии развития территорий. Они издают основные нормативные правовые акты местных сообществ, принимают решения по важнейшим вопросам организации жизнеобеспечения местных сообществ.

Основной формой работы местных кенешей являются сессии, проводимые не реже одного раза в квартал. Сессии кенешей проводятся гласно, в них могут принимать участие представители трудовых коллективов, общественных организаций и движений, средств массовой информации, члены местных сообществ. И это еще одно свидетельство процесса демократизации общества, повышения открытости действий органов власти.

Эти органы обладают исключительной прерогативой утверждать местные бюджеты соответствующей территории. Проекты бюджетов готовятся исполнительными органами: на территории города, поселков и айлов - мэриями, городскими управами, айыл окмоту; на территории районов и областей - местными государственными администрациями. Однако перед вынесением на сессию местного кенеша проекты этих бюджетов

рассматриваются на заседаниях постоянных депутатских комиссий. Практика предварительного рассмотрения вопросов такими комиссиями перед их вынесением на сессию местного кенеша характера и при изучении и подготовке других вопросов.

После принятия бюджета местные кенешы обладают правом контролировать его целевое использование, заслушивая на своих заседаниях отчеты соответствующих руководителей.

Местным кенешам также принадлежит исключительное право введения местных налогов и сборов.

В число важнейших полномочий местных кенешей входит утверждение программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения.

Законодательство республики предоставляет представительным органам самоуправления право установления порядка распоряжения коммунальной собственностью местного сообщества, осуществления контроля за ее использованием [50, 4].

Местные кенешы обладают правом самостоятельно избирать своих председателей, освобождать их от должности, хотя и центральные органы власти периодически предпринимают действия по регулированию процедур их избрания. Так, в соответствии с Временным положением о районных и областных кенешах Кыргызской Республики, утвержденным Указом главы государства от 5 января 1995 года, право рекомендовать кандидатуры на должность председателя областного кенеша принадлежало Президенту республики, после чего депутаты проводили выборы по предложенной кандидатуре; право рекомендовать кандидатуру на должность председателя районного кенеша принадлежало губернатору области [104]. В новом Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года такие случаи не оговариваются. Однако вышеописанное положение Указа Президента не утратило силу и по сей день.

Областные и районные кенешы имеют полномочия выражать недоверие

главе местной государственной администрации, а городские, поселковые и айильные кенешы - соответственно мэру, главе местного самоуправления города районного значения, поселка, айла [49, 62].

Кроме того, кенешы утверждают уставы местных сообществ, вносят в них изменения, контролируют соблюдение этих уставов на соответствующих территориях.

Основной организационно-правовой формой работы местных кенешей являются сессии, созываемые по мере необходимости. Законом установлено, что сессии местных кенешей должны проводиться не реже одного раза в квартал. Анализ, сделанный исследователями показывает, что в среднем по республике кенешы проводят свои сессии чаще установленного нижнего предела: по 5-10 сессий ежегодно. Согласно этим данным, в целом по республике в 1998 году было проведено 2265 сессий местных кенешей всех территориальных уровней, за первое полугодие 1999 года - 1248 сессий. Если на сессиях 1998 года рассматривалось 6115 вопросов, то показатель первого полугодия следующего года насчитывает - 3676 вопросов [49, 64].

Наибольшее количество рассмотренных вопросов (13% в 1998 и 14% в 1999 году) посвящено вопросам социально-экономического развития территорий и (12,7% и 18,1% соответственно) местному бюджету.

Немало внимания уделяется и вопросам социальной защиты, образования, культуры, здравоохранения, развития территориального общественного самоуправления.

Значительно меньше были рассмотрены вопросы содержания коммунальной собственности, благоустройства территорий. Но некоторые авторы наблюдали тенденцию роста количества рассмотрения подобных вопросов на сессиях. На сегодняшний день депутаты значительно чаще обсуждают проблемы использования объектов коммунальной собственности и распоряжения ими. Это связано, во-первых, ростом количества объектов коммунальной собственности, переданных органам местного самоуправления, а во-вторых, появилась новая нормативно-правовая база.

Закон «О коммунальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года разграничил вопросы ведения представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения коммунальной собственностью.

Депутаты местных кенешей избираются населением соответствующего избирательного округа прямым голосованием сроком на пять лет. Статус депутатов местных кенешей регулируется Законом «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года, который определяет порядок возникновения и срок полномочий депутатов местных кенешей, устанавливает случаи досрочного прекращения депутатских полномочий, ограничения деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления, порядок взаимоотношений депутата с местным кенешем [48].

Закон устанавливает следующие права депутата местного кенеша:

- избирать и быть избранным в органы соответствующего местного кенеша;
- предлагать вопрос для рассмотрения местным кенешам и его органами (постоянные временные депутатские комиссии и др.);
- вносить для рассмотрения проекты решений, других принимаемых местным кенешем или его органами документов;
- высказывать мнение по персональному составу образуемых местным кенешем органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых местным кенешем;
- ставить вопрос о недоверии органам, образованным местным кенешем, лицам, входящим в их состав, в также лицам, избранным, назначенным или утвержденным местным кенешем;
- принимать участие в дебатах, обращаться с запросами, задавать вопросы докладчикам, содокладчикам, председательствующему на заседании;
- вносить предложения о заслушивании на пленарном заседании

местного кенеша отчета или информации любого органа или должностного лица, подотчетных либо подконтрольных местному кенешу, а также по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего местного кенеша, других органов и должностных лиц, действующих на территории;

- выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования давать справки;

- оглашать на заседаниях местного кенеша и его органов в установленном местным кенешем порядке тексты обращений, заявлений, резолюций, петиций граждан или их объединений, если они имеют общественное значение.

Депутаты местных кенешей могут также обращаться с запросом к руководящим должностным лицам местного самоуправления и местной государственной администрации, предприятий, учреждений и организаций, расположенным на соответствующей территории.

Полномочия председателей местных кенешей определяются Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, уставом соответствующего местного сообщества, а также регламентом местного кенеша [64].

На сегодняшний день местные кенешы обладают достаточно широким кругом полномочий по решению важнейших вопросов местного значения. Но становление системы местного самоуправления ускоряется или сдерживается рядом других факторов, которые имеют отношение и к деятельности местных кенешей. К ним можно отнести следующие: трудности решения вопроса о взаимосвязях и «вертикальной» субординации в системе местного самоуправления, взаимоотношения с центральной властью, недостаточно открытая деятельность работы местных кенешей, что порождает недоверие и непонимание местного населения в происходящих переменах. Последнее имеет принципиальное значение, так как местные кенешы являются тем институтом гражданского общества, можно сказать, его хребтом, от которого зависит судьба демократии.

Особое место в осуществлении местного самоуправления играют органы территориального общественного самоуправления (ТОС). Они, как правило, образуются населением на микротерриториях: в границах жилых массивов, улиц, а также в многоквартирных домах и подъездах и т.д. Их создают сами жители, для того чтобы организовать решение проблем, представляющих коллективный интерес. К таким органам относятся советы общности микрорайонов, квартальные комитеты, территориальные кенешы самоуправления, территориальные округа и т.д. В многоквартирных жилых домах избираются председатели домовых комитетов, старшие по подъездам и этажам.

Основная сфера компетенции органов территориального общественного самоуправления - реализация интересов жителей территории, включая мобилизацию жильцов для благоустройства дворов и улиц, полива зеленых насаждений, ремонта домов, а также защита прав жильцов при землеотводе для строительства на прилегающих к домам территориях различных объектов, в том числе магазинов, базаров, кафе и т.д. [49, 64].

Согласно ныне действующему закону органы территориального общественного самоуправления:

- представляют интересы жителей соответствующей территории в органах государственной власти и местного самоуправления;
- принимают участие в работе местных кенешей при обсуждении вопросов данной территории;
- участвуют в приемке объектов социальной сферы, работ по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории;
- содействуют выполнению решений местных кенешей, их исполнительно-распорядительных органов и местной государственной администрации;
- организуют исполнение решений курултаев, собраний и сходов граждан;
- готовят рекомендации и выходят с ходатайством в соответствующие

местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, местные государственные администрации, а также государственные органы, на предприятия, в организации, учреждения по вопросам, относящимся к ведению органов территориального общественного самоуправления;

- осуществляют общественный контроль за соблюдением норм и правил застройки, пользования жилыми помещениями, содержания жилых домов и приусадебных территорий, пожарной безопасности и санитарных норм, за рациональным использованием земли, воды и других природных ресурсов, а также за охраной памятников истории, архитектуры и культуры, вносят в соответствующие органы предложения об устранении выявленных недостатков;

- осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики [64].

Кроме того, законодательно установлено, что местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы и местная государственная администрация на договорной основе могут наделять органы территориального общественного самоуправления своими функциями по осуществлению социально-экономического развития территории, передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов. В городе Бишкек, например, устав города наделяет органы территориального общественного самоуправления полномочиями давать согласие на строительство и установление на соответствующей территории различных объектов, если оно затрагивает интересы местных жителей.

К местным общественным организациям самоуправления относятся и суды аксакалов, которые могут создаваться по решению собраний граждан, местных кенешей или иных представительных органов местного самоуправления на территории айылов, поселков и городов. Как правило, в состав таких судов избираются аксакалы и иные граждане, пользующиеся уважением и авторитетом среди местного населения [139].

Население территорий также могут формировать такие общественные организации, как женские советы, молодежные комитеты, советы ветеранов, суды аксакалов и др., которые представляют собой самоорганизацию различных целевых групп местных жителей для решения специфических проблем. По некоторым данным, количество таких общественных организаций местных сообществ составляет более 5 тыс., а численность активистов в них - около 50 тыс. человек.

В городе Бишкек и городах областного значения управление осуществляется на принципах местного самоуправления. Это означает, что в них отсутствуют местные государственные администрации, а исполнительно-распорядительные функции осуществляются мэрией. Представительную же власть в них осуществляют избираемые населением посредством прямого голосования городские кенешы. В этих населенных пунктах местные кенешы, кроме возложенных на кенешей всех территориальных уровней полномочий, обладают еще некоторыми дополнительными:

- избрание мэра города;
- контроль за деятельностью мэра города;
- отмена решений мэра города в случае превышения им своих полномочий;
- дача согласия на назначение вице-мэров города, руководителей подразделений и служб города, за исключением аппарата мэрии, а в городе Бишкек - и глав районных администраций;
- установление дифференцированных ставок налога на городские земли в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством;
- установление порядка сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- утверждение программы приватизации объектов коммунальной

собственности города;

- принятие решений большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия мэру города и его заместителям, а также главам районных администраций;

- принятие решений двумя третей голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия руководителям подразделений и служб города, что влечет за собой отстранение их от должности [49, 57].

Как мы уже говорили, исполнительно-распорядительные полномочия в этих населенных пунктах осуществляют мэрии, возглавляемые на принципе единоначалия мэром города. Как правило, он является не депутатом городского кенеша, а выборным должностным лицом, отвечающим за проведение в городе государственной политики и осуществление функций исполнительной власти в пределах, делегированных ему государством. Мэрия является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, созданным для обеспечения деятельности мэра по реализации функций и полномочий исполнительного органа местного самоуправления.

Мэр города руководит деятельностью мэрии, городских отделов и служб по обеспечению жизнедеятельности города, отвечает за результаты этой деятельности. По данным вопросам мэр подотчетен перед городским кенешем, который от имени населения контролирует деятельность мэра [49, 57].

Мэр координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, дает согласие на назначение их руководителей. В то же время руководители ряда городских структур назначаются министерствами и ведомствами без ведома и согласия мэра. К таким структурам можно отнести городские подразделения органа национальной безопасности, органа внутренних дел, таможенных органов и органов государственной статистики [64, 101].

В городах районного значения систему органов местного

самоуправления составляют также городские кенешы - органы представительства и городские управы - исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. Городская управа как орган местного самоуправления был введен в соответствии Указа главы государства 23 июня 1998 года [164].

Систему органов самоуправления в них возглавляет глава местного самоуправления - глава города, чья должность является выборной. Он, как правило, одновременно выполняет обязанности председателя городского кенеша и руководителя городской управы.

Функции кенешей городов районного значения аналогичны тем, которые установлены для местных кенешей в целом. Дополнительно к ним они имеют право на [49, 57]:

- дача согласия на назначение заместителей главы местного самоуправления;
- отмену решения главы местного самоуправления города районного значения, поселка, аила в случае превышения ими своих полномочий;
- принятие решения большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям;
- установление в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством, дифференцированные ставки налога на городские земли, а также порядок сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности города.

Функции и полномочия городской управы аналогичны тем, которые выполняют мэрии. По вопросам местного самоуправления глава города подотчетен городскому кенешу, а по исполнению делегированных полномочий - вышестоящим органам государственной власти.

Глава города, как уже говорилось, выполняет функции председателя городского кенеша, руководит городской управой и отвечает в установленном порядке за результаты ее деятельности [64, 101].

Он, как и мэр, не реже двух раз в год отчитывается перед кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении городского бюджета и использовании коммунальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения.

Одним из первых органов местного самоуправления был создан айыл окмоту или сельские управы в марте 1996 года. Айыл окмоту - исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Создается на айылный (сельский) или поселковый кенеш - один айыл окмоту [1, 129].

Айылные и поселковые кенешы выполняют следующие дополнительные к аналогичным кенешам функции:

- дают согласие на назначение заместителей главы местного самоуправления;

- отменяют решения главы местного самоуправления поселка, айыла в случае превышения ими своих полномочий;

- принимают решение большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям;

- в пределах общей суммы земельного налога устанавливают дифференцированные ставки за пользование сельскохозяйственными угодьями, а также порядок сдачи в аренду земель фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов, пастбищ, за исключением пастбищ, расположенных в зоне интенсивного пользования, и отгонных пастбищ для соответствующей территории.

Исполнительную власть на первичном уровне осуществляет, как мы уже говорили, айыл окмоту - сельская управа. Он в своей деятельности подотчетен соответствующему айылному, поселковому кенешам. Но когда дело касается делегированных государственных полномочий, то он несет ответственность перед главой государственной администрации. Все решения, принятые айыл окмоту по вопросам, включенным к его компетенции,

подписываются главами местного самоуправления. Кроме того, они не подлежат утверждению со стороны вышестоящих органов государственной власти, и, как правило, обязательны для исполнения на данной территории.

Диапазон деятельности айыл окмоту достаточно широк, их функции перекликаются с обязанностями и полномочиями исполнительно-распорядительных органов вторичного уровня местного самоуправления, с учетом специфики сельской жизни [48].

Как правило, айыл окмоту имеет право на: организацию функционирования и развития системы жизнеобеспечения айыла, поселка; разработку проектов программ социально-экономического развития соответствующей территории; разработку проекта айылного, поселкового бюджета и их исполнение; разработку и проведение различного рода социально-культурных мероприятий; разрабатывает и осуществляет мероприятия, связанные с крупными и мелкими объектами, земельным фондом и т.д.

Таким образом, местное управление – объективный политический институт. Каждая страна выбирает такую организацию и структуру местного управления, которая отвечает объективно существующим условиям и возможностям этого государства. Субъектами местного управления являются местная государственная администрация, органы местного самоуправления с делегированными государственными полномочиями, которые в пределах своих полномочий, установленных законом, могут использовать различные законные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические. Объект местного управления – это социальные, национальные, иные отношения на местном уровне.

Содержание местного управления - это различные действия по использованию публичной власти (издание правовых актов, организационные меры), которые предпринимаются в целях регулирования общественных отношений или отношений, приобретающих общественное значение. Управленческие органы, должностные лица могут совершать те

или иные действия в пределах своей компетенции, в формах и способах, предусмотренных нормативными актами. Совокупность этих действий, совершаемых в разное время и неодинаковыми методами, составляет управленческий процесс. Содержание местного управления зависит от условий, в которых оно осуществляется, и складывается из различных элементов.

Спустя 20 лет и с принятием новой Конституции и нового закона «О местном самоуправлении» начинается третий этап развития местного самоуправления в нашей стране. Новый этап будет характеризоваться новыми принципами выборности депутатов местных кенешей и глав исполнительных органов местного самоуправления, большей самостоятельностью органов местного самоуправления, уклоном на местное экономическое развитие.

В марте 2013 года Национальное агентство по делам местного самоуправления переименовано в Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики. При Государственном агентстве Кыргызской Республики по делам местного самоуправления образованы: представительные органы; исполнительно-распорядительные органы.

Представительный орган - выборный, коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующего административно - территориального деления, сроком на 4 года, наделенный полномочиями решать дела местного значения. К представительным органам местного самоуправления относятся [142, 79]:

1) кенешы городов Бишкек, Ош - 45 депутатов;

2) городские и айылные кенешы (по численности населения административно-территориальной единицы по состоянию на 1 января 2011 года, в котором проводятся выборы согласно статистическим данным):

- до 6000 - 11 депутатов;

- от 6001 до 20000 - 21 депутат;

- от 20001 и выше - 31 депутат [47].

Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления - орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления, а также делегированных государственных полномочий, осуществляющий исполнительную власть на соответствующей территории. Члены данного органа избираются косвенным путем (мэры города) депутатами городских кенешей и прямым путем (айыл окмоту) населением соответствующей территории, сроком на 4 года. Исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления являются:

1) мэрии. Мэрия - исполнительный орган местного самоуправления, созданный для обеспечения деятельности мэра по реализации функций исполнительного органа местного самоуправления в городе.

В городе республиканского и областного значения действуют мэрии, образованные на базе городских государственных администраций, как исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, возглавляемые мэрами, и обеспечивающие их деятельность по реализации соответствующих исполнительских функций и полномочий;

2) городские управы. В городах районного значения действуют городские управы, образованные при городских кенешах. В силу этого городской управой руководит глава города, который одновременно исполняет и функции председателя городского кенеша;

3) айыл окмоту. В айыле и поселке образованы при айылных и поселковых кенешах - айыл окмоту, подотчетные в своей деятельности соответствующим айылным и поселковым кенешам, а по делегированным государственным полномочиям - главе государственной администрации района или мэру города. В Кыргызстане 460 айыл окмоту.

В законе об айыл окмоту (сельской управе) определены функции айыл окмоту:

- управление коммунальной собственностью и финансовыми ресурсами

местного сообщества;

- оказание услуг населению;

- привлечение в необходимых случаях методом ашара населения айылов (сел) и поселков, а также трудовых, финансовых, технических и других ресурсов предприятий, учреждений и организаций для проведения восстановительно-ремонтных работ в лесном, водном и дорожном хозяйстве местного значения и на объектах социальной инфраструктуры;

- создание и содержание жилого фонда;

- организация досуга населения, проведение культурных и других мероприятий;

- обеспечение организации выборов, референдумов, проведение опросов общественного мнения и другие.

Органы местного самоуправления теперь будут самостоятельно собирать налоги. Соответствующие поправки, внесенные в Налоговый кодекс страны, 20 февраля 2013 года подписал глава государства А. Атамбаев. Как сообщает отдел информационной политики Аппарата Президента: «В соответствии с поправками предусматривается передача органам местного самоуправления (МСУ) функций по сбору местных налогов, в частности, налога на имущество, земельного налога и налогов, взимаемых на основе обязательного и добровольного патента». Для этого органы МСУ и их должностные лица будут наделены соответствующими правами и обязанностями, при этом их работу по сбору налогов будут контролировать органы налоговой службы.

Таким образом, рассмотрев деятельность местного самоуправления за двадцать лет независимости, для более детального анализа мы выделили следующие этапы его развития.

Первый этап, начавшийся с обретением независимости, был связан с кризисным положением страны. В этих условиях было необходимо повысить статус местных советов для более эффективного развития народного хозяйства на принципах демократии и рыночной экономики. Этот период

местного самоуправления был сложным и тяжелым: многие теоретические и методологические вопросы были непонятными.

Второй этап отмечен реформированием местного самоуправления. Принятие в новой Конституции (1993) положения о местном самоуправлении и администрации дало позитивный толчок для последующего развития данного социального института.

На третьем этапе были сделаны первые шаги к качественному улучшению депутатского корпуса. Этот период характеризуется тем, что впервые были представлены международные опыты и с учетом местных особенностей были внесены изменения в деятельность местного самоуправления.

Четвертый этап был связан с существенной децентрализацией власти. Местная власть получила абсолютные полномочия для решения региональных проблем. В 1996 году (10 февраля) народным референдумом были приняты изменения и поправки в Конституции Кыргызской Республики, закрепившие статус местного самоуправления.

Пятый этап начинается с 1998 года, когда в городах были проведены реформы, на основании которых 12 городов районного значения перешли на самоуправление.

Шестой этап характеризуется тем, что в 2006 году было организовано Министерство по развитию местного самоуправления и регионов, а 12 января 2002 года принят Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Седьмой этап был направлен на усиление финансовой базы местного самоуправления и внедрение на местах основных задач программы «Комплексные основы развития», направленной на борьбу с бедностью. Этот период развития местного самоуправления характеризуется поиском форм и попыткой укрепления финансовой и правовой базы института местного самоуправления.

2.2. Основные принципы функционирования системы местного управления и самоуправления

Анализ теоретических и прикладных аспектов организации и реформирования системы публичной власти на местном уровне говорит о том, что данный процесс не исчерпывается вопросами местного самоуправления. В этом отношении первичной и универсальной является сфера деятельности государства и его органов.

Общеизвестно, что само понятие «государство» имеет многообразное значение. В контексте настоящего исследования его следует рассматривать с точки зрения организационного подхода - в качестве аппарата управления в самом широком значении данного понятия. В этом смысле государство представляет собой политическую организацию, обладающую суверенной властью в пределах определенной территории и отправляющую ее посредством постоянно действующих институтов [172]. Последние, к которым относятся правительство, парламент, суды, правоохранительные органы, вооруженные силы, государственные предприятия и т.д., считаются публичными, поскольку отвечают за принятие и реализацию коллективных, то есть общественно значимых решений. Тем самым государство отличается от гражданского общества, деятельность институтов которого направлена на удовлетворение частных интересов.

С географической точки зрения, государство представляет собой территориальное объединение. В связи с этим любые территориальные, или, в общепринятом значении, административно-территориальные единицы, находящиеся в пределах соответствующей территории, независимо от формы организационного устройства государства, являются подразделениями данного государства и входят в его полную юрисдикцию.

В зависимости от статуса тех или иных административно-территориальных единиц и характера их взаимоотношений с центральной властью в системе публичной власти на местном уровне будет четко проявляться соотношение двух основных способов организации

управленческой деятельности - местного управления и местного самоуправления.

Местное управление представляет собой управленческую деятельность, осуществляемую в соответствующей административно-территориальной единице государства центральной властью или администрацией вышестоящего административно-территориального уровня управления. В этом отношении местное управление является органической частью системы государственной власти и осуществляется через назначаемые вышестоящими структурами этой власти административными органами.

В отличие от этого местное самоуправление является деятельностью населения местной территориальной единицы - территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению своими собственными делами [71, 82]. В связи с этим оно, будучи формой самоорганизации населения, сочетает в себе два начала - властное и общественное. Как правило, местное самоуправление преимущественно ассоциируется с муниципальными образованиями, включающими города, поселки и сельские населенные пункты.

На любом уровне управления непрерывно возникают ситуации, требующие от соответствующих органов и должностных лиц принятия тех или иных управленческих решений. Оптимальные действия в подобных ситуациях, призванные в конечном итоге обеспечить наиболее эффективное функционирование государства или его отдельно взятой административно-территориальной единицы, представляются возможными при максимальном следовании принципам соответствующего управления.

В рамках осуществления местной публичной власти принципы местного управления и самоуправления представляют собой важнейшие руководящие правила, которым должны соответствовать организации, функционирование и развитие соответствующей системы. При этом следует различать основные (общие) и локальные (частные) принципы. Первые относятся ко всей системе организации и функционирования местной власти, вторые же охватывают

отдельные элементы и сферы управления [26, 47].

Следует отметить, что в рамках системы местного управления частные принципы, как правило, формулируются в виде определенных правил или требований, отраженных в соответствующих законодательных или подзаконных нормативно-правовых актах. Это, к примеру, могут быть этические нормы муниципальных служащих. Вместе с тем ничего подобного не наблюдается в отношении общих принципов местного управления, которые либо не имеют никакого отражения в действующем праве, либо представлены в общей совокупности основных принципов государственного управления в целом.

С учетом последнего нужно отметить, что теория местного управления предполагает три следующих подхода:

1. Правовой подход. В данном случае ключевыми ценностями местного управления являются верховенство права, соблюдение и защита прав и свобод граждан. муниципальные и государственные служащие здесь подчиняются не столько своему руководству, сколько требованиям Конституции и законов.

2. Политический подход. Согласно этому подходу, основной задачей местного управления является максимально лучшее воплощение воли народа. Муниципальные и государственные служащие в данном случае должны быть политически ответственны, подотчетны прежде всего обществу, восприимчивы к текущим интересам граждан.

3. Менеджеристский (управленческий) подход. Здесь основными ценностями местного управления признаются эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в измеримой форме. Основной вопрос, который ставится в этом подходе, заключается в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами или, как вариант, как получить максимальный результат при заданных затратах. Отдельно следует отметить принципы формирования системы государственного управления. Прежде всего, это наличие трех видов органов государственного

управления, отвечающих концепции разделения государственной власти на три «ветви»: законодательную, исполнительную и судебную. Во многих странах мира в контексте регионального и местного уровней власти в первом случае, как правило, употребляется термин «представительные». Тогда как под «законодательным органом» понимается только либо общенациональный парламент, либо дополнительно к нему, что характерно для федеративных государств, соответствующие представительные органы власти субъектов федерации.

Следующим принципом является иерархичность системы органов государственного управления. Он предполагает наличие как минимум двух уровней управления - общенационального и местного. Наконец, третий принцип заключается в том, что максимальное число уровней государственного управления не ограничено. В этом отношении показательно то, что на практике наиболее часто встречается трехуровневая структура, включающая общенациональный, региональный и местный уровни.

Что касается непосредственно принципов государственного управления, то в политической науке и смежных ей отраслях знания нет однозначного понимания сущности, определения количества и классификации данных принципов. Данное обстоятельство предоставляет различным исследователям формулировать и выражать собственное видение по данному вопросу.

В частности, выделяются следующие принципы, которые носят общесистемный характер:

1. Принцип эффективности - характеризует приведение объекта управления к соответствию требованиям современного общественного развития.

2. Принцип объективности - обуславливает необходимость следования во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерностей (естественно-природных и общественно-исторических) и

реальным возможностям общественных сил. В узком значении данный принцип выражается в демократичном, коллегиальном решении общественно значимых вопросов.

3. Принцип законности - предполагает осуществление государственного управления в режиме повсеместного и полного исполнения действующих нормативно-правовых актов.

4. Принцип компетентности и профессионализма - основывается на комплексной и объективной оценке деловых и личностно-нравственных качеств субъекта управления и его деятельности, направленной на регулирование социальных процессов.

5. Принцип комплексности и системности - требует всестороннего, целостного, целесообразного и открытого подхода к объекту управления и процессу его функционирования во всех сферах его проявления с учетом существенной взаимосвязи с окружением.

6. Принцип демократизма - воспроизводит в той или иной степени в рамках государственного управления основные элементы демократии. Он также предполагает соответствие потребностям, интересам и целям жизнедеятельности людей всех субъектов государственного управления.

7. Принцип правовой упорядоченности - обуславливает необходимость законодательного определения основных аспектов государственного управления: целей, функций, структур, процесса и т.д.

8. Принцип «федерализма» - исходит из административно-территориального деления государства, позволяет развивать и укреплять местное управление, вовлекать в управленческие процессы значительное число граждан.

9. Принцип публичности - предполагает максимальную открытость и обратную связь системы государственной власти и управления по отношению к обществу.

10. Принцип разделения власти [71, 84].

В качестве 11-го принципа следует назвать принцип единства, или

целостности, системы государственного управления. В данном случае имеется в виду то, что, хотя государственная власть и разделена на три общеизвестные «ветви», но все же она представляется единым целым в совокупности всех соответствующих органов и институтов. Одним из наиболее важных факторов обеспечения единства рассматриваемой системы являются конституционно-правовые основы ее формирования и функционирования. В то же время в узком смысле рассматриваемый принцип предполагает единство и целостность только применительно к системе исполнительной власти, предполагая, видимо, централизованно-иерархический порядок ее построения.

Вместе с тем российский ученый, доктор социологических наук О. Рой предлагает свой вариант принципов местного государственного управления [133].

1. Принцип комплементарности – предполагает установку на непрерывность в структуре власти, а также нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций в разрезе всей вертикали управления. Характерным признаком равномерного распределения власти в структуре управления является выделение властных полномочий как сверху, так и снизу.

2. Принцип субсидиарности - предполагает процедуру распределения и перераспределения полномочий между управленческими уровнями государственной власти. Действие данного принципа определяет устойчивую последовательность в исполнении властных полномочий управленческими органами, а также порядок в распределении ответственности этих органов перед населением. Передача полномочий на более высокий уровень управления, в соответствии с этим принципом, может быть осуществлена только при условии невозможности их исполнения на низовом уровне. Наиболее всего данный принцип характерен для государств с федеративным устройством.

Принцип субсидиарности имеет два основных измерения:

а) вертикальное - включает распределение властных полномочий между уровнями системы государственного управления в направлении от местной власти к центральной;

б) горизонтальное - охватывает процедуру распределения полномочий между ветвями власти на общенациональном, региональном или местном уровнях и отражает их взаимосогласованную политику.

3. Принцип департаментализации – указывает на необходимость сочетания в местном управлении функциональных (отраслевых) и территориальных функций [133].

Аналогичным образом нельзя сказать и о типологизации принципов государственного управления. В частности, украинский правовед С. Кивалов выделяет следующие виды данных принципов [140, 124].

1) общесистемные, которые были рассмотрены выше;

2) структурно-целевые: а) согласованность между различными органами целей государственного управления по основным параметрам; б) взаимодополняемость целей, при которой одна цель содействует другой; в) подчиненность частных, локальных целей общим целям государственного управления;

3) структурно-функциональные: а) дифференциация и фиксирование управленческих функций путем издания правовых норм и закрепления данных функций в компетенции органов государственного управления; б) концентрация, которая обуславливает необходимость предоставления определенному органу таких управленческих функций, чтобы его государственно-управленческое влияние действительно широко и прочно направляло, организовывало и регулировало объекты управления; в) комбинирование, направленное на то, чтобы определенная совокупность управленческих функций разных субъектов управления не допускала дублирования и параллельности; г) достаточное разнообразие, которое требует, чтобы управленческие функции относительно того или иного объекта управления по количеству и содержанию соответствовали разным

управленческим запросам последнего; д) соответствие управленческого влияния реальным требованиям и запросам объектов управления;

4) структурно-организационные: а) единство системы государственной власти, которая обеспечивает целостность, согласованность и действенность государственно-управленческих процессов; б) территориально-отраслевой принцип, обуславливающий зависимость организационных структур от территории, отрасли производства и услуг, сферы общественной жизни; в) разнообразие организационных связей, которые раскрывают вертикальные и горизонтальные организационные взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления в системе государственного управления; г) объединение коллегиальности и единоначалия, обусловленное спецификой организационного построения и порядком деятельности органов государственного управления;

5) структурно-процессуальные: а) соответствие элементов (методов, форм, стадий) управленческой деятельности органов государственного управления их функциям; б) конкретизация управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты; в) стимулирование рациональной и эффективной управленческой деятельности [14, 124].

В отличие от своего украинского коллеги, который подошел к классификации принципов государственного управления преимущественно с функционально-прикладных позиций, известный российский специалист в области государственного управления, доктор юридических наук Г. Атаманчук выстраивает собственную классификацию на концептуально-теоретической основе. Данная типология принципов государственного управления выглядит следующим образом:

1. **Общественно-политические** - принципы, сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития.

2. **Функционально-структурные** - принципы, раскрывающие закономерности структуры государственно-управляющих воздействий.

3. Организационно-структурные - принципы, отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления и служащие отправными моментами при ее формировании и совершенствовании, а также при организации государственно-управляющих воздействий.

4. Принципы государственно-управленческой деятельности - принципы, раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций [2, 58].

Свои особые принципы имеют системы управления, функционирующие в условиях разных политических режимов. В этом отношении можно выделить следующие основные системы государственной власти с соответствующим стилем управления:

1. Демократическое управление - данный вид государственного управления основывается на том предположении, что для человека естественным состоянием является деятельность, работа, а также то, что он способен к самостоятельности, самоконтролю и не избегает ответственности. Поэтому внешний контроль не рассматривается как решающее средство достижения целей. Такой стиль управления предполагает делегирование полномочий, предоставление большей самостоятельности в соответствии с функциями, привлечение к принятию решений. В его рамках также допускаются дискуссии и необязательна единодушная поддержка лидера. С точки зрения местного управления это характеризуется децентрализацией государственной власти вплоть до создания системы местного самоуправления.

2. Авторитарное управление - этот вид государственного управления исходит из того, что средний человек изначально избегает труда, не честолюбив, уходит от ответственности, с удовлетворением принимает руководство над собой. Поэтому для повышения эффективности труда его надо принуждать, контролировать. А это может обеспечить власть,

единоначалие при ограничении прерогатив объектов управления. По отношению к системе государственного управления это означает процесс централизации, когда происходит сильное ограничение властвующих полномочий у местных органов в пользу центральной власти.

Принципы местного управления также характеризуют характер взаимоотношений центральной власти с административно-территориальными единицами соответствующего государства. В данном случае система государственного управления имеет два основных вида:

1. Координационное управление - реализуется в форме федерации или конфедерации. Федерацию характеризуют следующие черты: наличие единых, федеральных органов государственной власти; право субъектов федерации на собственные конституции, законодательные органы и т.д.; общность гражданства, денежной единицы и т.д. В отличие от всего этого конфедерация не имеет единого органа государственной власти. Образующие ее государства сохраняют независимость и имеют свои государственные органы. Единственно, что они могут создавать в определенных случаях объединенные структуры для координации своих действий при решении определенных вопросов.

2. Субординационное управление - базируется на жестком административном подчинении, воздействии на нижестоящих должностных лиц органов управления, принуждении к выполнению команд, поступающих из вышестоящих органов управления. Оно характерно для унитарного государства, которое в своем составе не имеет федеративных единиц, а подразделяется на административно-территориальные единицы (области, районы и др.). В унитарном государстве органы власти всех уровней действуют по единым нормативам [118, 64].

В отличие от местного государственного управления местное самоуправление осуществляется на основе принципов, получивших свое признание и, что еще более важно, правовое оформление на международном уровне. В данном случае, речь идет о Европейской Хартии местного

самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года. Анализ основных положений Хартии позволяет выделить следующие основные стороны ее роли и значимости:

а) с правовой точки зрения, она является международно-правовым договором, выступающим в качестве источника международного права и одновременно действующего права государств, подписавших и ратифицировавших этот договор в установленном их законодательством порядке;

б) с политической точки зрения Хартия может рассматриваться в качестве декларации, позиционирующей местное самоуправление в системе публичной власти, во всяком случае, в масштабах современной Европы;

в) с научно-теоретической точки зрения Хартия выражает идеологию европейского местного самоуправления и методологию развития муниципального права европейских стран.

Следует отметить, что ключевые положения Европейской Хартии о местном самоуправлении нашли свое выражение в законодательных актах некоторых постсоветских государств. В России, например, это относится к федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года.

Основными принципами местного самоуправления являются:

Принцип самостоятельности решения вопросов местного значения. Основными чертами данного принципа являются:

а) обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. В данном случае органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы;

б) запрет органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Местные органы самостоятельно устанавливают обязательные правила по

предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательны для всех, расположенных на территории муниципального образования, предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовых форм;

в) самостоятельность муниципальных органов в пределах их полномочий обеспечивается правом на судебную защиту.

Согласно Европейской Хартии о местном самоуправлении, органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

2. Принцип организационного обособления органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций. В данном случае органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Государство же признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти.

Рассматриваемый принцип определяет основы взаимоотношений муниципальных органов между собой, муниципальных органов и органов государственной власти, а также статус муниципальных служащих. Муниципальному образованию должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность. При этом подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Наименование органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований.

На основе данного принципа строятся взаимоотношения органов и должностных лиц местного самоуправления с государственными органами и их должностными лицами. В связи с этим, как правило, не допускается осуществление местного самоуправления, образование его органов и назначение их должностных лиц органами государственной власти и государственными должностными лицами. Кроме того, должностные лица местного самоуправления не относятся к категории государственных служащих. Еще одной важной чертой самоуправления является то, что решения его органов могут быть отменены только ими самими. Вместе с тем соответствующие решения могут быть также признаны недействительными по решению суда.

В контексте данного принципа законодательство тех или иных государств не только обеспечивает защиту органов местного самоуправления от незаконного вмешательства государственных органов в их деятельность, но и устанавливает основы их взаимодействия.

Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти, реализуя отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться. Они также могут проводить в жизнь решения, принятые органами государственной власти, оказывая им содействие в выполнении их задач и функций на местном уровне.

3. Принцип соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления имеют право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы. При этом данные финансовые средства должны быть соразмерны представленным органам самоуправления полномочиям. В связи с этим законодательство соответствующих государств гарантирует экономическую и финансовую самостоятельность местных органов, признает и защищает наравне с другими формами собственности муниципальную собственность. В состав последней входят имущество органов местного самоуправления,

включая средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы, муниципальный жилищный фонд, объекты инженерной и социальной инфраструктуры, предприятия, земельные участки, другое движимое и недвижимое имущество.

Без реализации данного принципа невозможно обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность муниципального управления. Важной гарантией его реализации является финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления и компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

4. Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Данный принцип предполагает, что население решает вопросы местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления. Причем наличие у муниципального образования выборных органов является обязательным. В целом, этот принцип призван обеспечить:

а) эффективность осуществления местных задач, отнесенных к ведению муниципального образования;

б) учет и защиту интересов населения в деятельности органов местного самоуправления;

в) тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения соответствующих населенных пунктов во многом зависит от того, насколько эффективно организована работа органов местного самоуправления. Поэтому в случае неудовлетворительного решения местных вопросов, претензии населения должны быть обращены не только к органам и должностным лицам местного самоуправления, но и к себе, ибо население самостоятельно формирует данные органы.

Реализация данного принципа также предполагает использование населением различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, которые, как правило, находят свое закрепление в уставе соответствующего муниципального образования. В целом, деятельность органов местного самоуправления должна исходить из интересов населения, его исторических и иных традиций.

5. Принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления. Многообразие форм организации и осуществления муниципального управления преимущественно связано с возможностью самого населения избрать ту или иную его организационную модель. Населению, в частности, представлено право самостоятельно разрабатывать и принимать свой устав, в котором обычно закрепляются порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, порядок образования, формы, наименование, структура и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления.

6. Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип предполагает, что права и свободы человека реализуются, прежде всего, на местном уровне. То есть, там, где он живет, осуществляет трудовую, политическую и иную деятельность. Поэтому их реализация во многом зависит от деятельности органов местного самоуправления.

Осуществление рассматриваемого принципа обеспечивается:

а) деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Эти вопросы охватывают основные сферы местной жизни: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, сферы землепользования, торгового, транспортного и других видов обслуживания населения. Успешно и эффективно реализуя свои функции в этих сферах местной жизни, органы местного самоуправления способствуют тем самым осуществлению важнейших социально-экономических прав и свобод

граждан;

б) осуществлением функции охраны общественного порядка;

в) оказанием содействия государству в проведении на соответствующей территории выборов в государственные органы власти и общенациональных референдумов, а также проведением муниципальных выборов и местных референдумов;

г) предоставлением возможностей каждому жителю непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения. В связи с этим устав муниципального образования закрепляет конкретные формы, порядок и гарантии такого участия жителей соответствующих населенных пунктов в осуществлении местного самоуправления посредством форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления;

д) обеспечением того, что нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу и применяются только после их официального опубликования.

7. Принцип законности в организации и деятельности органов местного самоуправления. Данный принцип требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе и в рамках закона. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, вместе с тем обеспечивает посредством контроля соблюдение органами местного самоуправления законности в процессе своей деятельности. При этом любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституциями или законами соответствующих государств.

Соблюдение законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечивается, прежде всего, с помощью прокурорского надзора и судебных органов. В первом случае речь идет о

том, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления действующего законодательства, а также уставов муниципального образования. Что касается второго момента, то в судебном порядке могут быть обжалованы решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления.

8. Принцип гласности деятельности органов местного самоуправления. Реализация данного принципа в работе органов местного самоуправления означает открытый характер их деятельности, систематическое информирование о ней и ее результатах среди местного населения. В практике местного самоуправления используются следующие способы обеспечения гласности:

а) информирование населения о заседаниях местных представительных органов, о вопросах и решениях, обсуждаемых выборными и другими органами местного самоуправления;

б) доведение органами местного самоуправления до сведения населения содержания принимаемых ими решений. В связи с этим нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления вступают в силу после их официального опубликования в средствах массовой информации. Кроме того, данные органы обеспечивают каждому жителю возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы;

в) использование традиционных организационно-массовых форм работы с избирателями: отчеты депутатов и выборных должностных лиц перед населением, их встречи с избирателями, выступление в средствах массовой информации, организация «горячих телефонных линий», когда население может получить необходимую ему информацию и т.п.

9. Принцип коллегиальности и единоначалия в деятельности органов местного самоуправления. Согласно этому принципу органы местного самоуправления могут действовать на основе как коллегиальности, так и

единоначалия. В первом случае в основном речь идет о представительных органах местного самоуправления, чья деятельность отличается требованиями кворума, необходимого для работы данных органов, а также кворума, необходимого для принятия решения.

Что касается единоначалия, то оно проявляется в деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В практике местного самоуправления существуют примеры, когда деятельность руководителя местной администрации может сочетаться с работой коллегии, которая образуется при нем и выполняет совещательные функции. К тому же в процессе осуществления своих полномочий данное должностное лицо должно придерживаться правил индивидуальной ответственности.

10. Принцип государственной гарантии местного самоуправления. Реализация этого принципа означает создание государством системы правовых гарантий защиты прав органов местного самоуправления. Как правило, в задачи государственной поддержки местного самоуправления входит: создание необходимых правовых, организационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления, оказание содействия населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Исходя из вышеизложенного, следует подчеркнуть, что местное самоуправление является деятельностью населения местной территориальной единицы – территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению своими собственными делами.

Местное самоуправление в решении своих собственных дел опирается на принципы, а именно, первое – принцип самостоятельности решения вопросов местного значения; второй – принцип организационного обособления органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; третий – принцип соответствия

материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления; четвертый – принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; пятый принцип – это многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; шестой принцип – соблюдение прав и свобод человека и гражданина; в-седьмых, – это принцип законности в организации и деятельности органов местного самоуправления; в-восьмых, - это принцип гласности деятельности органов местного самоуправления; в-девятых, – это принцип коллегиальности и единоначалия в деятельности органов местного самоуправления; в-десятых, - это принцип государственной гарантии местного самоуправления.

Подводя итоги второй главы «Местное самоуправление в системе государственной власти», следует подчеркнуть, что на протяжении всей истории государственности наблюдается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных типах государств, на разных этапах исторического развития существовали различные модели организации государственной власти и осуществления управления на местном уровне. И принцип самоуправления является одним из наиболее древних и универсальных в данном процессе. Данный принцип отвечал потребностям человеческого общества, начиная с самых ранних стадий его развития, и до определенного времени оставался единственным средством социальной организации. Но по мере развития общества нарастало и его взаимное отчуждение от государства, что в свою очередь усложняло задачи управления.

Роль самоуправления и способы его институционального оформления начинают существенно меняться, попадая под все большее влияние со стороны форм и методов управления. Особенно это характерно с точки зрения соотношения государственных и самоуправленческих структур, их взаимодействия в процессе становления и развития общества и государства. В связи с этим местное самоуправление и его ключевые элементы в процессе

своей эволюции практически всегда следуют за государственным развитием. При этом они вынуждены руководствоваться теми правилами, которые устанавливает государство, независимо от формы их выражения – нормативно-правовые акты или директивные указания. Тем самым особенности местного самоуправления практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Что касается теоретико-концептуальных обоснований той или иной системы местной власти, то популярность любой из данных теорий в той или иной стране мира всегда зависит от множества причин исторической и автократической направленности политической системы. Различие этих теорий лежит в управленческой плоскости, так как проведение любой реформы местного самоуправления требует выбора одной из теорий в качестве своей концептуальной основы. Этот выбор всегда носит мировоззренческий характер, что подтверждается всей историей становления местного самоуправления в развитых странах мира.

ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

3.1.

За последние двадцать с лишним лет идет строительство основ демократического государственного устройства и гражданского общества. Процессы демократизации приобретают все большее значение в связи с качественно новой ситуацией в стране. В результате системных преобразований в обществе формируются новые социальные ценности,

новые группы активности, новые отношения между людьми и между общественными институтами. Растущая политическая и социальная активность и самостоятельность граждан Кыргызской Республики способствуют развитию существующих демократических институтов и механизмов.

Одним из важнейших направлений демократизации является децентрализация государственной власти, проведение административной реформы, внедрение на практике принципов выборности местного управления, усиление работы в направлении разграничения полномочий местного управления и местного самоуправления, другие не менее важные шаги в сфере демократизации общества. После обретения независимости Кыргызстана, как уже говорилось выше, на первых порах местное самоуправление было в сильной зависимости от местного управления, что объяснялось, во-первых, несовершенством законодательства, а во-вторых, тем, что большая часть руководителей местного управления и местного самоуправления были воспитаны советской системой.

Анализ процессов демократизации, выявление своеобразия политических процессов в Кыргызской Республике невозможно представить без обращения к вопросам проведения реформирования государственного управления и децентрализации, заключающим в себе формально-содержательные доминантные признаки трансформации местного управления и местного самоуправления. Децентрализация органов местной власти в Кыргызской Республике идет уже не один год, фактически она берет начало с 1996 года, уже дважды в 2001 и 2005 гг. на всей территории республики проведены выборы глав айыл окмоту. Согласно Указу Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381 был взят курс на реализацию второго этапа Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». В целях реализации данного Указа Президента Кыргызской Республики поэтапно

принимались постановления Правительства Кыргызской Республики. На 2006-2007 гг. был принят План мероприятий, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 мая 2006 года № 365. Данным документом также был утвержден состав консультативно-совещательного органа – Республиканского координационного Совета по реализации Плана мероприятий на 2006-2007 гг. в рамках реализации Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», состоящего из представителей государственной власти, местного самоуправления, научных работников.

Главная линия разграничения между государством и местным самоуправлением определяется масштабами прав, полномочий и ответственности, которыми они наделены. В большинстве стран с демократической политической системой такое разграничение осуществляется путем децентрализации властных структур и введения, так называемого, принципа субсидиарности, суть которого заключается в разделении прав, управленческих функций и, соответственно, ответственности между общенациональным, региональным и местным уровнями. Этот принцип предусматривает передачу нижестоящими уровнями управленческой вертикали вышестоящим уровням лишь тех функций, которые они не способны эффективно осуществлять сами.

Проведение такой линии затрудняется существованием множества вопросов, имеющих жизненно важное значение как для государства в целом, так и для местных общин. Дополнительную сложность этому вопросу придает тот факт, что в результате грандиозных социальных, экономических, политических и иных изменений, произошедших на протяжении всего XX в., государство вынуждено было брать на себя все более широкие функции по реализации крупных социальных программ помощи неимущим слоям населения, инвалидам, безработным. И в значительной мере это было обусловлено тем обстоятельством, что по мере увеличения финансовых

расходов на решение тех или иных проблем местного значения органы местного самоуправления вынуждены были обращаться к центральным властям за помощью. Многие проблемы местного масштаба приобрели общенациональную значимость, в результате чего в их решении возросла роль центрального правительства, усилился его контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Однако наблюдалась и обратная тенденция расширения роли местных органов в решении тех или иных задач, поскольку ряд общегосударственных задач невозможно было решить без самого активного участия местных властей. В связи с этим для реализации тех или иных общенациональных задач государство все чаще стало привлекать органы местного самоуправления. Другими словами, на протяжении всего XX в. шел двуединый процесс: с одной стороны, расширение роли местного самоуправления в обеспечении интересов населения соответствующих муниципальных образований, с другой – расширение функций государства в решении местных проблем.

В целом, в круг полномочий местного самоуправления входят все те вопросы, которые не отнесены к компетенции государственных органов регионального уровня и относятся непосредственно к сфере жизнеобеспечения соответствующего муниципального уровня. К этим вопросам относятся: регулирование и управление социальной и экономической жизнью людей на местах; жилищно-коммунальное обслуживание населения; обеспечение должного уровня образования и здравоохранения; обеспечение нормального функционирования муниципальных больниц и родильных домов, муниципальных библиотек, детских садов и спортивных площадок; предоставление медицинской помощи бездомным, домам престарелых и лицам, нуждающимся в специальном уходе; благоустройство улиц, парков и других общественных мест, уборка мусора и т.д.

В компетенции органов местного самоуправления находятся также выдача лицензий на право торговли; установление правил торговли; выделение земельных участков под строительство; выдача разрешений или

запрет на проведение уличных шествий, митингов, демонстраций и т.д. В некоторых странах, в частности в США, Канаде, Франции, муниципалитеты имеют собственную муниципальную полицию.

Во многих демократических странах, особенно с федеративным типом государственного устройства, предпочтение отдается местному самоуправлению. В унитарных же государствах большей частью местное управление составляет самый нижний уровень системы государственного управления. Это утверждение особенно верно применительно к странам с авторитарными и полудемократическими режимами.

Касаясь статуса местного самоуправления, нельзя представлять, что последнее находится вне контроля государства. Так, в Великобритании государственный контроль за деятельностью местного самоуправления находится в компетенции министерства жилищного хозяйства и местного управления, во Франции и Италии министерства внутренних дел, в Японии министерства по делам местной автономии, а в федеративных государствах - административных органов субъектов федерации [92, 62].

Для контроля за деятельностью органов местного самоуправления центральная власть использует разные формы и методы, к которым можно отнести прямой контроль или прямое регулирование; финансовые рычаги; отмену тех или иных принятых муниципалитетами решений; отмену субсидий; отстранение от должности избранных мэров, роспуск муниципалитетов (крайняя мера) и т.д.

При этом нельзя забывать о том, что в финансовом отношении органы местного самоуправления в значительной степени зависят от центрального правительства, о чем свидетельствует, например, тот факт, что субсидии и дотации центрального правительства муниципалитетам в разных странах составляют от $1/3$ до $1/2$ всех их доходов.

Понятно, что органы местного самоуправления не в состоянии сколько-нибудь эффективно функционировать вне государства и вопреки его воле, без учета его интересов. В этом плане органы государственной власти и

органы местного самоуправления не исключают, а дополняют друг друга, работают в тесном взаимодействии. Следует помнить, что местные проблемы в конечном счете являются частью общегосударственных проблем, поэтому органы местного самоуправления участвуют в реализации государственной политики на местах.

В демократическом типе государственного устройства система местного управления занимает особое положение. Речь идет, прежде всего, о том, что в современном мире местное самоуправление стало неотъемлемой составной частью политической системы демократического типа. В то же время оно является институтом гражданского общества, хотя и неразрывно связанным с государственной властной системой.

В связи с этим вполне объясним тот факт, что вопрос о характере взаимоотношений между органами местного самоуправления и структурами государственной власти служит предметом постоянных споров и дискуссий как среди отечественных, так и зарубежных политиков, государственных деятелей, последователей различных идейно-политических направлений. Одна часть участников подобных споров и дискуссий пытается обосновать тезис о самостоятельности и независимости местного самоуправления от государства. По мнению же другой части, местное самоуправление является составным элементом государственной власти, занимающим ее низшую ступень, или формой организации государственного управления на местах.

Анализ реального положения и функций системы местного самоуправления показывает, что истина, как говорится, находится посередине, между этими двумя, на первый взгляд противоположными позициями.

В данной связи необходимо выяснить вопрос о том, как соотносятся между собой местное самоуправление и органы государственного управления. Известно, что в конституциях большинства стран с демократическим типом политической системы, в том числе и в Кыргызской Республике, местное самоуправление отделено от структур государственной

власти. Важна также и конкуренция между органами государственной власти и местным самоуправлением за те или иные прерогативы и полномочия. Государство стремится полностью подчинить себе органы местного самоуправления, а последние в свою очередь пытаются получить как можно большую самостоятельность от центрального правительства и региональных органов управления.

Следует также определить содержание понятий «местное управление» и «местное самоуправление», точки соприкосновения и расхождения между ними. О местном управлении говорят в том случае, когда его руководство назначается соответствующими государственными органами и представляет государственную администрацию на местах.

Местное самоуправление теснейшим образом связано с идеей народного суверенитета, согласно которой главным и единственным источником и носителем власти является народ данной страны. В соответствии с этой идеей народ вправе устанавливать любые формы власти, которые он сочтет наиболее подходящими для реализации своих интересов. Органы местного самоуправления, будучи наиболее очевидным воплощением идеи народного суверенитета, избираются непосредственно населением соответствующего муниципального образования и подотчетны ему [158].

Местное самоуправление осуществляет свои функции в соответствии с конституцией страны, общенациональными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства. Одновременно оно выступает самостоятельным институтом, формирующимся путем волеизъявления самого местного населения. Очевидно, что местное самоуправление, с одной стороны, действует в тесном взаимодействии с центральной и региональной властями, с другой – является самостоятельным институтом, выражающим и защищающим интересы местных сообществ. Органы местного самоуправления обладают собственной легитимностью, муниципальной собственностью, налоговой базой для наполнения местного бюджета, кругом полномочий и определенной самостоятельностью в

отношении структур государственной власти.

Вопрос взаимодействия органов управления государства и местного самоуправления является одним из центральных при характеристике основ организации территориального управления в республике.

Он связан с политико-правовой природой государственной власти, национальными управленческими традициями в Кыргызстане, а также доставшейся в наследство от десятилетий централизованного управления психологией государственных чиновников.

Как мы уже рассматривали в предыдущих параграфах, местное самоуправление существует не как обособленная система. Оно тесно связано со всей организационной структурой государства. Их взаимодействие имеет единые глобальные социально-политические цели, а проявление конкретных взаимосвязей предопределяет властные полномочия местного самоуправления. Местное самоуправление не может существовать вне государства:

Во-первых, именно государство определяет наличие той или иной формы местного самоуправления, его административно-территориальную принадлежность.

Во-вторых, государство правовыми и политическими актами определяет компетенцию органов местного самоуправления.

В-третьих, вся принудительная сила государственных органов стоит на защите актов органов местного самоуправления.

В-четвертых, только государство может наделить гражданина правом на участие в местном самоуправлении и гарантировать осуществление этого права.

Достаточно и этих элементов, чтобы определить, что наличие местного самоуправления и его функционирование возможно только в рамках государства. Конституционное разделение государственного управления и местного самоуправления не изменяет сущности. Местное самоуправление остается в рамках государственной власти, и именно она решает вопрос о

соотношении и балансе управленческих функций, финансировании органов управления, их соподчиненности в масштабах государства. Все эти моменты решаются с позиции достаточности и целесообразности в управленческих отношениях «государственное управление - местное самоуправление».

Мы отчасти согласны с мнением Б. Чыныбаева о том, что «государственное устройство, предусматривающее систему органов самоуправления, и стимулирующее роль государства для развития общества, определяют позиции местного самоуправления как передаточный механизм социально - политических установок от государства к гражданам» [154].

Принимая местное самоуправление в таком качестве, государство признает и закрепляет властный характер местного самоуправления в соответствующих актах. Государственное регулирование самоуправления проявляется, прежде всего, в политическом определении управляющих действий местного самоуправления. Государство видит в местном самоуправлении не цель, а способ достижения цели - развитие демократии в обществе, и, как следствие, развитие каждого гражданина.

Поэтому местному самоуправлению очерчиваются определенные границы, а для функционирования в рамках этих границ устанавливается их компетенция. Было бы слишком узко рассматривать установление функций местного самоуправления только через призму отсылки определенных юридических прав от государства к местному самоуправлению. В этой сфере нельзя ограничиться только нормативно - правовым регулированием.

Действительно, определенная часть чисто государственной власти делегируется на уровень местного самоуправления. Чаще всего это права, связанные с администрированием. Поскольку общество в государстве не может функционировать без правового регулирования, такая частичная переадресовка власти на более низкий уровень просто необходима. Рассматривая местное самоуправление в качестве демократического института, государство расширяет его властные полномочия за счет

политических норм. Это существенно расширяет сферу влияния местного самоуправления. Оно не только занимается правоприменительной деятельностью, но и само становится создателем широкого круга социальных норм, в том числе и правовых [158]. Политические установки, тесно связанные с реальными экономическими отношениями, дают целевую направленность местному самоуправлению. В рамках политических установок местное самоуправление стремится найти такие активные пути воздействия на граждан, которые с наименьшими организационными затратами приводят к желаемому результату.

Итак, признав и включив в свою систему (не в систему государственного управления, а в общую систему государства), государство двояко устанавливает власть местного самоуправления. С одной стороны, через делегирование конкретных юридических прав, с другой - через принципы политических актов, способствующих местному самоуправлению, независимо от других ветвей власти, решать внутри себя комплекс социальных вопросов.

Местное самоуправление не отчуждается от государства, оно строится в рамках его конституционных предписаний. Однако взаимодействие этих систем носит нерегулярный характер. Только в тех случаях, когда субъект местного самоуправления начинает процесс применения правовых санкций, выявляется государственная природа властных полномочий местного самоуправления. В остальных случаях местное самоуправление независимо и полномочно принимать решения, даже если данная сфера не урегулирована государством.

Особенно заметно это явление в условиях переходного периода. Соотношение вертикали «государственные органы управления - местное самоуправление» характеризуется в этих условиях не только как разграничение полномочий, но и как передача части государственных полномочий на уровень местного самоуправления. Функционирование органов местного самоуправления начинает проявляться на трех уровнях:

Во-первых, государство оставляет за органами местного самоуправления правоприменительную деятельность, которая реализуется посредством принятия актов применения норм права. Поскольку государство и общество живут в правовом пространстве и не могут функционировать без правового регулирования, функция перевода общих предписаний норм права в персонифицированные правоотношения наиболее четко и полно может осуществляться именно на уровне местного самоуправления [170, 36].

Во-вторых, государство передает часть своих функций, наделяя местное самоуправление возможностью принимать нормы права. Эта функция вне демократического государства всегда считалась и была основной прерогативой государства.

Норма права не ограничивается принятием установленного или санкционированного правила поведения, регулирующего взаимоотношения лиц и органов, и обеспеченного принудительной силой государства. Оно означает еще и акт политического характера, который отражает отношение данного политического режима к границам дозволенного поведения, регулирует определенный вид общественных отношений и определяет типовой масштаб поведения. Как правило, норма права носит общий характер, а потому распространяется на всех лиц, вступающих в данные отношения. С этой позиции передача нормотворческих функций государства на уровень местного самоуправления может показаться парадоксальной. Однако реальное управление требует оперативности в решении социальных вопросов. Государство не может реагировать на каждую ситуацию, где необходимо правовое регулирование. Процесс нормотворчества в масштабах государства длителен и консервативен, а стремительность развития социальных отношений все чаще приводит к пробелам в праве. Эти пробелы, в подавляющем большинстве случаев, касаются определенных категорий субъектов социальных отношений. Сами отношения еще не стабилизировались, нет гарантии их дальнейшего развития, маловероятно приобретение характера всеобщности, нет информационной базы для

обобщения. В силу этого государство занимает выжидательную позицию.

Как уже говорилось выше, приобретает актуальность тема властности и авторитетности правового акта местного управления. Необходимо отметить, что местное управление отличается динамизмом, повышенной восприимчивостью к общественной жизни. К примеру, согласно статье 12 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», население имеет право на народную правотворческую инициативу в делах местного значения, и порядок реализации этого права определяется уставом местного сообщества [49, 51]. Проекты правовых актов по делам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат рассмотрению с обязательным участием представителей населения соответствующей территории. Особенность местного управления в том, что оно не только исполняет законы, но и само издает нормативные правовые акты, но при этом местное управление основывается на законе и действует в рамках закона. Оно не имеет права присваивать себе полномочия и требовать от граждан выполнения каких-либо обязанностей, если это не предусматривается законом, то есть изначально предусмотрено верховенство закона в регулировании всех отношений.

Местное самоуправление наиболее приближено к данной ситуации и у него есть три возможности регулятивного воздействия [158, 41]:

- установить не правовую норму, стимулирующую определенное положительное поведение для разрешения ситуации;
- применить аналогию права или закона, что по своей реальной сути близко к принятию новой нормы права;
- принять норму права для предотвращения отрицательного поведения в конкретных социальных отношениях.

Передав часть функций по нормотворчеству на местный уровень, государство лишь предоставляет возможность использования этих функций, но не требует обязательного использования этих функций.

В-третьих, государство предоставляет свободу решения местных социальных вопросов органам местного самоуправления, не вторгаясь в сферу взаимоотношений данного сообщества граждан. Используя конституционные и политические принципы данного политического режима, государство очерчивает основную сферу влияния на общество со стороны местного самоуправления. В рамках своей идеологии оно показывает субъектам и объектам местного самоуправления свою социально-политическую цель и контролирует только целевую установку местного самоуправления. Оно не вмешивается в программу действий, но и не стремится оказать содействие в выполнении намеченной программы. Как принятие решения, так и его реализация полностью находится в сфере ответственности местного самоуправления.

Государство стимулирует местное самоуправление к саморазвитию и активному влиянию на местное сообщество. Одновременно оно активизирует граждан с целью воздействия на органы местного самоуправления, добиваясь в их работе оперативности и компетентности. Государство все больше стремится к политическому руководству местным самоуправлением. Поэтому система местного самоуправления закрепляется в конституции, что предопределяет властный характер местного самоуправления и его государственную защищенность [137]. Местное самоуправление вписано в государственный строй, санкционировано государством, и государство политически определяет границы его деятельности.

В целом взаимодействие внутри системы территориального управления может происходить по нескольким направлениям.

Первое из них - делегирование государственных полномочий местному сообществу.

Как упоминалось выше, одной из форм взаимодействия государства и местного самоуправления являются делегированные государственные полномочия. Прежде чем вести речь о делегировании полномочий государственной власти, мы должны дать исчерпывающее определение

таким понятиям как «деконцентрация» и «децентрализация».

По мнению французского правоведа Ж. Веделя, деконцентрация - это «организационная техника, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб» [30].

Различают «вертикальную» и «горизонтальную» деконцентрацию. В рамках первой все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются только одному государственному чиновнику, в результате чего деконцентрация в центре иногда сопровождается концентрацией власти на местах. В рамках же второй деконцентрации на местном уровне образуется несколько «центров власти» с распределением обязанностей по отраслевому принципу.

Децентрализация означает, что различными путями часть государственных функций, собственности и финансов передаются органам местного самоуправления, которые могут в рамках децентрализованных функций выступать от своего собственного имени, не обращаясь к вышестоящим властям. Этим путем обеспечивается местная автономия. Таким образом, децентрализация - это перенос баланса власти с центрального на более низкий (местный). Можно сказать, что децентрализация приближает правительство к народу, создавая условия для демократизации управления.

Именно при децентрализованной системе происходит селекция руководителей народом. При этом управление в рамках каждого уровня системы местного самоуправления осуществляется по горизонтали.

Таким образом, деконцентрация и децентрализация, будучи двумя видами перемещения властных полномочий из центра на места, имеют существенные различия. Деконцентрация является всего лишь техникой управления, которая сама по себе не равнозначна демократии, поскольку сохраняет всю администрацию в распоряжении центральной власти или ее

представителей. Как указывает Г. Брэбан, «реформы по децентрации имеют управленческий, а не политический смысл: в географическом отношении аппарат управления приближается к гражданам, но сами они никакой властью не наделяются» [11, 20].

При децентрализации происходит непосредственное отчуждение полномочий государства как юридического лица в пользу другого юридического лица, каковым является местный управленческий коллектив - айыл окмоту, коммуна или департамент.

Право государства делегировать органам местного самоуправления отдельные полномочия имеет конституционную базу.

В ходе административной реформы перечень полномочий, передаваемых местным органам самоуправления, все более расширяется, что юридически закрепляет сферу государственного регулирования деятельности органов местного самоуправления.

Согласно закону делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется на основании нормативных правовых актов с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами [83]. Закон также установил основной перечень подобных вопросов.

В статьях Закона КР о местном самоуправлении определены полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления. К ним относятся:

- 1) принятие законов в области местного самоуправления, обеспечение их единообразного исполнения и контроль за их соблюдением;
- 2) принятие государственных программ развития местного самоуправления;
- 3) обеспечение гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления, установленных Конституцией Кыргызской Республики (далее - Конституция) и законами Кыргызской

Республики;

4) регулирование в соответствии с законодательством порядка передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность;

5) наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями, а также передача им отдельных государственных полномочий в соответствии с законодательством, материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных государственных полномочий, контроль за реализацией переданных государственных полномочий и средств;

6) установление и обеспечение государственных минимальных социальных норм;

7) обеспечение дошкольного образования, школьного и профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами;

8) обеспечение здравоохранения в соответствии с государственными стандартами;

9) регулирование отношений между республиканским и местными бюджетами, обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

10) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

11) обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

12) установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения административно-территориальных единиц, установление и изменение их границ с учетом административно-территориального устройства государства, а также их наименований;

13) установление порядка разграничения и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местным

самоуправлением, а также между органами местного самоуправления, в том числе различных территориальных уровней;

14) обеспечение и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

15) установление порядка проведения местных выборов и государственных гарантий избирательных прав граждан при их проведении;

16) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;

17) регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушение законов;

18) осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц;

19) регулирование в соответствии с законом особенностей организации местного самоуправления на территориях с особым статусом, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности государства;

20) регулирование в соответствии с законами, а также настоящим Законом особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях, обусловленных соответствующими историческими и иными местными традициями;

21) принятие и изменение законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;

22) установление порядка регистрации уставов местных сообществ;

23) организация распределения материальной, денежной и иных видов государственной и гуманитарной помощи;

24) контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений, других хозяйствующих субъектов по исполнению законодательства об охране окружающей среды, за использованием земли и природных ресурсов, соблюдением норм и правил градостроительства и архитектуры, санитарных норм, проведением экологических мероприятий в порядке, установленном

законодательством;

25) осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

В связи с этим Закон подчеркивает, что органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов.

Взаимосвязь «государственное управление - местное самоуправление», таким образом, можно классифицировать на три уровня, исходя из пределов регулятивного влияния:

Первый уровень, местное самоуправление наделено исключительной компетенцией в решении группы социальных вопросов, решения по ним не вправе принимать ни один орган государственной власти.

Второй уровень, местное самоуправление наделено паритетными правами, которые не дублируют государственную власть, а дополняют ее на местном уровне данного сообщества граждан.

Третий уровень, делегирование правомочий местного самоуправления, которые выведены на первичный элемент социального управления.

Динамичность и трансформируемость взаимосвязей в рассматриваемой системе выражается через определение методов и способов активного регулятивного воздействия в очерченной сфере влияния. Для государства не безразлично, как подсистема достигает намеченной цели. В идеале подсистема должна иметь в своем распоряжении способы и методы, адекватные регулируемым отношениям. Поэтому местное самоуправление получает тройственную возможность обеспечения избранных методов и способов регуляции.

Во-первых, государство не отказывается от защиты этих методов и способов, оно приходит на помощь местному самоуправлению, если выполнение программы встречает противодействие. В этом случае, органы государственной власти используют свой механизм принуждения,

посредством применения правовых санкций. Здесь не происходит восстановление первоначального положения. За счет принуждения государство выводит объект управления на тот уровень, который должен быть и в случае положительного поведения объекта.

Во-вторых, местное самоуправление обеспечивает свои методы и способы без государственной поддержки, но за счет особых социальных регуляторов, носящих местный характер, а потому стимулирующих объект самоуправления к положительным действиям. Поскольку стимулирование идет не за счет государства, а за счет собственных возможностей местного самоуправления, методы и способы такой регуляции не ограничены ничем, кроме реальных возможностей системы местного самоуправления.

В-третьих, гражданин, как субъект местного самоуправления, наделен возможностью проявлять инициативу в установлении методов и способов, выполнение которых он добровольно возлагает на себя. В этом варианте активное социальное поведение гражданина становится самодостаточным, следовательно, оно не требует ни принудительного воздействия, ни стимулирующих элементов.

Складываются три базовых момента, определяющих выбор способов и методов реализации возможностей местного самоуправления.

Первый. Нормативный, когда взаимодействие субъекта и объекта местного самоуправления приводит к положительному результату из-за наличия мер принудительного характера со стороны государства.

Второй. Альтернативный, когда соблюдение программных действий со стороны объекта местного самоуправления дает ему преимущества по сравнению с ситуацией отрицательного поведения.

Третий. Инициативный, когда способы и методы достижения цели входят в круг насущных интересов и объекта, и субъекта местного самоуправления, в силу чего достижение результата не требует дополнительных управленческих затрат.

Государство не самоустраняется от местного самоуправления, напротив,

стимулирует его развитие путем передачи части собственных полномочий, а также защищая своей принудительной силой. При внешнем отчуждении от местного самоуправления, государство ведет контроль с позиции достижения общегосударственной цели.

Однако, практика сегодняшнего дня такова, что местное управление берет на себя некоторые задачи и полномочия, которые законом возложены на местное самоуправление. Разгосударствление и приватизация государственного имущества становится объектом общегосударственной политики. Даже в такой сфере, как благоустройство муниципальных образований, органы государственного управления действуют совместно с органами местного управления. Следует признать, что вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, не остаются и не могут остаться без влияния государства, однако часто органы местного самоуправления, наделенные достаточными правами в законодательной и нормативно-правовой области, страдают все же от чрезмерной зависимости от органов местной государственной администрации.

Делегированные государственные полномочия не означают повышение прав органов местного самоуправления. Оно вытекает от осознания государством неэффективности своей деятельности на самоуправляемой территории без помощи муниципальных органов власти. Поэтому, если мы хотим создать действительно децентрализованное управление, следует устанавливать разумный объем этих полномочий.

Государство умышленно идет на отчуждение части своих полномочий, перераспределяя их в пользу местного самоуправления. Круг вопросов, которые решает местное самоуправление без государственного участия, определяется правовыми и политическими документами государства. Это очерчивание сферы влияния, во-первых, формализовано, строго перечислено в правовых актах, во-вторых, показано направление сферы влияния через политические установки. Государство отказывается решать данные социальные вопросы, стимулируя активность субъектов местного

самоуправления. Однако, отказ от решения группы социальных вопросов местного уровня, не означает полное отстранение государства от данной сферы социальной жизни. Государство - пассивный наблюдатель за решениями местного самоуправления. В этой части оно оставляет за собой лишь контрольные функции. В том случае, когда местное самоуправление выходит за пределы дозволенного поведения либо нарушает права государства или гражданина, государство вмешивается в ситуацию. Посредством своих судебных органов, государственная власть принимает решение о восстановлении первоначального положения, но принятие новой программы действий или координация ошибочно принятой остается за местным самоуправлением. Применяя контрольные функции, государство не подменяет местное самоуправление, а лишь направляет его в правильное русло. В этой сфере велик риск ошибочного поведения, но контрольно-восстановительные функции государственной власти способствуют снижению этого риска.

Определенные сферы влияния на социальные отношения всегда только в компетенции государства. Иногда, государство предоставляет возможность местному самоуправлению осуществлять параллельную деятельность, ограниченную местными масштабами. Ряд государств предусматривают для местного самоуправления установление местных налогов и сборов, создание муниципальных органов правопорядка, привлечение граждан к общественным работам и т.п. В этих случаях происходит разграничение компетенции по кругу лиц и по территории, но нет вертикальной соподчиненности. Местное самоуправление не дублирует государственное, а осуществляет свою деятельность параллельно с ним.

Вторым направлением является государственный контроль за законностью деятельности органов местного самоуправления. Формы контроля за деятельностью органов местного самоуправления установлены законодательством Кыргызской Республики. Осуществление общего контроля, согласно закону, возлагается на губернаторов областей. В

соответствии с законом глава государственной администрации области - губернатор - осуществляет на подведомственной территории государственный контроль за выполнением территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности законов, Указов Президента и актов Правительства республики [48]. В случае принятия территориальными подразделениями государственных органов исполнительной власти либо исполнительно-представительными органами местного самоуправления, решений, не соответствующих законам, другим нормативным правовым актам, губернатор вправе приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кеңешей до принятия ими необходимых мер.

Губернатор области вправе отменить в случае противоречия законодательству нормативные правовые акты, изданные главой государственной администрации района, а также вправе приостановить акты, изданные главой города, главой местного самоуправления аила, поселка в случае их противоречия законодательству до вступления решения суда в законную силу [64, 100].

Государство является основным институтом политической системы общества. Именно оно в первую и главную очередь осуществляет управление обществом, стремясь к урегулированию противоречий этого общества. Государство и само является частью общества, но эта часть относительно самостоятельна в силу ее активной служебной роли в регулировании общественных отношений. Государство, прежде всего, - это публичная политическая власть, и эта власть, как система, обладает внутренней структурой, которая проявляется в наличии специальных органов управления, находящихся конкретное выражение через государственный строй.

Государственный строй определяет основные организационные формы и институты механизма политической власти, характерные для конкретного типа и конкретного этапа развития общества и государства. Но в любом случае для государственного строя характерно наличие определенной структуры отношений между самим государством в лице его органов, обществом, как управляемой субстанцией, и личностью, как реальным источником существования самого государства. С этой целью государственный строй закладывает принципы и основы территориального устройства, устанавливает административно-территориальное деление. В силу этого, государственный строй регулирует связи между органами управления высшего и низового уровня. Таким образом, по воле государства появляются территориальные органы управления, которые закрепляются государственным строем в нормативных документах.

Положение этих органов управления в структуре государства предопределяется реальным политическим режимом, как совокупностью методов и приемов осуществления государственной власти. Для авторитарных и тоталитарных политических режимов характерна общая идея полного контроля и единого регулирования общества и личности на всей территории государства. Унификация поведения достигает максимальной степени, регуляция приобретает черты только правового характера. В этих условиях территориальные органы выполняют лишь служебную роль передаточного механизма от высших органов государства к личности путем, прежде всего, контроля за территориальным сообществом. В таких политических режимах местное управление имеет строго определенную компетенцию, расписанные функции, закрепленные в юридических актах. Местные органы в состоянии и правомочны лишь применять существующие в государстве нормы права. Решение социальных вопросов на этом уровне осуществляется только через правоприменительную деятельность. Это приводит к единообразию управленческих решений местного уровня вне зависимости от особенностей территории, социально-экономических

факторов реального положения сообщества конкретной административно-территориальной единицы.

Социально-экономическое и политическое развитие общества неизбежно приводит к демократическому политическому режиму. Государство этого уровня не стремится к узурпации всех управленческих функций по регулированию комплекса социальных отношений. Чем выше уровень социального развития общества, тем выше уровень демократического регулятивного воздействия на общество. Государство демократии осмысленно идет на снижение доли правового регулирования отношений, все больше расширяет возможности социального саморегулирования общества.

Государство инициирует экономическую свободу граждан, предоставляя не только равные правовые возможности, но и стимулируя граждан к достижению равных социальных возможностей и результатов.

Последнее значительно сложнее достижимо, чем унификация правового пространства. Именно при стремлении к этой цели возникает необходимость учета массы социальных факторов на самом приближенном к личности уровне социального управления. Возрастает роль местного самоуправления и кардинально меняется его социальная сущность.

Государственный строй демократического политического режима закрепляет юридически не только сам факт местного самоуправления, но и по новому определяет его правовое положение, наделяя новыми полномочиями в регулятивной сфере социальных взаимоотношений. Государственное регулирование самоуправления проявляется прежде всего в политическом определении управляющих действий самоуправления. Государство видит в самоуправлении не цель, а способ достижения цели - развитие демократии в обществе, и, как следствие, повышение социально-экономического уровня жизни граждан. Поэтому самоуправлению очерчиваются не правовые границы поведения, а политические и социальные границы, устанавливаются новые дозволения регулятивных отношений.

Конкретное проявление методов и способов регуляции на уровне самоуправления ограничивается только рамками дозволений со стороны политического режима данного государства. Однако все это многообразие имеет один общий и чрезвычайно важный элемент. Это - формализация избранного способа осуществления программы управляющего воздействия, которая выражается в конкретных актах - субъектах самоуправления.

Граждане, как субъекты самоуправления, в момент проявления активного поведения фиксируют это поведение тремя способами.

В тех случаях, когда гражданин участвует в выборах органов самоуправления или принимает участие в местном референдуме, формализация его поведения происходит через действия статистического характера. Гражданин фиксирует свое участие в выборах или местном референдуме через отметку в списке избирателей. Список избирателей - юридический документ, на который не может влиять ни один из субъектов местного самоуправления. Поэтому фиксация гражданина не имеет вариантов. Получая бюллетень для голосования, гражданин вновь не имеет альтернативного поведения для влияния на этот документ. У него есть альтернатива волеизъявления, которая проявляется путем отметки в определенной графе, но он не в праве вносить изменения, дополнения, исправления в конкретный бюллетень. В этом и проявляется статичность фиксации активного поведения гражданина [158].

При статичной фиксации активного поведения гражданин отстранен от участия в подготовке документа, но документ становится актом местного самоуправления только после проявления волеизъявления гражданина.

Для гражданина, как субъекта управления, предусмотрена возможность и право участия в собраниях местного сообщества. В этом случае гражданин активно воздействует на процесс подготовки документа путем внесения корректив, а также через принятие документа, в результате чего последний приобретает силу акта местного самоуправления. Даже при проведении открытого голосования по данному документу, когда не происходит

персонифицированной фиксации, проявление волеизъявления гражданина влияет на наличие или отсутствие акта самоуправления. Но в дальнейшем, после фиксации активного поведения, субъект не в состоянии влиять на данный акт управления. Фиксация носит конгломератный характер. Она динамична в момент создания документа, и статична в момент его принятия, поскольку диапазон поведения однозначен - голосование, а диапазон волеизъявления имеет «плюс - минус».

Наконец, может быть осуществлена динамичная фиксация активного поведения гражданина. Он, как субъект управления, наделен возможностью внесения в органы местного самоуправления жалоб, предложений, рекомендаций. Если эти проявления зафиксированы на определенном носителе информации, то по своей природе они относятся к актам местного самоуправления. Действительно, проявляя свою волю как субъект управления, гражданин вправе требовать ответ, а орган местного самоуправления обязан дать аргументированный ответ. Субъект своими активными действиями побуждает орган самоуправления, выступающий здесь в роли объекта, совершать определенные действия, т.е. совершается цикл управления. Обязанность дать ответ со стороны органа местного самоуправления подчеркивает властный характер документа, исходящего от гражданина, что и определяет его как акт управления [158].

Таким образом, гражданин, реализуя свои возможности на участие в самоуправлении, проявляет свое поведение через акты местного самоуправления, т.е. через документальное отражение регулирующего воздействия. Как уже отмечалось, орган местного самоуправления всегда активен, выступая в роли субъекта управления. Его активность проявляется через регулятивные и контрольные функции. В обоих случаях управленческое поведение требует фиксации, которая, как и у граждан в роли субъектов управления, осуществляется посредством принятия актов самоуправления, круг которых значительно шире, а содержание имеет свою специфическую регламентацию.

С позиции настоящего исследования нельзя оставить без внимания правовые моменты актов местного самоуправления, но эти моменты вторичны, их рассмотрение связано лишь с тем, что любой акт органа местного самоуправления есть юридический документ, т.е. правовая атрибутика является его неизбежным свойством. Акты органов местного самоуправления по форме - юридические, это предопределяет определенные формальные моменты, без которых существование акта невозможно.

Во-первых, в зависимости от содержания, акты имеют разный способ принятия. Это могут быть акты, чья правомерность возможна лишь после коллегиального принятия, но могут быть акты единоличного решения управомоченного лица.

Во-вторых, в зависимости от круга лиц, это могут быть акты индивидуального характера или акты, распространяющие свое действие на неопределенно большое количество лиц.

В-третьих, акты могут содержать положения, рассчитанные на длительное применение или иметь разовый характер. Эта правооснова предопределяет конкретную форму выражения, которая строго определена для каждого вида документа.

Но акты органов местного самоуправления - это, прежде всего, акты с социальным содержанием, правовое насыщение составляет только часть содержания этих норм. Именно через основную природу - социальную, целесообразно проанализировать эти акты.

Принятие того или иного акта местного самоуправления провоцируется конкретной социальной ситуацией в данном сообществе граждан. Развитие ситуации может быть непредсказуемым, если нет своевременной реакции управляющего органа. Чтобы стабилизировать ситуацию или дать ей требуемое развитие, орган самоуправления активизируется и принимает новую социальную норму. Характерной особенностью этой нормы является то, что в ней содержатся основные элементы положительного поведения объекта управления, находящегося или попадающего в данную социальную

ситуацию. По сути, эта социальная норма не только фиксирует необходимость определенного поведения, она также прогнозирует развитие отношений при соблюдении или несоблюдении предписанного поведения. Устанавливаемая социальная норма учитывает все существующие и возможные интересы: государства, местного сообщества, гражданина. Этот всеобъемлющий учет интересов и предопределяет социальный характер нормы.

Если прогнозирование поведения показывает, что интересы объекта и субъекта совпадают, на базе этих интересов будет только активно-положительное дозволенное поведение, - акт органа самоуправления содержит политико-экономическую и идеологическую поддержку устанавливаемой социальной нормы. Сфера действия такой нормы направлена на неопределенно широкий круг лиц, и в этом она близка к норме права, но ее поддержание в рабочем состоянии происходит без принудительного элемента, т.е. без санкций. Акты органов самоуправления с таким содержанием относятся к группе социально-политических актов. Основной характеристикой этих актов является то, что они направлены на волю объекта управления через насущные интересы этого объекта. Эти акты отражают сложившуюся в данном сообществе положительную социальную ситуацию, в силу чего воспринимаются объектом управления как целостное продолжение ситуации, в которой находится объект.

Однако прогнозирование развития поведения и новых отношений может выявить и негативное восприятие социальной нормы. Негативность проявляется пассивно и не мешает реализации социальной нормы, но проявление в активно-агрессивной форме препятствует развитию отношений. Как уже отмечалось, орган самоуправления может избрать стимулирующие способы воздействия на объект. Но через стимулы не во всех ситуационных положениях возможно достижение поставленной цели. Когда прогнозирование показывает необходимость применения принудительного воздействия на объект, с тем, чтобы поставить его в рамки дозволений,

неизбежно принятие акта управления нормообразующего характера.

Устанавливая в акте новую норму права, субъект управления стремится показать, какими санкциями эта норма будет поддерживаться. В тоже время, поскольку в норме права всегда показан только вариант положительного поведения, объекту предоставляется возможность координации своего поведения с дозволенным. Этим субъект предоставляет объекту возможность избежать негативного воздействия правового характера. Нормосодержащие акты органа местного самоуправления не являются самоцелью, они проявляются тогда и там, где сфера государственного регулирования не заняла свободную нишу, а способы не правовой регуляции малоэффективны. Принимая акты местного самоуправления с содержанием норм социально-политического и правового характера, субъект управления воздействует на объект, добиваясь саморегуляции системы и неуклонно приближая ее к намеченной цели [158].

Исходя из выше изложенного, в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» подчеркивается:

1. Органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

2. При подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации с органами местного самоуправления и их ассоциациями и союзами местных сообществ в установленном законом порядке.

3. Официальные обращения органов местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, направляемые в органы государственной власти, подлежат обязательному рассмотрению по существу поставленных в них вопросов.

4. Органы государственной власти осуществляют контроль за

законностью в деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами.

В Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» определены вопросы местного значения, которые основываются на следующих принципах:

- 1) предоставление услуг нижестоящим уровням управления, который в состоянии эффективно предоставлять такие услуги;
- 2) эффективность и целесообразность при осуществлении функций и полномочий в целях обеспечения качества предоставляемых услуг;
- 3) дифференциация функций и полномочий органов местного самоуправления в зависимости от территориальных, экономических и иных особенностей органов местного самоуправления;
- 4) наличие местного интереса в исполнении функций и осуществлении полномочий;
- 5) гармонизация общегосударственных и местных интересов;
- 6) открытость и коллегиальность;
- 7) разграничение функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в нормативных правовых актах.

Для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных и культурных услуг к ведению органов местного самоуправления относятся следующие вопросы местного значения:

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории;
- 2) управление муниципальной собственностью;
- 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- 4) снабжение питьевой водой населения;
- 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных

пунктах;

7) организация освещения мест общего пользования;

8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;

9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;

10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;

11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;

12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;

13) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;

14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;

15) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;

16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;

17) содействие охране общественного порядка;

18) создание условий для развития народного художественного творчества;

19) создание условий для организации досуга;

20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;

21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;

22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

2. Перечисленные в части 1 настоящей статьи полномочия не являются

исчерпывающими и не ограничивают местные сообщества и их органы в осуществлении иных полномочий, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.

Подводя итоги, отметим наиболее значимые моменты.

Система местного самоуправления, находясь в рамках государственной власти и политического режима, является составляющей частью государства. Именно государство порождает самоуправление, определяет сферу его регулятивного воздействия, предопределяет методы и способы осуществления регуляции. Государство не самоустраивается от самоуправления, напротив, стимулирует его развитие путем передачи части собственных полномочий, а также защищая своей принудительной силой. При внешнем отчуждении от самоуправления, государство ведет контроль с позиции достижения общегосударственной цели. Именно государственный базис способствует активному поведению субъектов и объектов, которое фиксируется в формализованных актах – носителях информации побуждения к дозволенному поведению.

3.2. Дальнейшее совершенствование системы местного самоуправления страны

В Конституции нашей страны, в статье 1 говорится, что Кыргызская Республика является суверенным, демократическим, социальным государством. Исходя из этого положения, государство пытается обеспечить всем своим членам конкретную помощь, возможность достичь минимального достатка, своего рода социального достатка. В этом плане местное самоуправление призвано формировать и реализовать интересы людей, их

социальные нужды на соответствующей территории, поэтому основным в деятельности местного управления является организующий момент, регулирование и координация социальной сферы, которая включает труд, здравоохранение, образование, науку, культуру, иные социальные отношения. Их нередко сложно отделить от экономических и политических отношений.

В современных условиях главная задача государственного регулирования состоит в том, чтобы содействовать социальной справедливости. С помощью местного управления и самоуправления осуществляется процесс организационного воздействия на состояние социальных, экономических, культурных и иных отношений в обществе в целях обеспечения эффективной деятельности находящихся в их ведении объектов хозяйства, инфраструктуры, объектов социального и культурного назначения. Естественно, что если с помощью управления общество осознает свои коренные интересы, то местное управление в лице государственной администрации и самоуправления должно в своих действиях определяться логикой экономического прогресса соответствующей территории. Сказанное позволяет сделать вывод, что местное управление, исходя из коренных интересов соответствующей территории, должно направить свои усилия на экономический рост, поскольку достижение успеха в этой области предполагает решение множества задач социального характера.

Конституция Кыргызской Республики также исходит из того, что политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а это предполагает, в свою очередь, обязанность государства регулировать социальную сферу, не только провозглашать, но и обеспечивать широкий круг экономических, социальных и культурных прав. Это предполагает осуществление двух главных задач государственной политики. Первая из них заключается в том, чтобы создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека. Это обеспечение рабочими местами,

охрана труда и здоровья людей, установление минимального размера заработной платы и минимальных социальных стандартов и т.п. Не менее важным условием является поддержка малообеспеченных в социальном плане слоев населения, семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых граждан путем развития системы социальных служб, установления государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Бедность и неравенство повышают уязвимость политических, экономических и социальных свобод, создают социальное напряжение в обществе, поэтому одной из важнейших задач местного управления является поддержка социальных гарантий государства перед населением на должном уровне. Дальнейшее совершенствование местного самоуправления зависит от решения объективных предпосылок таких факторов, как: частной собственности, частного предпринимательства, плюрализма, демократической политико-правовой культуры, огосударствления и эффективной приватизации и т.д.

20 декабря 1991 года был принят Закон Республики Кыргызстан «Об общих началах приватизации и предпринимательства в Республике Кыргызстан», согласно которому предусматривалось, что средства, которые должны были поступить от продажи государственных предприятий, будут зачисляться на специальный счет Фонда государственного имущества республики и далее средства будут распределяться на места для улучшения социально-экономической жизни. Теоретически данный закон был весьма привлекателен и предусматривал создание благоприятных условий для обеспечения материального благосостояния людей, передачу им в личное пользование для обработки и использования земли, скота, техники и всего того, что раньше считалось коллективной собственностью.

К вопросу о разгосударствлении и приватизации в Кыргызстане: он явился одним из центральных и наиболее болезненных вопросов нашего времени. С одной стороны, появление кооперативов, фермерских и крестьянских хозяйств, частных владельцев было хорошим явлением,

внушавшим надежду: новые хозяева больше заботились об экономии, старались, чтобы затраченные средства оборачивались в виде прибыли и т.д. Но в то же время в ходе разгосударствления и приватизации были допущены такие роковые ошибки, отзвуки которых до сих пор оказывают влияние на общественно-политическую и социально-экономическую сферы жизни. Как справедливо отмечает известный ученый-социолог К. Исаев: «Поспешная, непродуманная приватизация нанесла государству ущерб в 23 млн. сомов, из которых возвращено лишь 3 млн. сомов» [59, 11].

Дальнейшее улучшение эффективности деятельности местного самоуправления во многом зависит от финансово-экономической основы, а также взаимоотношения центральных и местных властей, что проявляется в финансовом контроле.

Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, кредитные и иные финансовые ресурсы, а также недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, природные ресурсы, переданные в ведение местному самоуправлению в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке и используемые органами местного самоуправления в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей местного сообщества, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, а также порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетных фондов органов местного самоуправления регулируются законодательством Кыргызской Республики [47].

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с

законодательством Кыргызской Республики создавать хозяйствующие субъекты для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Финансовая база местных органов обычно складывается из их собственных доходов и поступлений из государственного бюджета. Подобный ее двойной характер отражает, с одной стороны, некоторые элементы самоуправления в деятельности местных органов и их определенное обособление в рамках государственного механизма, а с другой – включенность органов местного самоуправления в процесс государственного управления, в решение задач, имеющих общенациональное значение.

На современном этапе финансово-экономической основой местного самоуправления является местный бюджет, который формируется и утверждается местным самоуправлением. Доходы местного бюджета делятся на собственные (закрепленные) и регулирующие. Собственные доходы принадлежат только данному субъекту и поступают в его бюджет, минуя вышестоящий бюджет. Основу их составляют местные налоги и сборы, платежи из прибыли предприятий местного подчинения. Регулирующие доходы охватывают всю совокупность денежных средств, аккумулируемых на центральном и местном уровнях, и передаваемых затем, в определенной части, нижестоящим бюджетам для регулирования доходов и расходов. Через местные бюджеты осуществляется распределение средств между отдельными регионами.

С образованием в 1991 году налоговых органов и принятием Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан», местные налоги стали вводиться местными органами управления. Областные государственные администрации, подготовив проект о местных налогах, вносили его на рассмотрение областных кенешей. Затем областные кенешы своим решением вводили местные налоги на своих территориях с обязательным исполнением их всеми

субъектами местного сообщества. В соответствии с вышеназванным законом, «местные налоги определялись как часть системы налогов, взимаемых местными органами власти, с юридических и физических лиц в местный бюджет и используемых для финансирования социально-экономических расходов местного значения». Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» определял структуру местных бюджетов и организацию работы по их составлению и исполнению. Местные бюджеты составлялись на основе контрольных цифр и утверждались соответствующими местными кенешами. Областные, городские и районные кенешы также утверждали нормативы отчислений от налога на прибыль, акцизного налога на внутреннюю (местную) продукцию, подоходного налога на физических лиц и других общегосударственных доходов, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, в соответствующие бюджеты кенешей нижестоящего территориального уровня, суммы категориальных, выравнивающих и стимулирующих (долевых) грантов, выделяемых кенешами вышестоящего территориального уровня для кенешей нижестоящего территориального уровня (которым достается крайне незначительная доля в общем объеме бюджетов всех территориальных уровней) [65, 93].

Критерий общей социальной эффективности государственного управления является основным составляющим и раскрывает результаты функционирования системы, т.е. совокупности субъекта и управляемых объектов государственного управления. В сфере образования гарантируется общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование. Каждый гражданин вправе на конкурсной основе получить бесплатное высшее образование, однако не исключается платное образование как в государственных, так и в негосударственных частных учебных заведениях. В сфере здравоохранения медицинская помощь в государственных учреждениях оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других

поступлений. Стоит особо сказать о том, что медицинское страхование может быть обязательным (субъектами которого являются органы государственного управления, предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, и лица свободных профессий) и добровольным. В сфере социального обеспечения предусматриваются государственные пенсии и социальные пособия, равно как поощряется добровольное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Все эти меры отражают подход к социальным правам граждан. Во-первых, этот подход состоит в том, чтобы создать в административно-территориальной единице необходимые условия, как материальные, так и иные, в том числе правовые, а уже эти условия должны работать на обеспечение достойного образа жизни местного населения. Во-вторых, применяется дифференцированный подход: для большинства общества оно создает предпосылки развития их инициативы, предприимчивости, энергии, справедливо ожидая от них собственной активности, берет на себя непосредственную заботу о поддержке слоев населения, менее других защищенных в социальном плане, о тех, кто самостоятельно не выживет или не достигнет разумного жизненного стандарта. В-третьих, социальные права гарантируются не только за счет средств государства, но и путем привлечения средств частного бизнеса, благотворительных фондов и, конечно, самих людей, которые способны вкладывать часть своих средств в пенсионное и медицинское обеспечение, образование и иные социальные сферы. В ходе административной реформы делегированные государственные полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере расширяются: разработка и выполнение программ занятости и миграции, определение нуждаемости населения, его адресная социальная защита на территории местного сообщества, составление социальных паспортов, участие в осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора, координация мероприятий по санитарной охране территории от

распространения карантинных и других видов инфекции и др. Сотрудничество государственных органов власти с местным самоуправлением необходимо и при разработке правил обеспечения реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления [51], при установлении минимальных государственных социальных стандартов, внедрении трехсторонних соглашений между профсоюзами и органами государственной власти, осуществление которых важно для развития человеческого потенциала территорий и местных сообществ и др.

В основе такого подхода лежит новая экономическая ситуация и особенно преодоление отчуждения человека от собственности. Право частной собственности охраняется законом, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Тем самым получило содержательное значение положение Конституции: каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Утверждение права частной собственности в качестве конституционного принципа кыргызского государства - одно из самых кардинальных преобразований. Его значение предопределяет чрезвычайную важность большой законодательной работы, связанной с полной и последовательной реализацией этого принципа.

Структура собственности и формируемые на ее основе процессы производства, обмена, расслоения общества на социальные группы, распределение общественного потенциала с учетом обеспечения расширенного воспроизводства, жизнеобеспечения - важнейшая задача местного управления. В качестве объекта управления выступают природные, материальные и духовные ресурсы. Местное управление в лице местной государственной администрации несет ответственность за протекающие процессы общественно-политического и социально-экономического развития

на соответствующей территории.

Безусловно, что задачи, стоящие перед местным управлением, невозможно решить без участия центрального правительства, и в большей мере это касается вопросов социального характера. К примеру, центральное управление разрабатывает общую концепцию занятости населения, и на ее основе государственную политику занятости, действие системы экономических и финансовых механизмов реализации государственной политики занятости, контроль за деятельностью в сфере занятости населения различных министерств, ведомств и местных государственных администраций, а также органов местного самоуправления. Местное самоуправление, в свою очередь, на основе государственной Концепции занятости и учета местных условий, положения на местном рынке труда, обеспечивает ее реализацию, разрабатывает и обеспечивает действие системы экономических и финансовых механизмов реализации политики занятости на местах, координацию и контроль за деятельностью структурных подразделений служб занятости области и районов и других организаций. Тот же самый механизм действует при внедрении на местах программ по здравоохранению, образованию и др. При этом во исполнение решения центрального правительства принимаются решения областной государственной администрации (в виде постановления или распоряжения), а вслед за этим, во исполнение областного решения принимается постановление или распоряжение районной государственной администрации, и далее уже на низовом уровне идет реализация программы.

В условиях ограниченности финансовых средств необходимо четкое разграничение соответствующих функций между различными субъектами управления. При этом должны быть реализованы такие принципы социальной защиты, как адресность (поддержка и помощь должны оказываться наиболее уязвимым слоям населения), своевременность и доступность. Местные органы в этом направлении должны формировать систему дополнительных (к государственным) социальных гарантий и

методов социальной защиты (с закреплением их соответствующими актами представительной власти); определения контингента лиц, нуждающихся в различных видах социальной помощи; целевого обеспечения социальной защитой из средств местного бюджета; координации и контроля за деятельностью органов социальной защиты и структур предприятий в сфере регулирования уровня жизни. Теоретически местное управление должно быть политическим представителем и гарантом интересов населения соответствующей территории. Местное управление не только узаконивает необходимость удовлетворения тех или иных потребностей, но и устанавливает строго определенные пути и направления такого удовлетворения в процессе деятельности людей.

В целях дальнейшего законодательного урегулирования вышеперечисленных проблем был принят Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Данный закон предполагает определенные изменения существующей системы финансирования различных уровней управления. Прежде всего, изменяется понятие «местного бюджета», который включает в себя бюджеты города, поселка и айыла. Органы МСУ получили контроль над собственными доходами и стимулы для увеличения своих доходов. Местные налоги, земельный налог и сборы, неналоговые платежи будут поступать полностью в местные бюджеты. Часть общегосударственных налогов, распределяемых между республиканским и органами МСУ, будут поступать органам МСУ согласно установленным нормам по месту происхождения налогов, и нормативы отчислений от общегосударственных налогов не могут быть изменены. Суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в конце года, не изымаются в бюджеты вышестоящих уровней.

На сегодня главным препятствием на пути развития местного самоуправления по-прежнему остается недостаточность финансово-экономических возможностей местных бюджетов. Ключевой вопрос - внедрение нового механизма взаимоотношений республиканского и местных

бюджетов, обеспечивающего местным органам власти стимулы для увеличения доходов.

На данном этапе назрела настоятельная необходимость решения ряда принципиальных вопросов в отношении экономических и финансовых основ системы местного самоуправления. Все зависит от того, хотим ли мы увидеть в системе местного самоуправления сильную власть для реализации своих интересов, обладающую всем необходимым - достаточную экономическую базу, устойчивый налоговый потенциал, сбалансированный бюджет, юридическую основу.

Для того чтобы члены местного сообщества могли знать откуда берутся бюджетные средства и на какие цели они расходуются, необходимо добиваться большей прозрачности не только самого бюджета, но и бюджетного процесса. Только членам местного сообщества виднее - куда в первую очередь требуются средства и откуда их взять. Именно они в наибольшей степени будут заинтересованы в правильности расходования общих средств и в справедливости налогового бремени. Решение вышеназванных проблем является важным шагом на пути налогово-бюджетных преобразований в рамках общедемократических реформ.

Экономическую основу органов местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, движимое и недвижимое имущество, входящие в состав коммунальной собственности, местные финансы, а также государственная собственность, переданная в управление органам местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством. Экономические основы обеспечивают хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат удовлетворению потребностей населения, создают условия его жизнедеятельности.

В совершенствовании местного самоуправления особое место занимает укрепление муниципальной собственности. Процесс формирования

муниципальной собственности в Кыргызской Республике начался после издания Президентом Кыргызской Республики Указа «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 года и принятия постановления Правительства Кыргызской Республики «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики» от 30 октября 1995 года. Впоследствии права муниципальной собственности были отражены в Основном законе - Конституции республики и Гражданском кодексе.

В постановлении Правительства Кыргызской Республики «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность местных сообществ Кыргызской Республики» от 30 октября 1995 года были определены порядок и способы передачи объектов и их количественный состав по отраслям муниципальной собственности, передаваемых на баланс айыл окмоту. Напомним, что объект считается принятым на баланс органа местного самоуправления только в том случае, когда есть отметка регионального фонда государственного имущества на акте приема-передачи объекта.

Согласно принятого 15 марта 2002 года Закона «О муниципальной собственности на имущество», в состав муниципальной собственности входят:

- здания, оборудование и другое движимое имущество органов местного самоуправления и предприятий, находящихся в их ведении;
- объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма;
- объекты жилищно-коммунального, ремонтно-строительного и транспортного хозяйства, оборудование и материалы, необходимые для обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- сети и объекты инфраструктуры транспорта, энергетики, водоснабжения, канализационных сооружений и коммуникаций, обслуживающие соответствующую территорию и не принадлежащие предприятиям, находящимся в государственной и частной собственности;
- имущественные комплексы предприятий торговли, общественного

питания и быта, а также сооружения и оборудование для их эксплуатации, содержания и обслуживания;

- неприватизированный жилищный и нежилой фонды, принадлежащие органам местного самоуправления;

- улицы, мосты и дороги местного значения;

- общественные парки и земли, выделенные под парки, и другие объекты благоустройства и зеленого хозяйства;

- леса и сельскохозяйственные угодья, озера, источники воды и месторождения полезных ископаемых местного значения, если они не отнесены к перечню государственных природных ресурсов;

- памятники истории и культуры местного значения;

- земельные участки, в том числе находящиеся под объектами коммунального имущества в предусмотренных соответствующими проектами границах, а также неосвоенные земли;

- объекты незавершенного строительства;

- иные объекты, необходимые для предоставления услуг населению.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью в пределах полномочий, установленных законодательством, а также Уставом местных сообществ.

Формирование объектов муниципальной собственности не ограничивается передачей объектов государственной собственности в муниципальную собственность. Хозяйственная деятельность органов местного самоуправления предполагает и другие пути формирования своей собственности. Это и купля - продажа объектов за счет специальных или внебюджетных средств, погашение хозяйствующими субъектами своей недвижимостью или имуществом задолженности по местным налогам и сборам, это обмен и дарение.

Так как муниципальная собственность является составной частью экономических основ местного самоуправления, учет и контроль за движением основных фондов должен осуществляться постоянно. Этим

вопросом должен заниматься финансовый орган или же специальный орган местного самоуправления, ведающий вопросами коммунальной собственности.

Объекты, подлежащие передаче в коммунальную собственность местных сообществ, определяются по следующим принципам разграничения собственности:

- потребность населения в услугах, оказываемых на объектах;
- возможность финансирования местными органами власти деятельности объектов.

В исключительных случаях в муниципальную собственность местных сообществ могут передаваться объекты, представляющие культурно-историческую ценность и являющиеся достоянием государства. Передача подобных объектов обуславливается обеспечением сохранности и осуществлением оперативного контроля за их деятельностью.

Следует отметить, что в муниципальную собственность местных сообществ отдельные объекты передаются без права их дальнейшей продажи или передачи третьим лицам.

Дальнейшее определение в стране национальной стратегии децентрализации является одним из факторов совершенствования местного самоуправления, его правовой основы. Определяя правовые гарантии деятельности местного самоуправления, в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации Кыргызской Республики» в статье 63 подчеркивается, что органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность от имени населения данной территории и на основании законов Кыргызской Республики.

1. Решения местных кенешей, исполнительных органов местного самоуправления, курултаев, сходов граждан, органов территориального общественного самоуправления не должны противоречить законам Кыргызской Республики.

2. Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их

компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, организациями, учреждениями независимо от форм собственности, а также должностными лицами, общественными объединениями и гражданами.

3. Органы местного самоуправления не вправе принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики к ведению местной государственной администрации.

4. За невыполнение решений органов местного самоуправления должностные лица и граждане несут ответственность в установленном законом порядке [47].

Если говорить критично, республиканская законодательная база по местному самоуправлению сегодня не является гармоничной и полной. Тем не менее, она обеспечивает функционирование местного самоуправления в республике и дает импульс для его дальнейшего развития. Главным правовым актом, устанавливающим правовую основу местного самоуправления, является Конституция, гарантирующая ему законодательную защиту. Конституция Кыргызской Республики создала необходимую конституционно-правовую основу для самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения, а также для реализации коллективных интересов граждан, связанных с местом их проживания. Статьи 110-113 Конституции страны полностью посвящены местному самоуправлению и определяют основные формы и принципы организации.

Конституционный принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления закрепил самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий и то, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. Государство признало местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти.

Другим фактором совершенствования местного самоуправления является дальнейшее повышение эффективности выполнения Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации Кыргызской Республики». В связи с продолжающейся реформой местного самоуправления закон все меньше отражает реалии сегодняшнего дня, не обеспечивает полноценного развития народовластия на местах. С целью нормативно-правового обеспечения местного самоуправления в условиях его реформы, начиная с 1994 года, издано более 50 указов и распоряжений. Сегодня эти законодательные акты вместе с постановлениями Правительства составляют основную правовую базу местного самоуправления.

Среди них важнейшим является Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», определяющий полномочия депутатов местных кенешей, порядок обеспечения их деятельности, взаимоотношения депутатов с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, учреждениями, хозяйствующими субъектами, общественными и другими объединениями, основу этики депутатов местных кенешей, порядок прекращения их полномочий.

Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» является большим шагом в продвижении реформ местного самоуправления, в частности, стимулирования эффективной работы органов МСУ путем придания их работникам правового статуса муниципальных служащих, и призван обеспечить муниципальных служащих соответствующими условиями и возможностями (заработная плата, ранги, повышение квалификации, социальная защита). Для регламентирования отдельных вопросов, касающихся порядка проведения квалификационных экзаменов, аттестации, присвоения классов чинов, резерва кадров, порядка поступления и увольнения муниципальных служащих, необходимо разработать отдельные положения.

Факторами совершенствования местного самоуправления стали законы Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество»,

«О финансово-экономических основах местного самоуправления», «О жамаатах (общинах) и их объединениях» и ряд Указов Президента Кыргызской Республики и постановлений Правительства Кыргызской Республики, регламентирующих и совершенствующих деятельность органов местного самоуправления.

Другой уровень законодательной базы самоуправления - местный. Он включает в себя акты, принимаемые как местными сообществами непосредственно, так и через своих представителей. Один из самых важных правовых актов местного значения - Устав местного сообщества. Устав представляет собой свод правил коллективного общежития членов местного сообщества. Сегодня такие уставы приняты во всех муниципалитетах, городе Бишкеке и городах районного подчинения. Фактически уставы определяют лишь то, что им прямо разрешает закон, начиная от формы организации власти, кончая правами жителей. Такой устав подтверждает согласие местного сообщества взять на себя полномочия. Он является своеобразным договором населения с государством и органами местного самоуправления, осуществляемым на добровольной основе.

В Кыргызской Республике, находящейся в переходном периоде, при установлении рамочных местных правовых актов, одним из которых является устав сообщества, еще ощущается опека центральной государственной власти. Хотя в будущем, вероятно, в процессе децентрализации власти местному законотворчеству в этом вопросе будет предоставлено больше прав, и в республиканском законодательстве будут закладываться правовые «ниши», которые на местном уровне будут самостоятельно заполняться представительными органами местного самоуправления или самим населением непосредственно. Тем самым местным сообществам будут передаваться больше прав законотворчества.

Говоря о правовой основе местного самоуправления, нельзя обойти вопрос правовой деятельности местных кенешей, которые в соответствии с законодательством принимают на своих сессиях постановления. Эти

постановления являются непреложными на соответствующей территории и играют существенную роль в решении важнейших вопросов жизнедеятельности местных сообществ. Основными правовыми актами, принимаемыми местными кенешами, являются постановления по принятию бюджета соответствующей территории и отчеты о его выполнении, постановления по вводу местных налогов и сборов. Ни один другой орган в республике, кроме местного кенеша, не правомочен принимать решения по данным вопросам.

Эти законодательные акты позволяют приступить к непосредственному осуществлению реформы и задают ее направленность, иными словами, определяют, что мы должны создать в результате реформирования. Но для дальнейшего развития и совершенствования местного самоуправления и укрепления государственности требуется соответствующая новая законодательная база.

Подводя итоги, нельзя забывать задачи на перспективу, и ближайшая наша задача ускорить разработку и принятие законов Кыргызской Республики «Об административном территориальном устройстве Кыргызской Республики» и «О разграничении функций и полномочий органов государственного управления и местного самоуправления», так как политические и административные аспекты децентрализации предусматривают четкое разграничение функциональных полномочий между территориальными уровнями управления, устранение дублирования, упразднение негосударственных функций и полномочий органов исполнительной власти, расширение функций и полномочий представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Для достижения и обеспечения политической стабильности в стране, повышения экономического благосостояния народа Кыргызстана и его социального благополучия посредством консолидации человеческих и материальных ресурсов разработана Национальная стратегия децентрализации государственного управления и развития местного

самоуправления в Кыргызской Республике.

Целью Стратегии является определение основных направлений, путей и способов децентрализации государственного управления и развития эффективной системы местного самоуправления до 2017 года, как необходимого условия обретения Кыргызстаном качеств правового демократического государства. Опыт развитых государств мира убедительно свидетельствует о том, что именно местное самоуправление, будучи наиболее приближенным к гражданам и решая их повседневные и неотложные задачи, укрепляет основы народовластия, создавая необходимые условия для жизнедеятельности местных сообществ, стабилизирует политическую систему в целом, выступая в качестве важного механизма обеспечения единства страны и целостности государства.

Реализация целей и задач Стратегии, разработанных с учетом опыта работы отечественных и зарубежных муниципальных органов, позволит обеспечить системное преодоление имеющихся проблем в сфере управления государством и обществом путем рационального распределения полномочий между органами местного самоуправления и государственного управления, организации эффективного взаимодействия и сотрудничества между различными уровнями власти на основе максимального приближения процесса принятия решений непосредственно к гражданам, что даст возможность улучшить социально-экономическое положение населения и реально снизить уровень бедности. Развивая достигнутое за последние годы и вводя новые принципы, направленные на всемерное укрепление местного самоуправления, Стратегия предлагает комплексный подход в определении задач на перспективу и пути их реализации, определяя сроки реализации, механизмы принятия решений и ответственность за проведение реформ как в среднесрочный, так и долгосрочный периоды.

В процессе детального изучения демократизации местного самоуправления страны принципиально важными моментами в его совершенствовании были:

1) соответствие большинства положений Европейской хартии о местном самоуправлении от 15 октября 1985 года;

2) понимание местного самоуправления – это именно право, не обязанность граждан;

3) определение уровней местного самоуправления, то есть село, поселок и город районного значения;

4) в качестве представительного органа фигурирует кенеш, непосредственно избираемый населением, и его исполнительный орган в лице торага (председатель). Аппарат торага оформляется как учреждение. Кенеш утверждает штат и структуру аппарата торага;

5) эффективное взаимоотношение органов самоуправления с государственными органами.

Отмечая о перспективных направлениях местного самоуправления в стране, следует отметить следующее: первое перспективное направление – по максимуму исключить дублирование функций органами государственного управления и местного самоуправления.

Вторым перспективным направлением является возможность принятия действенного закона о местном самоуправлении в современных условиях.

Третье перспективное направление – уточнение схем местного самоуправления, поскольку вопрос требует дополнительной проработки.

Подводя итоги третьей главы «Реформирование системы местного самоуправления в процессе демократизации Кыргызской Республики», следует подчеркнуть: во-первых, демократизация всей страны, и, в частности, демократизация общественно-политической жизни на местном уровне проходит интенсивно, затрагивая все стороны жизни; во-вторых, сегодняшний этап развития местного самоуправления характеризуется формированием образца международного характера, в особенности, развитых стран мира; в-третьих, дальнейшее развитие местного самоуправления будет определяться с учетом местных особенностей (территориальных, финансовых и др.); в-четвертых, в современный период

местное самоуправление не может решить все местные задачи, поэтому необходимо решать только определенный круг вопросов. Особенно актуальными для местного самоуправления остаются проблемы социальной сферы: здравоохранения, образования, жилья, коммунального хозяйства, социального обеспечения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Мировой опыт государственного строительства убедительно свидетельствует о том, что деятельность государственной власти может быть эффективной и устойчивой лишь тогда, когда ее подкрепляет жизнеспособная система местного управления и самоуправления. Практически все государственные решения, касающиеся интересов общества, отдельных социальных слоев, групп и граждан, так или иначе

проходят через местные органы публичной власти. Кроме того, люди оценивают государственную политику в первую очередь сквозь призму удовлетворения своих жизненных нужд и потребностей, включая решение вопросов продовольственного обеспечения, жилищных условий, медицинского обслуживания, общественного порядка и т.д. При этом именно на местном уровне у граждан формируются основы понимания своей личной ответственности за развитие страны, свою судьбу и судьбу своих близких.

2. В современных теориях и концепциях местного управления и самоуправления природа каждой из этих локальных разновидностей публичной власти не может быть определена однозначно. В частности, представляется затруднительным четко выделить собственно местные дела, отличные от общегосударственных. Равно как и определить политико-правовой статус местного самоуправления, которое одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования, что нашло свое отражение в современной трактовке этого понятия.

Так или иначе, но согласно результатам многочисленных исследований, посвященных различным аспектам местного самоуправления и государственного управления в разных странах мира, эти два феномена на протяжении соответствующих исторических эпох существовали и продолжают существовать одновременно, хотя и в разных соотношениях: либо почти автономно друг от друга, либо почти полностью сливаясь.

3. Мировой практикой накоплен многолетний опыт организации и функционирования местного управления и самоуправления, сложился ряд моделей этих двух систем публичной власти на местном уровне административно-территориального деления государства. Особенную важность при этом приобретает система местного самоуправления, которая в соответствующих странах рассматривается как один из элементов конституционного строя.

4. Исторический опыт развития местного самоуправления в разных странах мира свидетельствует о том, что оно всегда было тесно связано с

государством, или, точнее говоря, с государственным управлением, выступало как его продолжение на местном уровне и одновременно обладало значительными полномочиями, осуществляемыми самостоятельно и зачастую независимо от государственных структур.

Будучи наиболее приближенной к гражданам и занятой прежде всего решением их повседневных, самых неотложных проблем, местная власть очень заинтересована в сильной в правовом отношении центральной власти, способной обеспечить более высокие социальные стандарты жизни граждан, а также создать необходимые условия для того, чтобы аналогичные способности развивались и расширялись у органов местного управления и самоуправления.

Все это позволяет утверждать об органическом единстве государственной власти и местного самоуправления. Причем не только в силу территориально-географической общности, но и в связи с выполнением практически одного и того же предназначения по отношению к обществу, его институтам и отдельным гражданам.

5. Очевидно также, что для эффективного развития процесса государственного строительства одинаково важны как успешно работающая система органов государственной власти и управления, так и процедуры, вовлекающие в процесс принятия и осуществления решений широкие слои населения. Данные процедуры не ограничиваются рамками государственного аппарата, а представляют собой процесс коммуникаций между институтами власти и гражданами того или иного государства. В связи с этим целостный подход к развитию потенциала и совершенствованию государственного управления включает в качестве необходимого его элемента самоуправление.

6. В силу ряда политических, экономических и социокультурных факторов процесс становления местного самоуправления в Кыргызской Республике фактически находится на самом начальном этапе. При этом необходимо заметить, что на сегодняшний день до конца не отработаны концепции и правовые основы местного самоуправления, не накоплен

достаточный опыт его организации и функционирования, не выработаны научно обоснованные подходы к определению места и роли местного самоуправления в политико-властной системе кыргызстанского общества и государства, а также оптимальные схемы и механизмы взаимоотношений государства и местного самоуправления.

В то же время сравнительный анализ опыта организации и функционирования системы местного управления и самоуправления в развитых и транзитных странах свидетельствует об объективной сложности адаптации принципов и форм соответствующих первым из них моделей местной публичной власти к социально-политическому контексту транзитных государств, включая и Кыргызстан. Любые же скоропалительные попытки «встраивания» фактически чужеродной модели организации местного управления и самоуправления в отечественную политическую систему чреваты серьезными негативными последствиями. Тем более для сравнительно молодых государств СНГ.

7. Анализ проведенных в 1991-2010 гг. в Кыргызстане политико-административных реформ на региональном и местном уровнях говорит о том, что характерной чертой данного процесса является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий центра, регионов (области, районы) и нижестоящих административно-территориальных единиц (города областного и районного значения, поселки, айылы, села).

8. В связи с изложенным выше фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления политико-административных реформ. Поэтому, с одной стороны, имеется реальная необходимость разработки и законодательного закрепления необходимых дальнейших шагов по развитию системы местного самоуправления в республике.

С другой стороны, нельзя не учитывать риски того, что вновь принятые законы по-прежнему будут работать в неподготовленной среде, которую

характеризует низкая активность населения, отсутствие необходимой финансово-экономической основы, некомплексность правового регулирования и т.д. Тем более, что практика показала нецелесообразность и неэффективность осуществления отдельных общественно значимых функций органами местного управления. В свою очередь, это обстоятельство требует пересмотра и закрепления некоторых из них за центральным уровнем государственного управления.

9. В этих условиях целесообразно не строить расчеты на одномоментное создание сразу по всей стране местного самоуправления, а двигаться к нему поэтапно через совершенствование действующей системы государственного управления. Основной целью такого совершенствования является повышение эффективности реализации государственных функций и оказания общественно значимых услуг населению за счет оптимального распределения функций, полномочий и ответственности между всеми уровнями государственного, в том числе и местного, управления.

При этом особенно важно то, что реализация государством соответствующих мер уже имеет хорошую основу в лице результатов начатого в предыдущие годы процесса передачи центром отдельных функций и полномочий, а также ответственности в решении большинства вопросов территориального развития местному уровню государственного управления, включая построение относительно эффективной модели межбюджетных отношений.

В Кыргызской Республике последовательно осуществляется политика перераспределения функций, ответственности управления и регулирования, делегирования государством своих полномочий. Децентрализация государственной власти и управления в Кыргызской Республике проводится по двум основным направлениям: во-первых, в сфере управления территориально-административными единицами, связанной с обеспечением сбалансированного местного развития через усиление и совершенствование системы местного самоуправления, во-вторых, в сфере экономики и

финансового обеспечения, что связано с широкой приватизацией и становлением института частной собственности, формированием независимых хозяйствующих субъектов. Исторические этапы развития местного управления и самоуправления показывают, что ее тенденции развития направлены на дальнейшую демократизацию и децентрализацию органов власти и превращения местных органов власти в полноценно действующий политический институт, хотя при этом имеются проблемы, к примеру, нуждается в совершенствовании механизм передачи полномочий и ответственности, представляющий собой целый комплекс вопросов, которые необходимо решать в ближайшей перспективе в целях эффективности и совершенствования работы местного управления.

Проведенный структурно-функциональный анализ основ местного управления в Кыргызстане, проведенных с точки зрения финансово-экономической целесообразности, структурно-организационного функционирования органов власти области и района (в том числе во временном аспекте отражающим различные этапы жизни страны), управления в отдельных сферах общественной жизни на примере социального блока - показал, что Кыргызская Республика стоит перед трудным выбором приоритетов в условиях ограниченности ресурсов. И одним из стратегических предложений может быть устранение дублирования уровней областной и районной государственных администраций, их структурных подразделений.

Несмотря на принятую законодательную базу, все же пока неэффективно работают механизмы финансово-бюджетного регулирования, финансы и местный бюджет по-прежнему централизованы и крайне ограничены из-за того, что все эти меры не сопровождаются продуманной передачей соответствующих финансово-экономических ресурсов.

Структурно-функциональный анализ организационного потенциала местных органов власти показал, что в настоящее время необходимо решить вопрос дальнейшего совершенствования административно-территориального

деления, при этом в основу его должны быть положены принципы обеспечения руководства, наиболее полный учет естественно-исторических, экономических условий и перспектив развития производительных сил, всесторонний учет национального состава, бытовых условий и особенностей населения, максимальное приближение местной государственной администрации к населению и производству. Это реально воплощается в сегодняшней в день в работе районной государственной администрации, которая непосредственно работает с айыл окмоту, местным населением, в то время как областная государственная администрация отдалена от местного сообщества и осуществляет контроль за положением дел посредством районной государственной администрации.

Понятно, что при решении данного вопроса возникает много трудностей объективного и субъективного характера, предусматривающих столкновение интересов отдельных заинтересованных групп и данные трудности будут объективно существовать и мешать проведению последовательных реформ. Однако необходимость целенаправленного реформирования обуславливает принятие таких мер в данном направлении в скорейшем времени.

В перспективе можно было бы рассмотреть вопрос укрупнения районов. При этом необходимо учитывать, что районы отличаются друг от друга по уровню развития экономики и культуры, степени сложности хозяйственных задач, качественным составом служащих управленческого аппарата, значимостью и состоянием отдельных отраслей хозяйственного и культурного строительства, наличием этнодемографических и этносоциальных проблем. При этом можно предусмотреть название региона на кыргызском языке, как предлагают некоторые исследователи - политологи, – это может быть «аймак», «ороон» или «улус».

На территории, занимаемой в настоящее время Ошской областью, можно было бы создать не менее 4-5 районов, в Джалал-Абадской области - 4-5 районов, Чуйской области - 4 района, Таласской области - 2 района,

Нарынской области - 2 района, Иссык-Кульской области - 2 района, Баткенской области - 2 района.

Немаловажным аспектом, к которому должно быть непременно привлечено внимание, является решение вопроса системы повышения квалификации кадров органов местной власти, потому что на современном этапе служащие как местной государственной администрации, так и органов местного самоуправления имеют недостаточную профессиональную подготовку.

Оценка полноты решения поставленных задач определяется следующим:

1. выявлены с учетом опыта зарубежных стран теоретические и прикладные аспекты реформирования системы власти на местном уровне;

2. определены основные критерии и принципы функционирования системы местного государственного управления и самоуправления в современных государствах;

3. изучены особенности публичной власти на местном уровне в транзитных обществах;

4. выделены этапы преобразований системы местной власти в Кыргызской Республике и основные характеристики каждого из этих этапов;

5. выделены ключевые направления дальнейшего реформирования системы местного самоуправления во взаимосвязи с совершенствованием местного государственного управления.

В целом, в ходе работы над диссертацией мы пришли к пониманию того, что всякий очередной этап административной реформы имеет свои механизмы их осуществления, делающие возможной реализацию целей реформирования. Когда же механизмы осуществления реформ не отвечают потребностям реформируемой сферы, а реформаторы продолжают в новых условиях использовать продемонстрировавшие свою успешность в других условиях методы реформирования, эффективность реформ резко падает. Следовательно, образовавшаяся в ходе реформ новая социально-

политическая и экономическая реальность требует для дальнейшего реформирования новых социальных сил и новых методов. Критерием эффективности административной реформы должна выступать удовлетворенность населения повышением качества государственных услуг, как мерилла успешности реформы на местном уровне.

Разработка рекомендаций и исходных данных по практическому использованию результатов. Помимо теоретических результатов, выводы, полученные в ходе исследования, имеют практическое значение. К ним можно отнести следующие рекомендации:

1. Определить районные кенешы в сельской местности (и городские в городах республиканского значения) основной формой представительных органов МСУ. При этом, рассматривать местное самоуправление совместно с государственным управлением, так как это части целостной системы государственного управления, призванной удовлетворить жизненные потребности населения. В условиях, когда государственные функции не достаточно четко разграничены между существующими уровнями государственного управления, целесообразно сначала завершить эту работу, выработать комплексную модель государственного управления, в которой все уровни должны быть органично связаны и взаимодополняемы, а затем вернуться к вопросу о новом уровне МСУ.

2. Ввести в практику аккумуляцию в органах МСУ мнений населения, гражданских инициатив наиболее активной ее части, с целью снятия социального напряжения и направления их в позитивное русло. А также осуществлять поиск эффективных форм и каналов обратной связи с Жогорку Кенешом и Правительством;

3. Увеличить численность депутатов местных кенешей, с тем, чтобы они могли выражать интересы всех населенных пунктов административной территории. Организовать повышение их квалификации через систему краткосрочных курсов.

4. Шире распространить опыт внедрения форм местного

самоуправления, опробованных в ряде городов, таких как комитеты общественного самоуправления (КОС), комитеты территориального самоуправления населения (КТСН), кооперативы собственников квартир (КСК).

5. Внедрять МСУ не одновременно по всей республике, а постепенно, определив ряд регионов в качестве пилотных.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

I. Официально-документальные материалы

1. Конституция Кыргызской Республики. - Бишкек, 2010.
2. Гражданский кодекс Кыргызской Республики. - Бишкек, 1996.
3. Кодекс о выборах Кыргызской Республики. - Бишкек, 2005.
4. Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на

- имущество» // Слово Кыргызстана. - 2002. - 18 марта.
5. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» // Рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления. - Бишкек, 2002.
 6. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» // Эркин Тоо. - 2011. - 22 июня.
 7. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» // Нормативные акты Кыргызской Республики. - 2001. - № 4.
 8. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» // Слово Кыргызстана. - 2004. - 21 августа.
 9. Закон Кыргызской Республики «Об общинных организациях и жамаатах». - Бишкек, 2004.
 10. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» // Слово Кыргызстана. - 2003. - 25 сентября.
 11. Указ Президента Кыргызской Республики «Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики» // Слово Кыргызстана. - 1998. - 24 июня.
 12. Указ Президента Кыргызской Республики «О программе государственной поддержки местного самоуправления и основных направлениях реформы местного самоуправления» // Нормативные акты Кыргызской Республики. - 1999. - № 16.
 13. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О делегировании дополнительных государственных полномочий органам местного самоуправления» от 12 сентября 2000 г. // Слово Кыргызстана. - 2000. - 13 сентября.
 14. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О порядке передачи объектов коммунальной собственности местных сообществ Кыргызской Республики» // Нормативные акты Кыргызской Республики. - 1996. - № 5.

15. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О методике оценки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» // Нормативные акты Кыргызской Республики от 17 февраля 2012г. - № 105

II. Литература

1. Акунов А.А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. – Бишкек, 1998. – С. 141.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997; Его же. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М., 2001; Его же. Управление: сущность, ценность, эффективность. – М., 2006.
3. Афиногенов Р.П. Самоуправление государств Западной Европы. – М., 1978. – С. 82.
4. Александров Ю. Мэры просят поддержки (Острый разговор о разделении полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления) // Вечерний Бишкек. - 2002. - 10 сентября.
5. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. - Серия 2. Право. - 1996. - № 2.
6. Абенов Е.М. Местное самоуправление в контексте демократизации политической власти: мировой опыт и Казахстан // Саясат. - 1997. - № 11.
7. Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы. – М., 1994. – С. 29-30.
8. Абдильдин С.А. О государственном управлении и самоуправлении // О местном самоуправлении: Сборник выступлений участников

- «Круглого стола». – Алматы, 1998.
9. Абдыраманова Ч.Ш. Становление местного управления в Кыргызской Республике: Автореф. дисс. на соис. уч. ст. канд. полит. наук. – Бишкек, 2007.
 10. Асанов Т. Модернизация местного государственного управления в Казахстане: политологический анализ. – Алматы, 2006.
 11. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 466.
 12. Артыкбаев М.Т. Курс лекций по политологии. – Бишкек, 1997. – С. 142.
 13. Архитектура местного управления // Вечерний Бишкек. - 2004. - 26 февраля.
 14. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1991. – С. 89.
 15. Административное право Украины / Под общей ред. С.В.Ковалева. – Одесса, 2003. – С. 124.
 16. Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. – М., 1990.
 17. Бердалиев А.С. Пособие по местному самоуправлению, децентрализации и социальной мобилизации. – Бишкек, 2000.
 18. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М., 1996. – С. 102-104.
 19. Белиспаев А. Децентрализация власти и развитие местного самоуправления в Республике Казахстан // Саясат. - 2000. - № 4-5.
 20. Брэбэн Г. Французское административное право. – М., 1988. – С. 132.
 21. Баранова К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М., 2000. – С. 67.
 22. Бутаков Д.Д. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Восточной Европы // Финансы. – 2001. – № 4. – С. 59.
 23. Булуктаев Ю., Исмагамбетов Т. Испытание демократии // Контент. - 2002. - № 3(65). - С. 12-15.
 24. Биекенов М.А. Управленческие проблемы концепции демократического централизма. – Алма-Ата, 1985. – С. 117.
 25. Баурман В. История политических учений. – М., 1983. – С. 42.

26. Васильев В.И. Местное самоуправление. – М., 1999; Его же. Местное самоуправление сегодня и завтра // Российское право. – 1990. – № 10. – С. 73.
27. Васильев А.А. Муниципальное управление: Курс лекций. – Новгород, 2005.
28. Васютин Ю.С. Местное самоуправление в зарубежных странах. – Тула, 1998. – С. 29.
29. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М., 2000.
30. Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1973. – С. 38.
31. Васильчиков А.И. // www.rulex.ru.
32. Ветерберг Н. Новое общество. О возможностях общественного сектора. – М., 1999. – С. 58.
33. Вестник Конгресса местных сообществ Кыргызской Республики. – Ч. 1-2. – Бишкек, 1999.
34. Воронин А.Г. Местное самоуправление в Японии. – М., 1996.
35. Государственное и муниципальное управление: Словарь – справочник. – М., 1998.
36. Глазунова Н.И. Система государственного управления. – М., 2002.
37. Государственная политика и управление: Учебник. Ч. 2. – М., 2007.
38. Гарднер Д. Великобритания: центральное и местное управление. – М., 1984. – С. 55.
39. Государственные системы современности: сравнительный анализ / Сост. Т.О. Ожукеева, К.М. Жумалиев. – Бишкек, 1998.
40. Голосов Г.В. Сравнительная политология. – Ростов-на-Дону, 1996. – С. 178.
41. Глен Райт. Государственное управление. – Бишкек, 1997. – С. 20-21.
42. Дүйшо кызы Нуржан. Жергиликтүү оз алдынча башкарууну уюштуруу: Салыштырма анализ. – Бишкек, 2005.

43. Дуйшеналиева А. Дж. Этапы и пути развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2010.
44. Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан (Принята постановлением Верховного Совета КР от 31 августа 1991 года № 577).
45. Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: Автореф. дисс. на соис. уч. ст. д-ра юрид. наук. – Алматы, 2004.
46. Жиренчин К.А., Ахметов М. Развитие института местного самоуправления в законодательстве современного Казахстана // Саясат. – 1998.
47. Жакиянов Г. Смысл выборности акимов заключается в необходимости установления баланса между ветвями и уровнями власти // Панорама. – 2001. – 21 сентября.
48. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» // Эркин Тоо. – 2011. – 22 июня.
49. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (В ред. Закона КР от 6 февраля 2006 года № 34). – С. 76.
50. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» (В редакции Закона КР от 20 ноября 2011 года № 228).
51. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2001. – № 4.
52. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» // Рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления. – Бишкек, 2002. – С. 57.
53. Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» // Слово Кыргызстана. – 2002. – 18 марта.

- 54.Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – Ростов-на-Дону, 2000. – С. 311.
- 55.Зеленков М.Ю. Политология для юристов. – М., 2003. – С. 193.
- 56.Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М., 2001.
- 57.Европейская хартия о местном самоуправлении // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 90-97.
- 58.Еремян В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. – М., 2001. – С. 102-103.
- 59.Ильинский И.П. Система органов власти и управления ФРГ. – М., 1977.
- 60.Исмагамбетов Т. Выборы акимов или местное самоуправление // Континент. – 2000. – № 11(24).
- 61.Игнатов В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. – Ростов-на-Дону, 1999. – С. 224.
- 62.Исаев К.И. Моя свобода – моя гордость. – Бишкек, 2001. – С. 117.
- 63.Италия: Конституция и законодательные акты. – М., 1992. – С. 51-52.
- 64.Нейман Д. Самоуправление или самоуправство: О разделении власти в республике // Вечерний Бишкек. – 1995. – 19 мая.
- 65.Настольная книга работника органов местного самоуправления. – Бишкек, 2005.
- 66.Наимов К. Развитие советов в Каракалпакстане. – Ташкент, 1991.
- 67.Нурматова Г. А. Реформирование местного самоуправления в Кыргызской Республике: политологический анализ. – Бишкек, 2009
- 68.Карашев А.А., Тарбинский О.С. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период. – Бишкек, 1999; Его же. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2002. – С. 101.
- 69.Карашев А.А. Пути становления органов территориального общественного самоуправления в Кыргызской Республике // Бюллетень № 1 Фонда «Сорос Кыргызстан». – Бишкек, 1998. – С. 93.

70. Козубеков А.Э. Местное самоуправление в Кыргызской Республике. – Бишкек, 1998.
71. Кутанов А.А. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период. – Бишкек, 1999.
72. Койчуев Т. Самоуправление в системе управления // Слово Кыргызстана. – 2001. – 29 мая.
73. Ковалева Т.К. Местное управление: американский вариант // Народный депутат. – 1991. – № 8.
74. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Государство и право. – 1990. – № 10.
75. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – М., 2005. – С. 84.
76. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1998. – С. 146.
77. Котов Д.А. Действующее право как система и толкование норм. – Алматы, 1999. – С. 12.
78. Кудрин В.А. Управление и системы. – Киев, 1987. – С. 78.
79. Конституция зарубежных государств. – М., 1996. – С. 124.
80. Конституция стран - членов СНГ. – Т. 1. – Ереван, 1997.
81. Колюжный В.А. Об основных полномочиях местных представительных органов // Саясат. – 1998. – № 1.
82. Кубаев К.Е. Местное самоуправление. – Алматы, 2003.
83. Клочков Ю. Координаторы местного самоуправления // Мысль. – 1992.
84. Концепция становления и развития местного самоуправления в Республике Казахстан // Панорама. – 2002. – 5 июля.
85. Конституция Кыргызской Республики: Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года. – Бишкек, 2010.
86. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 158.
87. Конституционное право. Общая часть / Сост. Богданова Н.А. – М.,

1996. – С. 196.
88. Ключков Ю. Координаторы местного самоуправления // Мысль. – 1992. – № 9. – С. 7-8.
89. Кожкенов С. Экспериментальные выборы акимов: остаются считанные дни // Агентство «Казинформ». – 2005. – 21 июня.
90. Кулиева О. Административно-территориальное устройство Туркменистана. – Алматы, 1989. – С. 98.
91. Калктын оз алдынча башкаруу катышуусу. – Участие населения в местном самоуправлении. – Бишкек, 2007. – С. 108.
92. Коомдук угуулар жана калктын башка дыйындары. – Общественные слушания и другие собрания граждан. – Бишкек, 2007.
93. Лауриньяки Ю., Линкола Т., Прията К. Местное и региональное управление в Финляндии. – М., 1996. – С. 102.
94. Маклаков В.В. Реформы местного управления во Французской Пятой Республике // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М., 1993. – С. 26-27.
95. Муниципальное право / Отв. ред. Коваленко А.И. – М., 1997. – С. 112.
96. Мукина Б.К. Экономические основы местного самоуправления (на материалах Республики Казахстан): Автореф. дисс. на соис. уч. ст. канд. экон. наук. – Алматы, 2007.
97. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие. – М., 2006.
98. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. – М., 2007. – С. 92.
99. Местное самоуправление в зарубежных странах: Информационный обзор. – М., 1994.
100. Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российских городов. – М., 1995.
101. Муниципальное право / Отв. ред. проф. Коваленко А.И. – М., 1997. – С. 112-132.

102. Муниципальное право: Курс лекций. – М., 2004. – С. 37-38.
103. Миронова Н. Под знаком качества: Польские общины «обставили» государство в эффективности управления // Муниципальная власть. – 1999. – № 3. – С. 67.
104. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1999.
105. Меньшиков В.В. Власть самоуправления: Теоретико-методологический анализ. – Ростов-на-Дону, 1991. – С. 45.
106. Настольная книга работника органов местного самоуправления. Администрация Президента Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006. – С. 5.
107. Настольная книга работников местного самоуправления в Кыргызской Республике. Ч. 1-5. – Бишкек, 1997-2000.
108. Нейман Д. Самоуправление или самоуправство // Вечерний Бишкек. – 1995. – 19 мая.
109. Основы и перспективы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике: Сборник законодательных и нормативных актов. – Бишкек, 1997.
110. Омуралиев Т.Э. Реформа местного самоуправления – путь к реальному народовластью // Бюллетень № 1 Фонда «Сорос Кыргызстан». – Бишкек, 1998.
111. О программе государственной поддержки местного самоуправления и основных направлениях реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике // Слово Кыргызстана. – 1991. – 15 мая.
112. Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительные исследования. – М., 1994. – С. 94.
113. Орозбекова Р.С. Совершенствование деятельности местных органов власти в современных условиях (сравнительный анализ на опыте Японии и Кыргызстана): Автореф. дисс. на соис. уч. ст. канд.

- полит. наук. – Бишкек, 2004.
114. Общая теория государства и права. Т.2. – М., 1998. – С. 248.
115. Орозалиев Э.С. Основы управленческой психологии. – Бишкек, 1993.
116. Ожукеева Т.О. Политические процессы в странах Центральной Азии. Принципы разделения власти. – Бишкек, 1996. – С. 47.
117. О роспуске некоторых местных кенешей Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Таласской и Чуйской областей Кыргызской Республики: Указ Президента КР от 10 октября 2012 г. // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2012. – № 44. – С. 14.
118. Органы власти и местные органы управления в США. – М., 1990. – С. 11.
119. Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики: Постановление Правительства КР 5 августа 2011 г. // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2011. – № 5. – С. 36.
120. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 5.
121. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М., 2006. – С. 64.
122. Правовые основы финансово-экономической базы местного самоуправления в Кыргызской Республике / Тюлендиева Н.М. // Реформа самоуправления. – 2001. – № 2.
123. Предоставление услуг на местном уровне: Пособие для участников / Разр. Г.Кудабаева, Р.Базарбаева, Ж. Джумагулов. – Бишкек, 2008.
124. Развитие самоуправления в Западной Европе. – М., 1996.
125. Рассолов М.М. Проблемы управления и информации в области права. – М., 1991. – С. 9.
126. Рубцов В.В. Местное самоуправление в Российской Федерации.

- Саратов, 2001. – С. 12.
127. Разработка стратегии развития местных сообществ / Узакбаев К.Е., Мурзаева С.К., Тарбинский О.С. – Бишкек, 2004.
128. Рекомендации по формированию местных бюджетов / Рахимбаев Э.Н., Тюлендиева Н.М., Ермаков А.К. – Бишкек, 2005.
129. Реформа государственного управления и государственной службы в переходный период (на материалах Кыргызстана). – Бишкек, 2000.
130. Райт Г. Государственное управление. – Бишкек, 1997.
131. Реформирование государственного управления: Пути повышения эффективности исполнительной власти. – Бишкек, 2002. – С. 72.
132. Разумовский И.И. Власть и политика современного государства СНГ. – М., 1998. – С. 45.
133. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб., 2005.
134. Рубцов В.В. Местное самоуправление в Российской Федерации. – Саратов, 2001.
135. Рахимбаев Э.Н., Тюлендиева Н.М., Ермаков А.К. Рекомендации по формированию местных бюджетов. – Бишкек, 2005; Их же. Финансовые и экономические основы местного самоуправления. – Бишкек, 2005.
136. Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции. – Минск, 1981.
137. Старуев Я.Ю. Региональное и местное самоуправление в зарубежных странах. – Екатеринбург, 1997.
138. Салморбекова Р.Б. Местное самоуправление – социальный институт: Автореф. дисс. на соис. уч. ст. канд. соц. наук. – Бишкек, 2006.
139. Сооданбеков С., Укушев М. Конституционное право Кыргызской Республики. – Бишкек, 1999. – С. 391.

140. Соловьев А.И. Принятие государственных решений: Учебное пособие. – М., 2006. – С. 344.
141. Сапаргалиев М.С. Районный совет депутатов трудящихся. – Алма-Ата, 1985 – С. 78-79.
142. Сборник законов Кыргызской Республики по местному самоуправлению. – Бишкек, 2008. – С. 79.
143. Стратегия развития территорий и роль местных кенешей в планировании: Пособие для участников / Разр. А.Калчакеева, А. Мажитова, М. Тилебалиева. – Бишкек, 2008. – С. 30.
144. Тев Д.В. Политэкономический подход в анализе местной власти // Политэкс. – СПб., 2006. – Т. 2. – С. 14.
145. Таболин В.В. Право муниципального управления. – М., 1997.
146. Торшенко А.А. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление: проблемы, пути взаимодействия. – Екатеринбург, 2006.
147. Телебаев Г.Т. Некоторые проблемы введения местного самоуправления в Республике Казахстан // Саясат. – 2001. – № 1.
148. Тимофеева Е.П. Местное самоуправление: историографический обзор // Мир человека. – 2007. – № 3.
149. Турегельдинов Ж. Местное самоуправление: каким ему быть? // Казахстанская правда. – 2007. – 22 мая.
150. Тишков В.А. Местное управление в сложном обществе: российский опыт // Местное управление многоэтничными особенностями в странах СНГ. – М., 2001 – С. 14.
151. Токвиль А. Демократия в Америке. – М., 1982. – С. 15.
152. Тарбинский О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2002. – С. 66-67.
153. Тюлендиева Н.М. Правовая основа финансово-экономической

- базы местного самоуправления в Кыргызской Республике // Реформа. – 2001. – № 2. – С. 75.
154. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998 – С. 19-21.
155. Чиркин В.Е. Государственное управление. – М., 2000; Его же. Система государственного и муниципального управления. – М., 2005.
156. Чыныбаев Б.С. Системные факторы в самоуправлении. – Бишкек, 2000; Его же. Социальная активность и самоуправление. – Бишкек, 2000; Его же. Местное самоуправление и государственное управление // Политика и общество. – 2003. – № 1-2. – С. 31.
157. Указ Президента Кыргызской Республики «Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики» // Слово Кыргызстана. – 1998. – 24 июня.
158. Указ Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1997. – № 42. – С. 428.
159. Умбеталиева Т.Б. Развитие представительной власти Казахстана в условиях унитарного государства: Автореф. дисс. на соис. уч. ст. канд. полит. наук. – Алматы, 1999; Его же. Маслихаты в системе местного самоуправления // Саясат. – 1998. – № 11.
160. Узакбаева К.Э., Мурзаев С.К., Тарбинский О.С. Разработка стратегий развития местных сообществ. – Бишкек, 2004.
161. Функциональный анализ органов исполнительной власти в Кыргызстане (первые подходы). – Бишкек, 2001; Функциональный анализ государственных структур: методы и подходы (Руководство по функциональному анализу). – Бишкек, 2002.
162. Функциональный анализ государственных органов местного самоуправления. – Бишкек, 2003.
163. Функциональный анализ органов государственного управления

- Кыргызской Республики. – Бишкек, 2004.
164. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 1997. – 30 сентября.
165. Фадеев В.А. Муниципальное право России. – М., 1994. – С. 19.
166. Функциональный анализ органов государственной власти Кыргызстана (первые подходы). – Бишкек, 2001.
167. Хейвуд Э. Политология: Учебник для студентов. – М., 2005. – С. 169.
168. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций // Полис. – 1994. – № 1. – С. 35.
169. Юдинцев И. Европейская хартия и российское самоуправление // Информационное агентство Полит-РУ. – 2006. – 18 апреля.
170. Чиркин В.Е. Государствоведение. – М., 1999. – С. 375.
171. Шарипбаев К.К. Местное самоуправление в Республике Казахстан: социально-политические и экономические аспекты. – Алматы, 2002.
172. Шугрина Е.С. Вопросы функционирования представительной власти // Политические исследования. – 1998. – № 4.
173. Широков А.Н. Федеральное законодательство о местном самоуправлении. – СПб., 1996.
174. Яковлев А.С. Акты органов местного управления. – М., 1983. – С. 68.
175. Ясюнас В.И. Местное самоуправление: Комментарии и разъяснения. – М., 1998.
176. Ярузельский В. Нельзя бесконечно жить болью... / Беседу ведет В. Оскоцкий // Дружба народов. – 2000. – № 3 – С. 27.
177. Местное самоуправление в Кыргызской Республике: сегодня, завтра и через 20 лет. – Бишкек, 2011.
178. Материалы по курсам обучения и повышения квалификации глав

местного самоуправления айылов, поселков и городов районного значения Кыргызской Республики по вопросам государственной политики развития местного самоуправления. – Бишкек, 2006.