Л.4а.Основы местного самоуправления как объекта

государственного управления

1. Понятие местного самоуправления

Территория любого государства, кроме карликовых, разделена на административные единицы. Они учитываются при создании местного самоуправления. Нередко муниципальные образования создаются в границах административно-территориальных единиц. Однако независимо от того, совпадают или нет территориально эти явления, административно-территориальная единица и муниципальное образование — разные правовые понятия, и управляются они по-разному. Население административно-территориальной единицы может управляться только назначенными сверху представителями государства. Например, округ в Москве — это административно-территориальная единица, возглавляемая назначенным префектом. Основой муниципального образования является определенная социально-территориальная общность людей — территориальный коллектив населения, он сам создает свои выборные органы, местное самоуправление. Создаваемые в пределах округа районы в Москве — это территориальные коллективы, они выбирают свои органы управления. В административно-территориальных единицах зарубежных стран (например, во Франции) часто бывает также сочетание назначенного сверху чиновника общей компетенции, который осуществляет государственные полномочия, и выборных органов местного самоуправления, которые решают задачи местного значения. При таком сочетании административно-территориальные единицы рассматриваются тоже как территориальные коллективы. Наконец, и на местах (в крупных городах, единицах регионального (районного и выше звена) есть отделения, отделы министерств, которые выполняют задачи отраслевого государственного управления. Существование таких отделов не изменяет статуса территориального коллектива, где существует местное самоуправление. Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют разные виды публичной власти. Государственная власть РФ распространяется на всю территорию государства, государственная власть субъекта РФ — на его территорию. Местное самоуправление имеет локальный характер, оно автономно в пределах каждого муниципального образования в рамках его полномочий. Это власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных конституцией и законом, публичная негосударственная власть. Она осуществляется гражданами непосредственно путем применения институтов прямой демократии и через избираемые органы (советы, мэры и др)

. Местное самоуправление — это один из видов управления определенными общественными делами локального сообщества людей. Оно представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Местное самоуправление организуется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оно автономно: его органы не входят в систему органов государственной власти и не подчинены иерархически друг другу. Вместе с тем автономия местного самоуправления имеет относительный характер. Во-первых, местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем не может не подчиняться общесистемным качествам. Во-вторых, юридические принципы организации и деятельности местного самоуправления устанавливаются государственной властью, принятыми ее органами законами. В-третьих, материальные основы местного самоуправления во многом зависят от государства. Основную часть необходимых органам местного самоуправления финансовых средств они получают от государства. В-четвертых, избранные главы местного самоуправления (мэры, бургомистры и др.) в зарубежных странах обычно утверждаются в качестве представителей государственной власти на местах. В этом качестве они выполняют некоторые общегосударственные функции и несут ответственность за это перед органами государства. В России этот вопрос решен иначе: местным органам могут быть переданы с их согласия некоторые функции государственных органов, и за их выполнение они тоже несут ответственность перед государством. Местное самоуправление — власть не только территориально ограниченная, но ограниченная и по кругу полномочий. Ее органы вправе решать вопросы местного значения в соответствии с законом. В унитарном государстве это закон, принятый его парламентом. В федеративных государствах (включая Россию) такие законы принимаются субъектами федерации, но сами принципы устанавливаются федерацией. В более узком смысле местное самоуправление, можно разделить на собственно самоуправление и собственно управление, то есть администрирование. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица. Органы муниципального управления (администрирования) — это исполнительные органы, назначенные органами самоуправления должностные лица (в том числе муниципальные служащие — управленцы).

Существует несколько различных взглядов на суть местного, управления. Традиционными оппонентами являются сторонники двух крупных теорий — общественной и государственной. Общественная теория местного самоуправления возникла в связи с борьбой против королевского абсолютизма и засилья чиновников. Сначала в городах, а затем в сельских поселениях и других административно-территориальных единицах население отстояло право создавать свои выборные органы, которые управляли местными делами. Первоначально это оформлялось хартиями, даруемыми монархами городам. Затем территориальные коллективы стали принимать свои уставы, став муниципальными образованиями наряду с городами. Муниципальные образования имеют свой бюджет, свою собственность, содержат за свой счет подчиненных им служащих. Что же касается вопросов государственного значения, то общественная теория исходила из того, что их решают назначенные государственные служащие, не подчиненные местному самоуправлению. Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что местное самоуправление в конечном счете — часть целостного управления обществом. Основы местного самоуправления определяются законом. Поэтому сторонники этой, теории считают, что местное самоуправление — продолжение государственной власти, а органы и должностные лица местного самоуправления — «агенты» государственной власти на местах. Обе теории имеют свои достоинства и недостатки. Первая отстаивает демократические начала местного самоуправления, вторая отражает фактическую зависимость органов местного самоуправления от государства, контроль над деятельностью местного самоуправления со стороны назначенных на места государственных чиновников. Она учитывает также создание на местах управлений и отделов министерств (не во всех территориальных единицах). Юридически управленческие органы местного самоуправления, должностные лица не подчинены управлениям и отделам министерств на местах, но с ними согласовываются некоторые мероприятия (организация муниципальной полиции, противопожарная охрана и др.). Таким образом, управление на местах сочетает и общественные, и государственные элементы, последние имеются и в местном самоуправлении.

2. Принципы местного самоуправления

1) местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией страны. Истоки этого принципа коренятся в весьма распространенной в теории конституционного и муниципального права точке зрения, согласно которой государство не учреждает местное самоуправление, а лишь признает его существование. Признавая местное самоуправление, государство считается с его традициями, демонстрирует ему свое расположение, ведь местные институты власти исторически много старше государственных.

РК разделяет требования Европейского Сообщества, наделяя местное самоуправление высоким статусом одной из основ конституционного строя страны. Местное самоуправление снабжено важнейшей характеристикой формы отправления народом своей власти. Принцип местного самоуправления получил самое развернутое закрепление: отдельная глава, несколько самостоятельных статей в других важнейших главах основного закона. Оно поддерживается развернутой системой гарантий: правовых, организационных, финансово-экономических. Некоторые из гарантий получили конституционное закрепление: право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запрет на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ);

2) принцип самостоятельности местного самоуправления реализуется посредством широкого набора специальных юридических средств, в совокупности дающих представление об этом качестве муниципальной власти. Местное самоуправление наделено собственной компетенцией, состоящей из предметов ведения и полномочий по их решению. Самостоятельность муниципальных органов небезгранична, она имеет рамки. Самостоятельность допустима лишь в пределах полномочий местного самоуправления. Принцип самостоятельности опирается на права муниципальных образований по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местных бюджетов, ведению местного хозяйства, сообразуясь при этом с потребностями и ресурсами территории. Муниципальным органам как властным учреждениям присуще издание правовых актов, обязательных в границах муниципальных образований. Российское законодательство учитывает данное обстоятельство и обязывает физических и юридических лиц подчиняться решениям местных органов, решениям, появившимся путем прямого волеизъявления, при условии их принятия в пределах полномочий местного самоуправления;

3) принцип независимости органов местного самоуправления — самый спорный из всех. Тем не менее он остается неуязвимым в силу своей конституционности. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При всем разнообразии критических суждений модель местного самоуправления вводится в действие в РК;

4) ответственность местного самоуправления как принцип его деятельности реализуется в различных предусмотренных законодательством формах: перед населением конкретного муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Ответственность перед населением наступает в результате утраты его доверия. Основания и порядок решения этого вопроса определяются уставами муниципальных образований

5) недопустимость образования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления органами и должностными лицами государственной власти — принцип, отражающий сущность местного самоуправления. Государственные органы в лице избирательных комиссий субъектов Федерации оказывают существенное влияние на порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований. Это тоже канал проникновения государства в сферу организационного становления местного самоуправления. Таким образом, указанный принцип подвергся хотя и ограниченной, но существенной корректировке, что лишает возможности признать его;

6) принцип судебной защиты местного самоуправления служит одновременно гарантие от необоснованного воздействия государственной власти. Субъективное мнение, например, губернатора о нецелесообразности муниципального правового акта не может служить основанием для его отмены. Доказывать его ненужность или тем более незаконность придется в судебном порядке. Этот принцип имеет еще одно более широкое толкование. Граждане, проживающие в муниципальном образовании, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти, нарушающих права местного самоуправления. Вместе с тем реализация принципа судебной защиты прав местного самоуправления, по мнению многих, имеет один существенный изъян.

3. Правовые основы местного самоуправления

Будучи властью особого рода, местное самоуправление опирается на определенные основы: правовую, территориальную и финансово-экономическую. Правовое регулирование местного самоуправления в РК относится к предметам ведения верховной власти. К совместному ведению в соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления и делает это детально. Местное самоуправление регулируется законами субъектов РК и уставами самих муниципальных образовании. Правовое регулирование не ограничивается принципами. Правовая основа местного самоуправления — это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления. В состав правовой основы местного самоуправления входят прежде всего некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в актах международного права. Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные государством. Россия ратифицировала многие такие договоры, присоединившись к ним. Важнейшим из них для местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. В ней содержится ряд положений, воспринятых российским законодательством: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества, запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления, не иначе как на основе закона, изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума, право на судебную защиту местного самоуправления, право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

Особое место среди источников муниципального права занимают уставы муниципальных образований и Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. Устав — это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения. Европейская хартия местного самоуправления — международный документ, но она в 1998 г. ратифицирована Россией (утверждена для себя) и таким образом стала в России источником внутреннего права. При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется принцип субсидиарности, в применении к разграничению предметов ведения государства и государственных образований, с одной стороны, и муниципальных образований — с другой. Он означает, что вопросы, которые можно решать на низшем уровне, не следует передавать на верхний уровень, муниципальным органам передаются задачи, с которыми не могут справиться объединения граждан путем использования самоорганизации, других форм непосредственной демократии. Есть и иные толкования принципа субсидиарности. Они имеют свои особенности (например, в конституционном и международном праве, когда акцент делается на содействии, поддержке при решении общих задач, если только только такому содействию не препятствует Конституция и не возражает та ветвь власти, которой содействие оказывается).

Становление местного самоуправления в Казахстане

Учитывая важность местного самоуправления для эффектив­ного реше­ния соци­ально-экономических проблем с учетом особенностей каж­дого региона, местное самоуправление гарантируется конституционным законодательством практиче­ски всех развитых стран мира, что зафикси­ровано Европейской хартией местного само­управления. Эволю­ция форм и методов мест­ного самоуправления происходит в направлении становления и развития гражданского общества. В этой связи сложив­шиеся типы моделей местного самоуправления в этих странах наиболее полно приспособлены к местным традициям, культуре, ментали­тету насе­ления, уровню экономического развития страны и дру­гим условиям.

Становление местного самоуправления является многоэтап­ным и дина­мичным процессом, связанным со становлением и развитием граж­данского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и усло­виями, которые непосредственно влияют на жизнь местного со­общества. По мере из­менения общих и мест­ных условий, сис­тема местного самоуправления должна видо­изменяться и адап­тироваться к этим изменениям, чтобы обеспечить эффектив­ность управления. В соответствии с этим на каждом этапе ста­новления и разви­тия системы местного самоуправления должны решаться свои специфиче­ские задачи.

При советской власти все мы жили при сис­теме, кото­рая строилась вокруг предприятий – образовывались ведомственные дет­ские сады, школы, зоны отдыха. Дефицитные блага распределялись также через профсоюзы предприятий. Сейчас наша жизнь строится вокруг тер­ритории, на которой мы живем. Поэтому так важно, чтобы при управлении и разви­тии этой территории участвовало и население, прожи­вающее на ней. Как отметил один из авторов современной польской модели само­управления проф. Ежи Регульски: «Две формы организации общества: вокруг места ра­боты либо места жительства – абсо­лютно противоречат друг другу. Укреп­ление одной из них неиз­бежно приводит к ослаблению другой.

Корни самоуправления на территории современного Казахстана лежат в эпохе возникнове­ния родовых и племенных общин, когда складывался кочевой уклад жизни. Родовые старшины и племенные вожди выбирались на курултаях и сходах кочевников. Они наделялись полномочиями разбирать споры, формировать и командовать подразделениями воинов. При этом родовые общины обладали широкой автономией и значительным весом.

Уникальной традиции местного самоуправления в Казах­стане, таким образом, уже много столе­тий. Знаменитые "Жеті Жарғы" - "Семь правил" - еще в средние века четко делили все сферы компетенции различных общественных и го­сударствен­ных институтов.

После вхождения Казахстана в состав Российской империи царская администрация с целью эффек­тивного управления краем в интересах центра пыталась распространить «вертикаль власти» на казахскую степь, над чем работали военно-бюрокра­тические аппараты Оренбургского и Омского генерал-губерна­торов. В результате реформы 1867-1868 гг. в Казахстане аулы, волости и округа стали административно-территориальными единицами Российской империи, где «туземная администрация» была жестко интегрирована в управленческую «верти­каль». Од­нако, даже тогда насущные проблемы жизнеобеспечения насе­ления Казахстана потребовали допустить элементы самоуправ­ления в виде выборов из представителей знати старших султа­нов (ага-султанов) окружных приказов и управителей областей, аульных старшин, а также судов биев с ограниченной юрис­дик­цией. С целью решения некоторых местных вопросов разреша­лись аульные и волостные сходы.

Таким образом, в XVIII, XIX и начале XX века, даже в усло­виях колониальной политики царского самодержа­вия в Казах­стане существо­вала и развивалась степная демократия. Ор­ганы мест­ного самоуправле­ния были настолько влиятельными, что с их руководителями – ага-султа­нами – были вынуждены считаться даже царские чиновники. Выборы в само­управление были чрезвычайно важными, победа в них – настолько принци­пиальным делом, что предвыборные баталии переходили порой в конфликты и порождали не­здоровые страсти, столь красочно описанные, к примеру, в романе М. Ауэзова «Путь Абая». Од­нако, несмотря на вполне по­нятный недостаток цивилизован­ных методов политической борьбы среди кочевников-скотово­дов, степное самоуправление сфор­мировало именно демократи­ческий тип политической культуры, нашедший позднее свое яр­кое отражение в программных документах «Алаш-Орды».

В отличии от военно-полицейской бюрокра­тии Российской империи, коммунистический режим не нуж­дался в помощниках и не позволял даже видимости самостоя­тельности «нацио­нальных окраин». С образованием Казахской ССР в 1936 г. статус союзной республики практически не изме­нил существующего централизованного, командно-администра­тивного управ­ления. Конституции Казахской ССР не допускали наличия мест­ного само­управле­ния. В условиях огосударствления собственности и однопартий­ной идеоло­гии почти не оставалось возможностей для сколько-нибудь автономной роли местной власти и самодеятельности на­селения. Советы и сами все ме­нее становились ре­шающей пред­ставительной властью.

В Казахстане, необходимо с самого начала определить две группы наиболее острых проблем.

С одной стороны, внесение изменений в систему управления потребует изменений бюджетных отношений на разных уровнях, что связано с переделом власти.

С другой стороны – не следует забывать о социально-психологических аспектах проблемы. Определенная часть населения Казахстана все еще видит будущее в прошлом, в жестком патронировании государством всех сфер жизни человека – от рабочего места до уклада семейной жизни. Многие люди просто не привыкли к ответственности гражданина за свою собственную судьбу. Это серьезная социальная болезнь, преодоление которой займет достаточно длительное время, и неизбежно будет сопровождаться крайне болезненной процедурой отказа от привычек, традиций и стереотипов. Можно приветствовать принятие новых законов, программ и норм, но не стоит забывать того обстоятельства, что все эти новации должны претворять конкретные люди. А социологические исследования говорят о том, что определенная часть населения все еще предпочитает пассивно наблюдать.

А.К. Бисембаева, считает, что «отсутствие практического опыта самоорганизации и свободной реализации инициативы, а также психологической раскрепощенности населения является серьезным препятствием на пути развития местного самоуправления. Местное самоуправление в своем развитии должно опираться на институты гражданского общества, систему форм и методов гражданского участия, которые в нашей стране сами находятся в зачаточном состоянии»

Вопросы семинара. Основы местного самоуправления,

как объекта государственного управления

1.Местное самоуправление в границах административно-территориальной единицы и органы управления.

2. Принципы местного самоуправления.

3 Правовые основы местного самоуправления.

4 Становление местного самоуправления в Казахстане.