

А.Д. ДУЙШЕНАЛИЕВА

КНУ им.Ж.Баласагына, к.п.н., докторант

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЩЕСТВЕ

Аннотация

Местное самоуправления раскрывает содержание принципов, лежащих в основе организации городских, сельских поселений и в других муниципальных органах местного самоуправления. Органам местного самоуправления 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.

Ключевые слова. Муниципальная служба, органы местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления, исполнительный орган местного самоуправления.

Кілт сөздер. Муниципалды қызмет, атқарушы орган, өзін-өзі басқару органдары, жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілетті органдары, жергілікті өзін-өзі басқарудың атқарушы органы.

Keywords. Municipal service, organs of local self-government, representative organ of local self-government, executive branch of local self-government.

Реализация населением права на местное самоуправление возможна либо непосредственно, либо через создаваемые местным сообществом органы местного самоуправления и должностных лиц. Оставляя за непосредственными формами прямого волеизъявления населения (местный референдум, сход и т.п.) право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным вопросам местного значения, необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления невозможна вне системы органов местного самоуправления, наделенных компетенцией, необходимой для исполнения возложенных на них функций. Таким образом, текущее, оперативное управление должно осуществляться специально создаваемыми для этого структурами, сформированными из профессионально подготовленных кадров.

Местное самоуправления раскрывает содержание принципов, лежащих в основе организации городских, сельских поселений и в других муниципальных органах местного самоуправления. В ее предмет входят также вопросы о правовой, территориальной, организационной и финансово-экономической основах местного самоуправления, его функциях и предметах ведения. А также анализирует полномочия органов местного самоуправления и практику их реализации. Она выявляет и изучает общие закономерности регулирования общественных отношений, обобщает практику применения норм права местного самоуправления, практику деятельности органов местного самоуправления и на этой основе разрабатывает научно-обоснованные рекомендации в целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Задачей местного самоуправления является изучение условий и средств, обеспечивающих самостоятельность муниципальных органов местного самоуправления, их органов в решении вопросов местного значения, а также ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Смысл и значение местного самоуправления расцениваются далеко не адекватно, часто усложняются, хотя как для специалистов, так и для многих из тех, кто не занимается научным исследованием местного самоуправления, очевидны обстоятельства, определяющие его объективную необходимость. И они одинаковы как для Кыргызстана, так для любого современного демократического государства.

Под самоуправлением в широком смысле слова государственно-правовая наука понимает комплексный правовой институт, каждая из составных частей которого имеет собственное содержание. На стыке правовой и философской наук самоуправление рассматривается как вид социального управления.

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

Местное самоуправление представляет собой институт народовластия. Причем в государствах с разным конституционным строем и даже в одних и тех же государствах на различных этапах их развития местное самоуправление выглядит неодинаково. Чрезвычайно многообразны его организационные формы, компетенция органов местного самоуправления, способы защиты прав этих органов. Вместе с тем есть нечто общее, что позволяет различные модификации местного самоуправления считать именно модификациями, не меняющими по сути. Суть же согласно Европейской Хартии МСУ – “право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под свою ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения”.

В настоящее время понятие местное самоуправление можно раскрыть в двух аспектах:

Местное самоуправление – это права граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами;

Местное самоуправление это – закрепленная Конституцией Кыргызской Республики и гарантированная ею система самостоятельной организации и инициативной (в рамках собственных полномочий) деятельности населения (местного сообщества), основывающаяся на законности, самообеспечении и самофинансировании.

Органы местного самоуправления – это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий. 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.

Систему местного самоуправления в республике составляют органы и должностные лица местного самоуправления, включая местные кенешы, глав аильных округов, мэров, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, а также различные виды территориального общественного самоуправления, формируемые самим населением, курултай и сходы граждан.

Административно-территориальные уровни управления различаются по форме организации местной власти. Местное самоуправление в общепринятом понимании этого слова в Кыргызстане осуществляется на первичном территориальном уровне – в городах,

поселках аилах, где образуются не только представительные, но и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

На других административно-территориальных уровнях управление осуществляется на принципах дуализма. Дуализм местного самоуправления, в соответствии с которым круг деятельности органов самоуправления должен несколько выходить за рамки местных интересов, захватывая и сферу функций по выполнению делегированных государственных полномочий.

Деление по предметам ведения связано с тем, что органы местного самоуправления не только решают вопросы местного значения, но и исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них органами государственной власти. Отдельные государственные полномочия могут исполняться и органами, решающими вопросы местного значения, но, как правило, исполняются специально создаваемыми органами (отделами записи актов гражданского состояния, военно-учетными столами и т.п.). Это связано с тем, что в части исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления подконтрольны государственным органам и их материально-финансовое обеспечение гарантируется государством (предполагается закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передача материальных и финансовых ресурсов).

Классификация по способу принятия решений вводится в силу того, что в зависимости от характера решений они могут приниматься в коллегиальном порядке или единоначалия. Способ принятия решений обусловлен как природой органа, так и характером принимаемых решений. Например, назначение представительного органа местного самоуправления - представление интегрированных интересов населения. В «политическом» плане коллегиально имеет смысл принимать решение там, где население может предположить предвзятость или личный интерес должностного лица. Вопросы оперативного управления гораздо эффективнее решать на основе единоначалия.

Органы местного самоуправления должны осуществлять два вида функций:

- представлять интересы населения (проектная функция). Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании и разработке проекта развития муниципального образования;

- реализовывать эти интересы (программная функция).

При построении структуры управления местного самоуправления необходимо учитывать, что должны быть структурно обеспечены все этапы управленческой деятельности. Каждое структурное подразделение должно четко осознавать пределы своей компетенции и специфику принимаемых управленческих решений. Структура управления органа местного самоуправления должна обеспечить: процесс формирования и исполнения управленческих решений на всех этапах цикла; комплексность и внутреннюю координацию деятельности всех структурных подразделений; завершенность и поступательность развития. Отсюда и формируются принципы построения структуры органов местного самоуправления.

Принцип целевой ориентации муниципального органа — это парадигма будущего его

состояния. Развитие любого муниципального органа, как и его возникновение, базируется на определенных целях совместной деятельности. Умение грамотно определять и устанавливать цели развития - наиболее важный и значимый элемент управления.

Принцип горизонтального разделения функций подразумевает разграничение их между органами и должностными лицами одного уровня. Традиционным является деление их на представительные и исполнительные. Хотя возможно выделение в качестве отдельных и других функций (например, контрольных). Самые серьезные нарушения в разделении функций по горизонтали присущи в сфере разработки, принятия и исполнения бюджета. Как правило, в структурах администраций финансовым и бюджетным планированием, исполнением, и контролем за исполнением занимается один и тот же орган - финансовый отдел или управление, что приводит к смешению функций и сводит роль этого органа к роли бухгалтерии.

Принцип вертикального разделения функций. На территории муниципального органа существует ряд иных структур, без которых невозможно управление муниципальным органом. Попробуем разделить их по видам деятельности: хозяйствующие субъекты; общественные организации, объединения граждан; территориальные отделы.

Принцип комплексности. Этот принцип важен, когда исполнение одной функции разнесено по разным структурам. Например, в бюджетном процессе участвуют все структуры органа местного самоуправления и важно определить место и роль каждой из них. Для этого необходимо разбить бюджетный процесс на элементы и этапы и разделить их между органами местного самоуправления. Тогда станет ясно, какая из функций не подкреплена структурно. Желательно, чтобы вопросы, отнесенные к ведению того или иного органа местного самоуправления, носили максимально завершенный характер, что особенно важно для отраслевых структурных подразделений.

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 Закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №101.
- 2 Карашев А.А., Тарбинский О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Б.: Учкун, 2002. – 214с.
- 3 Карашев А.А., Тарбинский О.С. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. – Б.: Академия управления при Президенте КР, 2002. – 224с.
- 4 Козубеков Э. Т. Местное самоуправление в Кыргызской Республике. – Б., 1998. – 45с.
- 5 Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период, под ред. А.А.Кутанова. - Б.: Шам, 1999. – 255с.

6 Об образовании на территории Кыргызской Республики исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления айыл окмоту (сельская управа): Настольная книга работника органов местного самоуправления КР. – Ч.1. – Б., 1998. – 80с.

7 Орозобекова Р. Совершенствование деятельности местных органов власти современных условиях (сравнительный анализ на опыте Японии и Кыргызстана): Автореф. дис. канд. полит. наук.- Бишкек, 2004.-20 с.

8 Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2003.-301 с.

9 Инициативы местного управления. //Информационное сообщение Урбан Института – подрядчика USAID. март 2007.

REFERENCES

1 Zakon «O mestnom samoupravlenii» ot 15 ijulja 2011 goda №101.

2 Karashev A.A., Tarbinskij O.S. Sovremennoe sostojanie mestnogo samoupravlenija v Kyrgyzskoj Respublike. – B.: Uchkun, 2002. – 214s.

3 Karashev A.A., Tarbinskij O.S. Razvitie mestnogo samoupravlenija v Kyrgyzstane. – B.: Akademiya upravlenija pri Prezidente KR, 2002. – 224s.

4 Kozubekov Je. T. Mestnoe samoupravlenie v Kyrgyzskoj Respublike. – B., 1998. – 45s.

5 Mestnoe samoupravlenie v Kyrgyzstane v perehodnyj period, pod red. A.A.Kutanova. - B.: Sham, 1999. – 255s.

6 Ob obrazovanii na territorii Kyrgyzskoj Respubliki ispolnitel'no-rasporjaditel'nyh organov mestnogo samoupravlenija ajyl okmotu (sel'skaja uprava): Nastol'naja kniga rabotnika organov mestnogo samoupravlenija KR. – Ch.1. – B., 1998. – 80s.

7 Orozobekova R. Sovershenstvovanie dejatel'nosti mestnyh organov vlasti sovremennyh uslovijah (sravnitel'nyj analiz na opyte Japonii i Kyrgyzstana): Avtoref. dis. kand. polit. nauk.- Bishkek, 2004.-20 s.

8 Roj O.M. Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. SPb.: Piter, 2003.-301 s.

9 Inicijatyv mestnogo upravlenija. //Informacionnoe soobshhenie Urban Instituta – podrjadchika USAID. mart 2007.

Резюме

Қоғамдағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының рөлі

Қалалық, ауылдық және басқа муниципалдық органдардың жергілікті өзін-өзі басқару негізінде тұғырнамаларының мазмұны ашып көрсетілген. Қоғам мен мемлекетті

басқаруда демократиялық басқару жүйесінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарына ерекше орын берілген.

Summary

The role of local government in society

Aboriginal self-management opens the maintenance of the principles underlying the organisation city, rural settlements and in other municipal local governments. Local governments possess the special place in a democratic control system of a society and the state. It is defined, first of all, by that presence of self-government institutions provides such decentralisation of a control system which does this control system of the most applicable to maintenance of interests of the population on places taking into account historical and other aboriginal traditions.

Поступила 24.06.2013 г.