

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

СУЛАЙМАНОВА М.А.

*Кыргызский государственный университет строительства, транспорта и архитектуры
им. Н. Исанова*

УДК: 352.075.1:342.55

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.

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 [1].

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.

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» [1,2].

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 [1]. 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 двойко 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 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 [3, 4].

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.

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, 52]. 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 [1,5]:

- 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.

Передавая 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 [6]. Местное самоуправление вписано в государственный строй, санкционировано государством, и государство политически определяет границы его деятельности.

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 во-просам, 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 уровнем 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 самоустраняется 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.

Литература:

1. Узакбаева К.Э., Мурзаев С.К., Тарбинский О.С. Разработка стратегий развития местных сообществ. – Бишкек, 2004.
2. Васильчиков А.И. // www.rulex.ru.
3. 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.
4. Дүйшө кызы Нуржан. Жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруу: Салыштырма анализ. – Бишкек, 2005.
5. Глен Райт. Государственное управление. – Бишкек, 1997. – С. 20-21.
6. Сапаргалиев М.С. Районный совет депутатов трудящихся. – Алма-Ата, 1985 – С. 78-79.
7. Конституция Кыргызской Республики. - Бишкек, 2010.
8. Гражданский кодекс Кыргызской Республики. - Бишкек, 1996.
9. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» // Рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления. - Бишкек, 2002.
10. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» // Эркин Тоо. – 2011. – 22 июня.