

Сулайманова М.А.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

M.A. Sulaimanova

MAJOR PRINCIPLES OF OPERATION OF LOCAL GOVERNMENT AND GOVERNMENT

УДК: 352.9

В рамках осуществления местной публичной власти принципы местного управления и самоуправления представляют собой важнейшие руководящие правила, которым должна соответствовать организация. При этом следует различать основные (общие) и локальные (частные) принципы функционирования и развития системы местного управления и самоуправления.

Within implementation of the local public government the principles of local management and self-government represent the major leading rules to which there has to correspond the organization, thus it is necessary to distinguish the basic (general) and local (private) principles of functioning and development of system of local management and self-government.

Анализ теоретических и прикладных аспектов организации и реформирования системы публичной власти на местном уровне говорит о том, что данный процесс не исчерпывается вопросами местного самоуправления. В этом отношении первичной и универсальной является сфера деятельности государства и его органов.

Общеизвестно, что само понятие «государство» имеет многообразное значение. В контексте настоящего исследования его следует рассматривать с точки зрения организационного подхода - в качестве аппарата управления в самом широком значении данного понятия. В этом смысле государство представляет собой политическую организацию, обладающую суверенной властью в пределах определенной территории и отправляющую ее посредством постоянно действующих институтов [1]. Последние, к которым относятся правительство, парламент, суды, правоохранительные органы, вооруженные силы, государственные предприятия и т.д., считаются публичными, поскольку отвечают за принятие и реализацию коллективных, то есть общественно значимых решений. Тем самым государство отличается от гражданского общества, деятельность институтов которого направлена на удовлетворение частных интересов.

С географической точки зрения государство представляет собой территориальное объединение. В связи с этим любые территориальные, или, в общепринятом значении, административно-территориальные единицы, находящиеся в пределах соответствующей территории, независимо от формы организационного устройства государства являются подразделениями данного государства и входят в его полную юрисдикцию.

В зависимости от статуса тех или иных административно-территориальных единиц и характера их взаимоотношений с центральной властью в системе публичной власти на местном уровне будет четко проявляться соотношение двух основных способов организации управленческой деятельности - местного управления и местного самоуправления.

Местное управление представляет собой управленческую деятельность, осуществляемую в соответствующей административно-территориальной единице государства центральной властью или администрацией вышестоящего административно-территориального уровня управления. В этом отношении местное управление является органической частью системы государственной власти и осуществляется через назначаемые вышестоящими структурами этой власти административными органами.

В отличие от этого местное самоуправление является деятельностью населения местной территориальной единицы - территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению своими собственными делами [2, 3]. В связи с этим оно, будучи формой самоорганизации населения, сочетает в себе два начала - властное и общественное. Как правило, местное самоуправление преимущественно ассоциируется с муниципальными образованиями, включающими города, поселки и сельские населенные пункты.

На любом уровне управления непрерывно возникают ситуации, требующие от соответствующих органов и должностных лиц принятия тех или иных управленческих решений. Оптимальные действия в подобных ситуациях, призванные в конечном итоге обеспечить наиболее эффективное функционирование государства или его отдельно взятой административно-территориальной единицы, представляются возможными при максимальном следовании принципам соответствующего управления.

В рамках осуществления местной публичной власти принципы местного управления и самоуправления представляют собой важнейшие руководящие правила, которым должны соответствовать организация, функционирование и развитие соответствующей системы. При этом следует различать основные (общие) и локальные (частные) принципы. Первые относятся ко всей системе организации и функционирования местной власти, вторые же охватывают отдельные элементы и сферы управления [4, 5].

Следует отметить, что в рамках системы местного управления частные принципы, как правило, формулируются в виде определенных правил или

требований, отраженных в соответствующих законодательных или подзаконных нормативно-правовых актах. Это, к примеру, могут быть этические нормы муниципальных служащих. Вместе с тем ничего подобного не наблюдается в отношении общих принципов местного управления, которые либо не имеют никакого отражения в действующем праве, либо представлены в общей совокупности основных принципов государственного управления в целом.

С учетом последнего момента нужно отметить, что теория государственного управления предполагает три следующих подхода к формулированию основных принципов государственного управления:

1. Правовой подход. В данном случае ключевыми ценностями государственного управления являются верховенство права, соблюдение и защита прав и свобод граждан. Государственные служащие здесь подчиняются не столько своему руководству, сколько требованиям Конституции и законов.

2. Политический подход. Согласно этому подходу, основной задачей государственного управления является максимально лучшее воплощение воли народа. Государственные служащие в данном случае должны быть политически ответственны, подотчетны, прежде всего, обществу, восприимчивы к текущим интересам граждан.

3. Менеджеристский (управленческий) подход. Здесь основными ценностями государственного управления признаются эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в измеримой форме. Основной вопрос, который ставится в этом подходе, заключается в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами или, как вариант, как получить максимальный результат при заданных затратах. Характерным признаком данного подхода является использование понятия «государственный менеджмент» в качестве синонима понятию «государственное управление».

Отдельно нужно назвать принципы формирования системы государственного управления. Прежде всего, это наличие трех видов органов государственного управления, отвечающих концепции разделения государственной власти на три «ветви»: законодательные, исполнительные и судебные. Во многих странах мира в контексте регионального и местного уровней власти в первом случае, как правило, употребляется термин «представительные». Тогда как под «законодательным органом» понимается только либо общенациональный парламент, либо дополнительно к нему, что характерно для федеративных государств, соответствующие представительные органы власти субъектов федерации.

Следующим принципом является иерархичность системы органов государственного управления. Он предполагает наличие как минимум двух уровней управления - общенационального и местного. Наконец, третий принцип заключается в том, что максимальное число уровней государственного управления не ограничено. В этом отношении показательно то, что на практике наиболее часто

встречается трехуровневая структура, включающая общенациональный, региональный и местный уровни.

Что касается непосредственно принципов государственного управления, то в политической науке и смежных ей отраслях знания нет однозначного понимания сущности, определения количества и классификации данных принципов. Данное обстоятельство предоставляет различным исследователям формулировать и выражать собственное видение по данному вопросу.

В частности, отдельные ученые выделяют следующие принципы, которые, по их мнению, носят общесистемный характер:

1. Принцип эффективности - характеризует приведение объекта управления к соответствию требованиям современного общественного развития.

2. Принцип объективности - обуславливает необходимость следования во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерностей (естественно-природных и общественно-исторических) и реальным возможностям общественных сил. В узком значении данный принцип выражается в демократичном, коллегиальном решении общественно значимых вопросов.

3. Принцип законности - предполагает осуществление государственного управления в режиме повсеместного и полного исполнения действующих нормативно-правовых актов.

4. Принцип компетентности и профессионализма - основывается на комплексной и объективной оценке деловых и личностно-нравственных качеств субъекта управления и его деятельности, направленной на регулирование социальных процессов.

5. Принцип комплексности и системности - требует всестороннего, целостного, целесообразного и открытого подхода к объекту управления и процессу его функционирования во всех сферах его проявления с учетом существенной взаимосвязи с окружением.

6. Принцип демократизма - воспроизводит в той или иной степени в рамках государственного управления основные элементы демократии. Он также предполагает пронизывание потребностями, интересами и целями жизнедеятельности людей всех субъектов государственного управления.

7. Принцип правовой упорядоченности - обуславливает необходимость законодательного определения основных аспектов государственного управления: целей, функций, структур, процесса и т.д.

8. Принцип «федерализма» - исходит из административно-территориального деления государства, позволяет развивать и укреплять местное управление, вовлекать в управленческие процессы значительное число граждан.

9. Принцип публичности - предполагает максимальную открытость и обратную связь системы государственной власти и управления по отношению к обществу.

10. Принцип разделения власти [2, 3].

В качестве 11-го принципа следует назвать принцип единства, или целостности, системы государственного управления. В данном случае имеется в виду то, что, хотя государственная власть и разделена на три общеизвестные «ветви», но все же она представляется единым целым в совокупности всех соответствующих органов и институтов. Одним из наиболее важных факторов обеспечения единства рассматриваемой системы являются конституционно-правовые основы ее формирования и функционирования. В то же время в своем узком смысле рассматриваемый принцип предполагает единство и целостность только применительно к системе исполнительной власти, предполагая, видимо, централизованно-иерархический порядок ее построения.

Свои особые принципы имеют системы управления, функционирующие в условиях разных политических режимов. В этом отношении можно выделить следующие основные системы государственной власти с соответствующим стилем управления:

1. Демократическое управление - данный вид государственного управления основывается на том предположении, что для человека естественным состоянием является деятельность, работа, а также что он способен к самостоятельности, самоконтролю и не избегает ответственности. Поэтому внешний контроль не рассматривается как решающее средство достижения целей. Такой стиль управления предполагает делегирование полномочий, предоставления большой самостоятельности в соответствии с функциями, привлечения к принятию решений. В его рамках также допускаются дискуссии и необязательна единодушная поддержка лидера. С точки зрения местного управления это характеризуется децентрализацией государственной власти вплоть до создания системы местного самоуправления.

2. Авторитарное управление - этот вид государственного управления исходит из того, что средний человек изначально избегает труда, не честлив, уходит от ответственности, с удовлетворением принимает руководство над собой. Поэтому для повышения эффективности труда его надо принуждать, контролировать. А это может обеспечить власть, единоначалие при ограничении прерогатив объектов управления. По отношению к системе государственного управления это означает процесс централизации, когда происходит сильное ограничение властвующих полномочий у местных органов в пользу центральной власти.

Принципы местного управления также характеризует характер взаимоотношений центральной власти с административно-территориальными единицами соответствующего государства. В данном случае система государственного управления имеет два основных вида:

1. Координационное управление - реализуется в форме федерации или конфедерации. Федерацию характеризуют следующие черты: наличие единых, федеральных органов государственной власти; право субъектов федерации на собственные конституции,

законодательные органы и т.д.; общность гражданства, денежной единицы и т.д. В отличие от всего этого конфедерация не имеет единого органа государственной власти. Образующие ее государства сохраняют независимость и имеют свои государственные органы. Единственно, что они могут образовывать, в определенных случаях создавать объединенные структуры для координации своих действий при решении определенных вопросов.

2. Субординационное управление - базируется на жестком административном подчинении, воздействии на нижестоящих должностных лиц органов управления, принуждении к выполнению команд, поступающих из вышестоящих органов управления. Оно характерно для унитарного государства, которое в своем составе не имеет федеративных единиц, а подразделяется на административно-территориальные единицы (области, районы и др.). В унитарном государстве органы власти всех уровней действуют по единым нормативам [6, 7].

В отличие от местного государственного управления местное самоуправление осуществляется на основе принципов, получивших свое признание и, что еще более важно, правовое оформление на международном уровне. В данном случае, речь идет о Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года.

Исходя из вышеизложенного, следует подчеркнуть, что местное самоуправление является деятельностью населения местной территориальной единицы – территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению своими собственными делами.

Местное самоуправление в решении своих собственных дел опирается на принципы, а именно, первое – принцип самостоятельности решения вопросов местного значения; второй – принцип организационного обособления органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; третий – принцип соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления; четвертый – принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; пятый принцип – это многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления; шестой принцип – соблюдение прав и свобод человека и гражданина; в седьмых – это принцип законности в организации и деятельности органов местного самоуправления; в восьмых, – это принцип гласности деятельности органов местного самоуправления; в девярых – это принцип коллегиальности и единоначалия в деятельности органов местного самоуправления; в десятых, – это принцип государственной гарантии местного самоуправления.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что на протяжении всей истории государственности наблюдается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных

типах государства на разных этапах исторического развития существовали различные модели организации государственной власти и осуществления управления на местном уровне. И принцип самоуправления является одним из наиболее древних и универсальных в данном процессе. Данный принцип отвечал потребностям человеческого общества, начиная с самых ранних стадий его развития, и до определенного времени оставался единственным средством социальной организации. Но по мере развития общества нарастало и его взаимное отчуждение от государства, что в свою очередь усложняло задачи управления.

Роль самоуправления и способы его институционального оформления начинают существенно меняться, попадая под все большее влияние со стороны форм и методов управления. Особенно это характерно с точки зрения соотношения государственных и самоуправленческих структур, их взаимодействия в процессе становления и развития общества и государства. В связи с этим безусловно то, что местное самоуправление и его ключевые элементы в процессе своей эволюции практически всегда следуют за государст-

венным развитием. При этом они вынуждены руководствоваться теми правилами, которые устанавливает государство, независимо от формы их выражения – нормативно-правовые акты или директивные указания. Тем самым особенности местного самоуправления практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Литература:

1. Яковлев А.С. Акты органов местного управления – М., 1983. – с 68
2. Ковалева Т.К. Местное управление: американский вариант // Народный депутат. – 1991. - №8.
3. Концепция становления и развития местного самоуправления в РК // Панорама. – 2002. – 5 июля.
4. Васильев В.И. Местное самоуправление. – М., 1999; Его же. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал российского право. – 1990. - № 10. – С. 73.
5. Закон КР о самоуправлении//Эркин Тоо, 22 июля, №59.
6. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 5.
7. Настольная книга работника органов местного самоуправления. – Бишкек, 2005.

Рецензент: к.полит.н., доцент Казах кызы Нургуль.