

*Дуйшеналиева А.Дж.*

**ЭФФЕКТИВНЫЕ СПОСОБЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(политико-правовой анализ)**

*A.Dzh. Duishenaliyeva*

**EFFECTIVE WAYS OF INTERACTION OF STATE BODIES AND LOCAL  
GOVERNMENT (the politico-legal analysis)**

УДК: 321.7+341.231

*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.*

*The matters of interaction organs of controls of the state and local government is one of central at the characteristic of bases of the organization of territorial administration in republic. It is connected with the politico-legal nature of the government, national administrative traditions in Kyrgyzstan.*

Управление трактуется как целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую то жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в форме самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественное объединение, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место. Государственное управление как определенного рода социальная деятельность понимается в широком и узком значениях. В узком смысле - это административная, исполнительно-распорядительная деятельность государства. В более широком смысле - это организующая, упорядочивающая деятельность государства, государственное регулирование различных общественных отношений путем деятельности всех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной, их органов, государственных служащих. Назначение государственного управления состоит в урегулировании и упорядочении жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установлении их рациональных взаимосвязей путем применения государственной власти.

Необходимость в особом роде социального управления - государственном управлении вызвана теми причинами, которые породили само государство. Более того, необходимость в государственном управлении - одна из причин, которая привела к появлению такой организационной формы, как государство с его специализированным

Особое место государственного управления можно объяснить некоторыми только ему присущими свойствами.

Во-первых, определяющее влияние не характер целенаправленных, организующих и регулирующих

воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект - государство. При всех различиях в трактовке государства, почти все авторы единодушно выделяют заложенную в государстве мощную властную силу.

Известный немецкий социолог М. Вебер определил государство как «...отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное насилие как средство». Определение государства "как структуры, способной властно определять линию поведения людей и добиваться ее с помощью принуждения, превратилось в классическое.

Государство потому и является государством, и тем самым отличается от общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе - по отношению к людям - государственная власть. Власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой люди в силу разных причин - материальных, социальных, интеллектуальных, информационных и других - добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли других, а также целевых, нормативных установлений, и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь.

В государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею. Это не просто пожелания, намерения, призывы, мысли и чувства, а силовое давление, которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные импульсы, установленные им регулирующие нормы должны быть непременно достигнуты, осуществлены, исполнены.

Во-вторых, специфическим свойством государственного управления является его распространенность на все общество. Как правило, это не означает тотальное вмешательство во все поступки и действия людей со стороны государства. Даже тоталитарное государство не в силах установить тотальный контроль над обществом. В обществе всегда остается свобода, пусть и незначительная. Нормальный вариант государства и общества предполагает, что общественная жизнедеятельность людей обладает большим объемом свободы, самостоятельности и самоуправления. Их границы определяются общественными институтами и государством. Именно государство посредством принятия законов устанавливает основные, общие, типовые правила (нормы) поведения людей во всех сферах жизни общества и обеспечивает их соблюдение своей властной силой.

Государство, являясь сложным (по элементному составу) и многогранным (по функциям) общественным явлением и выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению свойство системности. В отличие от других видов управления государственное управление без этого свойства не может состояться. В нем задействованы десятки миллионов людей, множество государственных органов и других структур, а в них - большое число должностных лиц и иных служащих. В государственном управлении используются разнообразные и дорогостоящие материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, обширная информация.

Для государственного управления свойство системности приобрело принципиальное значение. Только его наличие придает ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

Обобщая сказанное, можно определить государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Государству безразлично его отношения с территориями, местными сообществами граждан. Оно ревностно относится к местной самостоятельности и следит за тем, чтобы эта свобода не была излишней. С другой стороны, государство не может централизованно управлять всеми местными делами, оно должно считаться со сложившимися традициями, муниципальными «вольностями», свободами. И здесь на арену выступает местное самоуправление.

Многие зарубежные авторы рассматривают местное управление и их органы в качестве агентов центральных органов управления по оказанию услуг в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Они считают, что местное управление является осуществление публичной власти на местном уровне, и они формируются, зачастую «для удобства управления государством». Они исходили из отождествления понятий местное управление и местное самоуправление. Во многих зарубежных странах такого понятия как «местное самоуправление» просто не существует. Кое-где их именуют «местной властью», где-то - «местным управлением», в третьих - «местной администрацией».

Российские же правоведы приходят к другому выводу. Местное самоуправление определяется ими как «самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

Обычно под местным самоуправлением подразумевается деятельность самого населения местной территориальной единицы - территориального коллектива, или сообщества, и его выборных органов. Именно в таком качестве и входит местное самоуправление в государственный механизм.

В процессе общественного развития понятие самоуправления претерпело немало изменений. Самоуправление можно отнести к одной из древнейших форм общественной организации людей, которая появилась задолго до возникновения государственных образований.

Самоуправление в узком смысле, то есть муниципальное самоуправление, определяется как один из типов администрирования, исторически сложившийся и имеющий некоторые признаки. Основной характеристикой местного самоуправления является административная самостоятельность территориальных коллективов и их органов в отношениях с государством, правительством. Самостоятельность самоуправления основана на законе, акте центральной власти. Права местного самоуправления производны, поскольку самоуправляющаяся территория обладает лишь административной, но не политической самостоятельностью.

Современный вид местного самоуправления в развитых государствах (большинство европейских стран, США и др.) сложился в результате муниципальных реформ XIX века, хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Муниципальные реформы XIX века основывались на фундаменте, который закладывался для них уже в средние века. Средневековые города с их административным, финансовым и судебным управлением, купленным или отвоеванным у феодальных властителей, в панцире сословного городского самоуправления несли зародыш буржуазного муниципализма. Взаимоотношения личности и государства, местных сообществ и центральных органов власти в условиях демократического, правового государства являются принципиально иными, нежели в абсолютистском государстве. Поэтому вполне естественно, что местное самоуправление, предполагающее известную автономию, обособленность в системе государственной власти, становится лозунгом политических движений и правовых реформ XIX века.

Бельгийская конституция 1831 года, сыграла начительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах. Она содержит специальную статью, посвященную общинному управлению, и, что очень важно, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями признавала власть четвертую - муниципальную.

Идеи организации общинного управления, прошедшие отражение в бельгийской Конституции, были выражены ранее французом Турэ, который в 1790 году обосновал их в своем докладе по иконопроекту о реформе местного управления в Национальном собрании Франции. Турэ сформулировал две основные проблемы учения о местном самоуправлении, которые впоследствии получили разное развитие в различных теориях местного самоуправления:

а) понятие о собственных общинных делах, приущих по своей природе муниципальному управлению;

б) понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления.

В первой половине прошлого века разрабатываются теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам, был А.Токвиль, французский государственный деятель, историк и итератор. В своем знаменитом сочинении «Демократа в Америке», две первые части которого были опубликованы в 1835 году, он писал: «Общинные институты играют для установления независимости у же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его ользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным арактером. Без общинных институтов нация может формировать свободное правительство, однако стинного духа свобод она так и не приобретает, коропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь идимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности». Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла и германская юридическая школа.

Первоначально немецкие ученые, обосновывая рироду и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули *теорию свободной общины торию естественных прав общины*).

В начала XIX века общинными делами, общинным имуществом заведовали казенные, государственные чиновники. Эта система привела общинное озийство к полному его упадку. Поэтому требовалось научно обосновать необходимость ограничения мешательства бюрократического центра в общинную систему ведения хозяйства. Эту задачу и была ризвана решить теория свободной общины, основные начала которой немецкие ученые заимствовали з французского и бельгийского права.

Теория свободной общины доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, ибо общины исторически возникает раньше государства, которое должно уважить свободу общинного управления. Таким образом, эта теория опиралась на идеи естественного права. Она исходила из признания общины естественно сложившейся органической корпорацией, по существу независимой от государства. Права общины на самоуправление выводились из самой природы общины как таковой. Обосновывая свободу и независимость общины, данная теория обращалась к истории средневековых общин - вольных городов, их борьбы за независимость против феодальных государства.

Теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

а) избираемость органов местного самоуправления членами общины;

б) положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, препорученные ей государством;

в) местное самоуправление - это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

г) государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции.

Теория свободной общины оказала определенное влияние на развитие законодательства первой половины XIX века, найдя свое отражение и в положениях бельгийской Конституции 1831 года об особой «общинной» власти, а также в разработанной франкфуртским Национальным собранием Конституции 1849 года, содержавшей статьи об особых основных правах общин. Хотя данная Конституция так и не приобрела реальной силы, оставшись всего лишь историческим документом.

На смену теории свободной общины приходит *общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория самоуправления)*, которая так же, как и прежняя теория исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако, обосновывая основной признак местного самоуправления, данная теория на первый план выдвигала не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. На самом деле, эта теория, отчасти вступила в противоречие с действительностью. Общественные ассоциации организуются добровольно, и лица свободно участвуют в них. Муниципалитеты формируются на основании закона, а членство з них не свободно - любой человек, проживающий на территории муниципалитета, является членом местного коллектива. Общественные ассоциации не пользуются поддержкой государства для выполнения своих решений, а муниципалитеты принимают такие решения, обязательные для жителей, исполнение которых при необходимости может быть обеспечено полицейскими методами.

Впоследствии, общественная концепция была вытеснена *государственной теорией самоуправления*, основные положения которой были разработаны немецкими учеными XIX века Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом.

Согласно этой теории самоуправление - это одна из форм организации местного государственного управления. Она объясняет самоуправление тем, что выполнение некоторых административных задач, связанных с местными интересами, нецелесообразно выполнять силами государственных чиновников. Поэтому, часть функций управления государство выводит из ведения своей администрации и передает в руки местных общин и их органов. В результате чего и образуется система местного самоуправления.

Однако Л.Штейн и Р.Гнейст в определении отличительных признаков местного самоуправления расходились, что послужило основанием для формирования двух основных направлений в рамках общей государственной теории самоуправления – политического (Гнейст) и юридического (Штейн).

Рудольф Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальность местного самоуправления, его самостоятельность. Зависимость любого чиновника, по его мнению, обусловлена тем, что служба для него - источник средств существования. Он вынужден служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения. Поэтому Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей. Его сторонники видели основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей.

Гнейст полагал, опираясь на опыт английского местного самоуправления, что самоуправление на местах осуществляется почетными людьми из среды местного населения, на безвозмездной основе. Его взгляды на природу местного самоуправления, однако, не получили широкой поддержки.

Большинство ученых поддерживали позицию Лоренца Штейна, который видел основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

Л.Штейн считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немислимы юридические отношения.

Современные зарубежные ученые, как правило, трактуют муниципальное управление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах. По мнению одних, муниципалитеты не являются нерегулируемым «государством в государстве», но выступают в качестве местных политических единиц с относительно большой независимостью, которая вписывается в общую систему государства. Другие же, подчеркивая связь местного самоуправления с государственной организацией, вместе с тем отмечают первичность традиций местного самоуправления по сравнению с традициями государства. Следовательно, они отмечают нецелесообразность подчеркивания положение государства как органа, который дал права на самоуправление, и представлять его как первоначальный субъект общественного правления.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит свое отражение в

теории дуализма муниципального управления. Согласно этой теории муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации.

Однако, в действительности, самоуправление имеет не вполне государственное, а общественное происхождение. Как правило, оно организует людей в объединение, которое не совпадает с обычными ассоциациями, однако может быть определено не иначе, как территориальный коллектив со своей структурой и интересами. С другой стороны, самоуправление не безразлично для государства, поскольку оно выполняет административные функции и частично освобождает государство от забот о местных делах.

Наделяя самоуправление административной самостоятельностью, признавая их, государство ограничивает себя в средствах контроля за органами местного самоуправления. Государство располагает тремя основными возможностями воздействовать на местное самоуправление, контролировать его:

1. издает законы, которым должны подчиниться все, в том числе и самоуправляющиеся территории;
2. располагает средствами финансового контроля;
3. судебный контроль за исполнением законов.

Административная самостоятельность позволяет самоуправлению формировать свою администрацию. Местные коллективы в некоторых случаях сами принимают решения на собраниях, но по большей части они осуществляют самоуправление через выборные органы. Собрания депутатов и административные органы жители территории избирают безо всякого вмешательства государства. Если государство и участвует в образовании местных органов, то его роль сугубо ритуальная, символическая.

#### Использованная литература:

1. Акунов А.А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. - Б.: Одиссей, 1998.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М., 1997.
3. Государственное и муниципальное управление. Словарь-справочник. - М.: Наука, 1998.
4. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. - СПб., 1896.
5. Карашев А., Тарбинский О. Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период. - Б.: Учкун, 1999.
6. Муниципальное право. / Отв. ред. Проф. Коваленко А.И.-М., 1997.
7. Чиркин В.Е. Государственное управление. - М., 2000.
8. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление, - М.: Юристъ, 2003.
9. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика М.: Инфра-М., 1998.
10. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. - СПб., 1874.