

МЕСТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АДМИНИСТРАЦИИ В АСПЕКТЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

АТАБЕКОВА Н.К.,

доцент кафедры
конституционного и
муниципального права КГЮА
ualibrary@mail.ru

***Аннотация:** В работе рассматриваются полномочия местной государственной власти в качестве одного из субъектов социальной политики государства. Автор обосновывает идею разделения на конституционном уровне полномочий местных органов государственного управления и местного самоуправления. Кроме того, рассматриваются вопросы внедрения и развития государственно-частного партнерства с целью развития социально-экономической инфраструктуры регионов.*

***Annotation:** This paper deals with the powers of local government as one of the subjects of social policy. The author substantiates the idea of separation of powers at the constitutional level of local government and local government. In addition, the issues of implementation and development of public-private partnership to develop the socio-economic infrastructure in the regions.*

В системе исполнительной власти важное место занимают местные государственные администрации, как региональные органы исполнительной власти. Эффективность управления зачастую обеспечивается не только грамотным управлением с центра, решение задач на местном уровне предполагает учет специфических особенностей той или иной местности, своевременного выявления и устранения негативных явлений, в том числе и в социальной сфере.

Правовой статус, порядок формирования и организации деятельности местной государственной администрации Кыргызской Республики определяются Конституцией Кыргызской Республики, Конституционным законом «О Правительстве Кыргызской Республики» и Законом Кыргызской Республики «О местной государственной администрации». В соответствии с п.1 ст. 92 Конституции «Исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация». П.2 данной статьи закрепляет, что «Организация и деятельность местной государственной администрации определяются законом» [1]. Закон, на которую делается ссылка в основном законе, был принят 14 июля 2011 года [2]. Как известно, до этого деятельность местной государственной администрации регламентировалась законом «О местной государственной администрации и местном самоуправлении». Необходимость более четкого разграничения функций и полномочий местных государственных органов и органов местного самоуправления способствовала принятию двух отдельных законов, регламентирующих деятельность указанных органов управления. Причем, Конституция КР закрепляет, что местное самоуправление осуществляется местными сообществами только на территории сел и городов непосредственно либо через органы местного самоуправления – местные кенешы, айыл окмоту и мэрии (статьи 110, 111). Управление же на территории района осуществляется государственными органами – местными государственными администрациями, которые входят в систему государственных органов исполнительной власти и подчиняются Правительству КР по вертикали (статьи 83 и 91) [3, с.3].

Однако данный шаг не дал ощутимых результатов: по-прежнему наблюдается дублирование отдельных функций, слияние границ деятельности местных государственных администраций и органов местного самоуправления. На наш взгляд, поддерживая правильность придания местной государственной администрации конституционного статуса органа исполнительной власти на местах, тем не менее, на конституционном уровне при провозглашении в ст. 4 Конституции КР принципов деятельности государственной власти целесообразно закрепить принцип не разграничения, а разделения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления. Данная норма, отраженная в главе, закрепляющей конституционный строй Кыргызской Республики, стала бы векторной линией при определении функций и полномочий указанных органов управления и способствовала бы более четкому их распределению. Обосновывается это тем, что разграничение представляет собой установление границ чего-то, соответственно, границы могут быть обтекаемыми и не всегда четкими. Разделение же представляет собой конкретное отстранение чего-то друг от друга, соответственно, в данном случае можно говорить не только о четкости деления функций и полномочий, но и о невозможности их слияния.

Данный принцип вместо принципа разграничения функций и полномочий государственной администрации и местного самоуправления необходимо также закрепить в Законе «О местной государственной администрации», в ст. 3 которого провозглашены общие принципы деятельности местной государственной администрации, что способствовало бы более четкому регулированию взаимоотношений местной государственной администрации с органами местного самоуправления.

Обращение к Закону «О местной государственной администрации» позволяет определить широкий спектр деятельности местной государственной администрации, поскольку в соответствии с п.2 ст. 2 указанного закона «Местная государственная администрация - государственный орган исполнительной власти, обеспечивающий на территории района согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики, их взаимодействие с органами местного самоуправления и осуществляющий государственный контроль за их деятельностью по делегированным функциям и полномочиям» [2]. Управленческая роль местных государственных администраций возрастает еще более, поскольку в соответствии с действующей Конституцией на территории района не действуют местные органы самоуправления.

Одним из основных принципов деятельности местной государственной администрации данный закон провозглашает принцип законности и социальной справедливости. Словосочетание «социальная справедливость» ко многому обязывает этот орган государственной власти, тем более что в основном законе Кыргызская Республика конституирует себя в качестве социального государства. Полагаем, принцип социальной справедливости предполагает справедливость перераспределения национального дохода в социальной сфере в пользу социально уязвимых слоев населения, разработку социальных программ развития той или иной местности, организацию мер по социальной защите населения.

Рассмотрим отдельные полномочия местной государственной администрации в аспекте реализации социальной функции государства в соответствии с Законом «О местной государственной администрации». В компетенцию местной государственной администрации закон относит осуществление исполнительной власти на соответствующей территории. Исполнительная власть, как известно, представляет собой самую разветвленную ветвь государственной власти, осуществляющую широкие полномочия в сфере государственного управления.

Исполнительную власть в Кыргызской Республике представляет Правительство, входящие в его структуру 15 министерств и 1 государственный комитет. Кроме того, по

предложению Премьер-министра решениями Правительства при Правительстве создаются, упраздняются и реорганизируются административные ведомства. К ним законодатель относит государственные агентства, инспекции, службы и фонды. В настоящее время при Правительстве КР функционируют 5 агентств, 2 инспекции, 9 служб и 3 фонда [4]. Деятельность всех этих органов исполнительной власти направлена на исполнение законов, осуществление государственной власти практически во всех сферах жизнедеятельности государства, в том числе и в социальной сфере. Подобные широкие полномочия предполагают централизованное управление обеспечением жизнедеятельности государства. Однако в связи с осуществлением исполнительной власти на местах местной государственной администрацией, законодатель относит в ее ведение обеспечение на соответствующей территории района согласованной деятельности территориальных подразделений министерств, государственных комитетов и административных ведомств. Это предполагает, прежде всего, координационную деятельность местной государственной администрации. На региональном уровне, как известно, функционируют территориальные подразделения центральных исполнительных органов Кыргызской Республики. В Проекте Европейской комиссии «Активное вовлечение гражданского общества в процесс принятия решений и развития местного самоуправления» отмечается, что «на промежуточном уровне (областном, районном, городском) числятся более 2000 органов государственного управления, которые ничего не производят, не создают» [5]. Как отмечает Н. Атаканов: «Чиновники на местах фактически «вторгаются» в деятельность территориальных подразделений министерств и ведомств, создавая при этом видимость координации, на самом деле реализуя свои частные интересы» [6].

В связи с тем, что законодатель наделяет местные государственные администрации достаточно широкими полномочиями в сфере осуществления государственного управления на соответствующей административной территориальной единице, полагаем, в целях оптимизации государственного управления и экономии бюджетных средств, выделяемых на организационную, трудовую и иную деятельность государственных органов, нет необходимости создавать территориальные подразделения центральных исполнительных органов, которые фактически становятся посредниками между государственными органами и местным населением. «Это же звено чиновников является основным в сложившейся в республике системе коррупции, непосредственно подчиняясь «центру» и злоупотребляя в отношениях с «прирученными органами местного самоуправления» [6].

Целесообразнее было бы в штате аппарата местной государственной администрации предусмотреть должности, наделяемые полномочиями в соответствующей сфере государственного управления, и осуществлять согласованное государственное управление на соответствующей административной территориальной единице. Это также будет способствовать большей согласованности в установлении взаимоотношений местной государственной администрации с органами местного самоуправления, тем более, что в соответствии с п.2 ст. 9 Закона «О местной государственной администрации» местная государственная администрация «представляет на утверждение районного кенеша проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организует их исполнение и отчитывается перед районным кенешем о выполнении этих программ» [2], в соответствии же с п. 9 указанной статьи «обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления и общественными организациями» [2].

В научных трудах со ссылкой на проект Концепции Европейской Комиссии «Активное вовлечение гражданского общества в процесс принятия решений и развития местного самоуправления» также отмечается, что «из анализа программных документов явствует тенденция сокращения промежуточного звена государственного управления в

Кыргызской Республике» [7, с. 230].

Следует отметить, что из 11 пунктов, обозначенных в компетенции местной государственной администрации, 9 можно отнести к полномочиям в социальной сфере соответствующей административной территориальной единицы. К ним, в частности, кроме вышеуказанных мы относим: осуществление контроля за эффективным и целевым использованием средств республиканского бюджета и средств стратегического назначения для улучшения социального состояния населения; привлечение инвестиции и грантов для развития соответствующей территории, в том числе и социальной сферы; обеспечение эффективного управления государственной собственностью на соответствующей территории, в том числе и с целью обеспечения организационной деятельности образовательных, здравоохранительных и других организаций; организация привлечения имеющихся ресурсов для решения неотложных социально-экономических, экологических и других задач; координация и осуществление мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий; осуществление контроля за соблюдением прав, в том числе и социальных, граждан.

Местная государственная администрация призвана обеспечивать адресный характер оказания социальной помощи и защиты населению. Очень часто оказывается так, что вполне обеспеченные семьи получают социальные пособия, а действительно нуждающиеся оказываются за бортом. Местной государственной администрации следует четко координировать данное направление деятельности с деятельностью органов местного самоуправления, тем более что в соответствии с п.1 ст. 7 Закона о местной госадминистрации «Местная государственная администрация осуществляет свою деятельность в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления соответствующей территории» [2].

Поскольку деятельностью местной государственной администрации руководит на принципах единоначалия глава государственной администрации района – аким, на акима возлагается персональная ответственность за состояние дел, в том числе и в социальной сфере, соответствующей административной территориальной единицы. Следует повысить его ответственность, как и ответственность глав местных органов самоуправления за социально-экономическую, в том числе и политическую ситуацию на соответствующей территории. Население должно знать, что не только центральные органы государственной власти, но и местные, и прежде всего, местные органы государственного и местного самоуправления ответственны за происходящее на их малой родине. Поскольку именно им более известны все нюансы, все преимущества и недостатки социально-экономических событий их региона. В данном аспекте можно говорить о необходимости развития государственно-частного партнерства, что крайне актуализируется в нашей стране, поскольку может способствовать эффективной реализации общественно значимых проектов.

В научной литературе выделяют «ряд условий, которые обеспечивают достижение успеха государственно-частного партнерства:

- законодательное закрепление отношений между государством и частным бизнесом;
- прозрачность взаимоотношений между бизнесом и властью;
- сбалансированность государственно-частного партнерства;
- использование компромисса для решения противоречий в отношениях между

государством и частным бизнесом; направленность сотрудничества государства и частного сектора для обеспечения устойчивого экономического развития страны» [8, с. 2].

Безусловно, необходима работа по совершенствованию правового и институционального механизма государственно-частного партнерства в нашей стране. При этом прежде всего в интересах активного привлечения представителей бизнес-структур в данное партнерство, целесообразно законодательное закрепление гарантий

частного собственника в реализации того или иного проекта. Тем не менее, данное направление в отечественной экономике, на наш взгляд, должно быть развито именно через местные государственные администрации, тем более что в ее полномочия входит «привлечение инвестиций и грантов для развития соответствующей территории» [2].

С данной целью необходимо также повышать информационную открытость, для распространения официальных данных о финансово-экономическом состоянии. Для этого местной государственной администрации нужно открывать web-страницы, где следует размещать данные по инвестиционным проектам предприятий, объявления об аукционах, продаже государственного имущества или конкурсах на участие в госзаказе и др.

На региональном уровне, где недостаточно развита социальная инфраструктура, целесообразно внедрять механизмы государственно-частного партнерства, используя потенциал отечественных инвесторов, с целью реализации социально-значимых, но некупаемых проектов по строительству и эксплуатации автодорог, школ, детсадов, больниц, поликлиник. Кроме того положительный эффект могут дать контракты государственно-частного партнерства на управление и аренду, совместную деятельность, использование объектов, находящихся в частной собственности. Внедрение и развитие механизма государственно-частного партнерства на местном уровне крайне актуально, поскольку «развитие взаимодействия бизнеса и государства является одним из важных, необходимых условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры» [8, с. 10]. При этом необходима разработка конкретных механизмов балансирования интересов власти и бизнеса для того чтобы оптимально и рационально привлечь разные ресурсы и их источники, а также необходима соответствующая корректировка нормативной правовой базы.

В целом в связи с переходом на трехуровневое управление, упразднением областной государственной администрации роль и значение местной государственной администрации в осуществлении социальной политики государства на соответствующей административной территориальной единице повышается. В связи с чем местной государственной администрации необходимо сконцентрировать максимальное внимание на реализации своих полномочий, при этом тесно взаимодействуя с органами местного самоуправления. Кроме того необходимо на законодательном уровне закрепить не разграничение, а разделение функций и полномочий местного государственного управления и местного самоуправления; оптимизировать государственное управление, сконцентрировав в структуре местной государственной администрации территориальные подразделения центральных органов государственного управления; внедрение и развитие механизмов государственно-частного партнерства может способствовать решению социально-экономических проблем соответствующей территориальной единицы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом 27 июня 2010г. – Б.: Академия, 2010.
2. Закон Кыргызской Республики « О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года N 96// Эркин Тоо. -22 июля. -2011.-N 59.
3. “Новая” (неудачная?) инициатива правительства: назад, в 2009 год? // Муниципалитет. -№ 8 (21). -30 Августа. -2013.
4. Постановление Прайткльства КР «Об органах государственного управления при Правительстве КР и других организациях в ведении Правительства КР» от 12 января 2012 года. №12. (В ред. Постановления Правительства КР от 10 февраля 2012 года №87) // Эркин Тоо. -2012. -№2.
5. Проект Европейской комиссии «Активное вовлечение гражданского общества процесс принятия решений и развития местного самоуправления». Конценция оптимизации административно-территориального устройства и модернизации

государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике. –Б., 2012.

6. Атаканов Н.О. О реформе системы государственного территориального управления в стране с парламентской формой правления// ИС «Параграф».
7. Мамбеткулов А.Ш. Конституционно-правовой статус и проблемы модернизации системы органов исполнительной власти в Кыргызской Республике в период становления демократических институтов власти и управления. -Бишкек, 2013. -366 с.
8. Мадиярова Э.С. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства в Республике Казахстан// [www. kg.info](http://www.kg.info).