

Ишенов Б. Ч.

ПРИРОДА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

B.Ch. Ishenov

NATURE OF LOCAL GOVERNMENT AND ECONOMIC FUNDAMENTALS IN MARKET

УДК:338/94-87/001

В статье рассматриваются природа местного самоуправления и его экономические основы в условиях рынка.

The article deals with the nature of local government and its economic fundamentals in the marketplace.

Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-государственной природы. Она осуществляет связь между государством и населением, а также между государством и мелким собственником. В связи с этим важно определить отличия местного самоуправления от государственной власти и муниципального хозяйства от государственного и частного. Местное самоуправление обладает всеми признаками власти и, прежде всего главным - обязательностью его решений для населения муниципального образования.

Являясь неотъемлемой частью государства, органы местного самоуправления, тем не менее, имеют особенности, отличающие их от органов государственной власти. Эти особенности сформулированы в книге русского ученого Л.А.Велихова [1], где он определяет четыре основных отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти, вызванных ее общественным характером:

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). В этом отличие от советов, где все уровни власти занимались всем и окончательным являлось только решение центральных органов власти.

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. Отсюда видны, с одной стороны, отличия местного самоуправления от государственной власти, с другой - неразрывная связь местного самоуправления с государственной властью в целом.

Особенности положения местного самоуправления в государстве и, прежде всего, его двойственная природа накладывают отпечаток и определяют особенности муниципального хозяйства: муниципальное хозяйство отличается от государственного

достаточно широкими правами в области производственной деятельности, и, прежде всего в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства - общественным характером использования результатов деятельности.

Из определения муниципального хозяйства следует, что некоторые число предприятий и учреждений, выполняющих общественно значимые функции, нуждается в координации их деятельности. Именно эту функцию на практике и выполняет органы местного самоуправления. Содержание деятельности органов местного самоуправления распадается на два направления (властное и экономическое), поскольку методы деятельности этих органов по реализации групповых интересов граждан напрямую связаны с формами организации субъектов хозяйственной деятельности, с которыми они вынуждены контактировать.

Субъекты хозяйственной деятельности можно разделить на:

1. муниципальные предприятия и учреждения
2. предприятия и учреждения иных форм собственности.

Естественно, что права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления ими будут различными. Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не должны отличаться от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему предприятия, права же на регулирование хозяйственной деятельности других собственников должны быть строго регламентированы законодательством, поскольку здесь речь идет о применении властных полномочий, а сами органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть.



Рис.1.1. Соотношение полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений.

Из рис. 1.1, видно, что полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений не просто разведены по двум видам, но в отношении муниципальных предприятий органы местного самоуправления выступают

и как собственник, и как власть, поскольку в отношении общеобязательных норм и правил, принимаемых органами местного самоуправления в пределах их компетенции, все предприятия, и в том числе муниципальные, равны. Из рис. 1.1, видно и сложность управленческой деятельности органов местного самоуправления, поскольку они выступают и как субъект хозяйственной деятельности, и как субъект, наделенный законом правом регулировать эту деятельность на своей территории. В связи с этим и возникают сложности в определении понятия «муниципальное управление», поскольку оно, как и понятие «муниципальное хозяйство», имеет двойственную природу. Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает в себя вопросы как общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и более глубокого регулирования хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. Следовательно, в основу определения данного понятия должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

И в связи с этим основной вид деятельности органов местного самоуправления - подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных интересов граждан.

При всей важности целесообразного определения сущностных принципов формирования и развития местного самоуправления эффективность функционирования механизма местного самоуправления в первую очередь определяется его финансово-экономическими возможностями.

Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам - один из главных принципов местного самоуправления. Более чем столетний опыт деятельности органов местного самоуправления в западноевропейских странах показывает, что местное самоуправление только тогда превращается в систему, обладающую реальными полномочиями и возможностями для решения по существу вопросов местного значения, когда обретает прочную материально-финансовую базу для своей деятельности.

Рассмотрим вначале более широкое понятие основ местного самоуправления, в которое составной частью входит понятие его экономических или финансово-экономических основ.

Термин «основы местного самоуправления» впервые введено в республиканском законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления [2]. Основы местного самоуправления призваны обеспечить самостоятельность деятельности населения по управлению местными делами, независимость и невмешательства со стороны органов

государственной власти, создать условия для эффективного решения вопросов, возникающих на уровне аильных округов, городских и поселковых управ.

Основополагающие начала деятельности населения по осуществлению местного самоуправления закрепляются в Конституции Кыргызской Республики и соответствующих законах и нормативных актах регулирующие деятельность органов МСУ. Особое место занимает Республиканский закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», в разделе II главе 1 - предусмотрено структура и организационные основы МСУ, главе 3 - организационно-правовые основы деятельности местных кенешей, главе 9 - финансово-экономические основы местного самоуправления.

Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года более конкретно регулирует финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления айла, поселка, города и района с государственными и другими органами МСУ, а также определяет порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетных фондов местных органов. В разделе I статьи 2 данного закона посвящено к определению основных принципов финансово-экономических основ местного самоуправления.

Российский ученый А.Н.Писарев определяет основы местного самоуправления как совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и закрепляющих наиболее важные, общие для всех субъектов РФ, муниципальные образования, территориальные, правовые, финансово-экономические основы деятельности населения по решению задач местного значения [3]. В приведенном определении следует обратить внимание на следующие моменты:

во-первых, определяемое понятие определяется через себя самое (основа - это совокупность норм, закрепляющая основы);

во-вторых, в данном определении предполагается, что принципы местного самоуправления могут быть установлены только на федеральном уровне. В соответствии со статьей 72 Конституции РФ вопросы местного самоуправления относятся к совместному ведению федерации и субъектов страны

в-третьих, по этому определению основы местного самоуправления могут определяться только законами. На наш взгляд основы местного самоуправления определяются через совокупность муниципально-правовых норм, т.е. через совокупность норм республиканского и местного уровня, которые могут содержаться как в законах, так и в подзаконных актах. Этот подход представляется наиболее корректным.

В соответствии со статьей 3 (Раздел II. Глава I) республиканского закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией КР, этим респуб-

ликанским законом и уставами региональных субъектов и другими законами. Правовую основу местного самоуправления составляют Конституция Кыргызской Республики, республиканские законы и законы, нормативные акты, уставы органов местного самоуправления, регулирующие порядок организации и деятельности местных органов власти.

Иными словами, правовые основы местного самоуправления составляют акты трех уровней власти. Поэтому необходимо уделить должное внимание системному подходу при формировании правовой основе местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления являются одним из правовых институтов муниципального права и представляют собой совокупность норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию МСУ: формирование и состав территории муниципального образования, границы их территории, порядок их установления и изменения.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Кыргызской Республики в границах городских, поселковых и аильных округов, в пределах которых имеются выборные органы местного самоуправления, местный бюджет и муниципальная собственность. Вопросы создания, реорганизации и ликвидации органов МСУ регулируются законами Кыргызской Республики. Обязательным являются учет мнению населения соответствующей территории.

Понятие «организационные основы местного самоуправления» характеризует:

- структуру органов местного самоуправления;
- порядок, формы и принципы деятельности органов местного самоуправления;
- организацию муниципальной службы.

Организационные основы местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих структуру органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, а также регулирующих организацию муниципальной службы.

Конкретизируя и дополняя это понятие нами, следует сформировать организационные основы местного самоуправления как совокупность форм, регулирующих права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы.

Как институт муниципального права, большинство экономистов стран СНГ определяют финансово-экономические основы местного самоуправления как совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований [4]. С учетом проанализированных нами соотношений по разным видам основ местного самоуправления их можно отразить по следующей схеме (Рис. 1.2.):

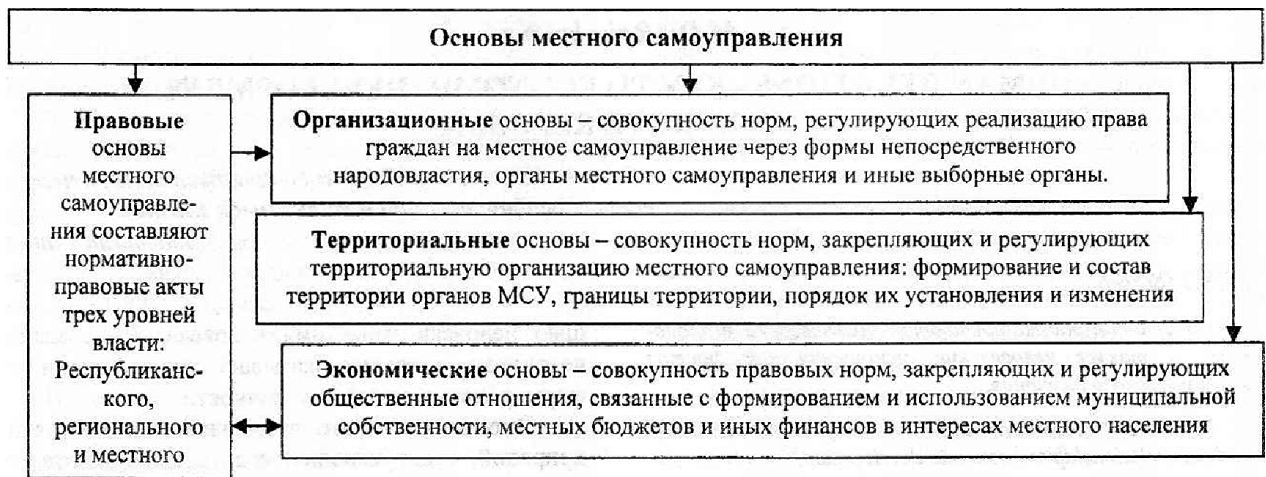


Рис. 1.2. Составляющие основ местного самоуправления и их взаимосвязь

В исследованиях отдельных экономистов, посвященной развитию экономической базы местного самоуправления в крупном городе, подчеркивается, что «успешное решение многообразных вопросов местного значения невозможно без прочной, надежной финансово-экономической основы, важнейшими составными частями которой в городах являются муниципальная собственность, местные финансы, имущество, служащее для удовлетворения потребностей населения муниципального образования, и другие компоненты. Без развития финан-

сово-экономической базы говорить всерьез о становлении и развитии местного самоуправления просто не приходится» [5].

Согласно статье 16 Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» экономическую основу местного самоуправления составляют:

- недвижимое и движимое имущество, входящее в состав муниципальной собственности;
- денежные средства и ценные бумаги органов МСУ;

- природные ресурсы, находящиеся на территории местных органов;

- материальные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на территории местных сообществ [6].

Однако, реально, судя по содержанию статей законов, нормативно-правовыми актами экономическая основа ограничивается только двумя из четырех перечисленных элементов: муниципальной собственностью и местными финансами, использование остальных элементов законом не определено. Передача государственной собственности определена строго очерченными передаваемыми местной власти государственными полномочиями, для исполнения которых она необходима.

Следовательно, оптимальное разделение полномочий между уровнем власти является одним из актуальных задач государства.

Литература:

1. Л.А. Велихов - Основы городского хозяйства, Обнинск 1995, стр. 216.
2. Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» №5 от 12 января 2002.
3. А.Н.Писарев - Экономические основы деятельности органов государственной власти субъектов РФ. М. 2005.
4. В.С.Мокрый - Проблема реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления. Финансы. 2001, №1.
5. Б.Р.Пайкин - Развитие экономической базы местного самоуправления в крупном городе. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. СПб. 1996, стр. 3-4.
6. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», №215 от 25 сентября 2003 г.

Рецензент: д.э.н., профессор Сарыбаев А.С.