

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР

ДУЙШЕНАЛИЕВА А. ДЖ.

Кыргызский национальный университет им. Ж.Баласагына

УДК.321.7+341.231

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.

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, по крайней мере, современное: 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».

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 необходимо. Но, 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.

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 принимает решения, даже если данная сфера не урегулирована государством.

Особенно заметно это явления в условиях переходного периода отношение 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.

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 понятием установленного или санкционированного правила поведения, регулирующего взаимоотношения лиц и органов и обеспеченное, 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.

Местное самоуправление наиболее приближено к данной ситуации и у него есть три возможности регулятивного воздействия:

- 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 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. 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. Вторым направлением является государственный контроль за законностью деятельности органов местного самоуправления. Формы контроля за деятельностью органов МСУ установлены законодательством Кыргызской Республики.

Местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. Местное самоуправление есть связка между государством и обществом. Поэтому нужно определить отличия местного самоуправления от государственной власти:

1. самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти;
2. самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения);
3. для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности;
4. эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т.е. она выборная.

Видно, что местное самоуправление тесно связано с государственной властью.

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.

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

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.

Таким образом, местное самоуправление это власть, но власть отличная от государственной власти, действующая с позволения государства и в рамках, четко обозначенных государством в законе. Самостоятельность органов местного самоуправления не в том, что они не входят в систему органов государственной власти, а в признании за ними собственных властных полномочий, наличия у них собственной материально-финансовой базы и ответственности за ее эффективное использование.

Литература:

1. Койчиев Т. Самоуправление в системе управления. // Слово Кыргызстана. – 2001. – 29-мая.
2. Омуралиев Т.Э. Реформа местного самоуправления – путь к реальному народовластию, Бюллетень №1, Фонд “Сорос Кыргызстан”, Агентство по развитию местного самоуправления. Б.: 1998..
3. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. – Т.1. – М., 1999.
4. Сооданбеков С., Укушев М. Конституционное право Кыргызской Республики. – Бишкек, 1999.
5. Толкунова А.Р. Нормы права советского государства. –М., 1985.
6. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998.
7. Чыныбаев Б.С. Местное самоуправление и государственное управление. /Политика и общество. – 2003. - №1-2.
8. Чыныбаев Б.С. Системные факторы в самоуправлении. – Бишкек, 2000.
9. Яковлев А.С. Акты органов местного управления. – М., 1983.