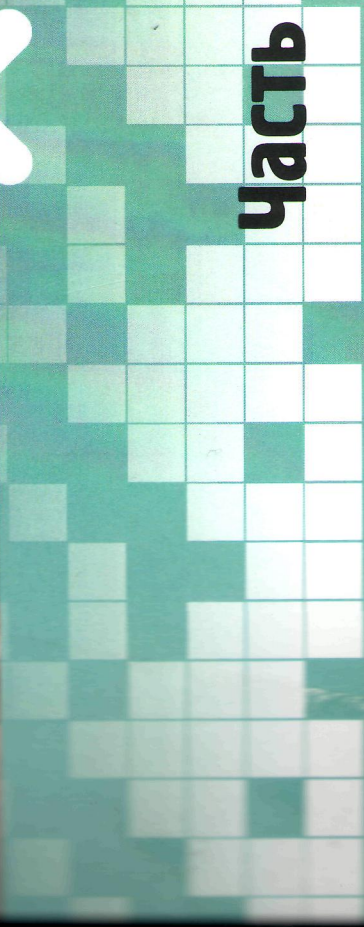


МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАОЧНАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ  
ОЛИМПИАДА



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР  
НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

# Юридическая дискуссия: проблемы исправления



## Часть I

ISBN 978-5-905945-30-4



9 785905 1945304

Москва, 2012

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*Нуржанова Шарипа Сыздыккызы*  
*Казахский Национальный университет им. аль-Фараби,*  
*факультет журналистики, г. Алматы, Казахстан*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, децентрализация и редцентрализация государственной власти

**Абстракт:** В современном мире концептуально проблема дуализма просматривается в регламентации вопроса о соотношении местного самоуправления с государством, его органами. Именно этому вопросу были посвящены политико-правовые реформы местного самоуправления во многих зарубежных странах.

Характерной чертой современного этапа развития Кыргызской Республики и Республики Казахстан является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий федерального центра, регионов и муниципалитетов. Развитие демократического государства, какими провозгласили себя Кыргызстан и Казахстан, предполагает совершенствование общественного устройства таким образом, чтобы в процессе принятия решений учитывались интересы всех его граждан.

Современный период развития человеческого общества принес понимание того, что демократическое, правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. «Составляя одну из основ конституционного строя правового государства, местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и интересы государства» [87; с. 144].

Как нам видится, конституционная идея демократии должна быть в будущем конкретизирована настолько определенно, насколько мы можем понимать о границах распространения народовластная политико-управления. Здесь государство, как централизованная политико-правовой субъект, обладает всеми публичными прерогативами. Не стоит также забывать о том, что концепция дуализма местного управления

на современном этапе масштабнее и сложнее, так как усложнилась сама жизнь, социальные связи и отношения; другим стал человек, его мировоззренческие, познавательные, интеллектуальные принципы.

Можно согласиться с Р. Дворкиным в том, что судья должен быть философом, размышляющим о личности преступника и всем том, что его окружает, и что привело его к преступлению. Образ идеального судьи-философа — это, по сути, поиски духовного в праве, попытка мыслить право, исходя из личностно-субъективного, живого, жизненного самоощущения, внутреннего опыта и общезначимых, всечеловеческих ценностей, определяющих каждого человека как субъекта права, так и субъекта общественных отношений, выражающего объективное, позитивное право.

В целом политико-правовые идеи американского ученого и мыслителя Р. Дворкина можно признать достаточно интересными, актуальными, инновационными и познавательными в современной правовой культуре.

Таким образом, теоретическое наследие И. Ильина о правосознании актуально в современной правовой культуре, имеет большое значение как для западной, так и для отечественной философии права. Философские положения русского мыслителя о сущности правосознания являются духовно-ценностным основанием в творческом развитии и совершенствовании права, правового знания, в осмыслении юридической науки и практики.

## Список литературы:

1. Ильин И. А. О правосознании. Путь духовного обновления. / Ильин И. А. СПб: Библиополис, 2008.
2. Нерсесянц В. С. Обсуждение книги Т. И. Ойзермана «Марксизм и утопизм». Вопросы философии № 2. — 2004.
3. Алексеев С. С. Философия права. / С. С. Алексеев. Москва: Издательство НОРМАМ; 1998.
4. Моисеев С. В. Философия права. Курс лекций. / С. В. Моисеев. Новосибирск: Сиб., унив., изд-во, 2004.

УДК 34  
ББК 67  
Н 34

## Оглавление

<b>Секция 1 Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. Специальность 12.00.01</b>	<b>5</b>
СТАНОВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ОПЫТ ВЕЙМАРСКОЙ ГЕРМАНИИ Боков Юрий Александрович	5
КОНЦЕПЦИЯ И.А. ИЛЬИНА О ПРАВОСОЗНАНИИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ Логиновских Татьяна Александровна	9
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН Нуржанова Шарипа Сыздыккызы	21
ОКТЯБРЬСКИЙ ДИПЛОМ 1860 ГОДА И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ АВСТРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX — НАЧАЛЕ XX ВВ Прудников Олег Евгеньевич	42
ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКИХ КОЛЛИЗИЙ, СПОСОБЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ И МЕРЫ ИХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ Хакимов Р.Р. Ахметова К.С.	50
<b>Секция 2 Конституционное право; муниципальное право. Специальность 12.00.02</b>	<b>55</b>
ОТЗЫВ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Докторова Александра Трофимовна	55
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Ежова Марина Юрьевна	61

**Н 34 «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции»:** материалы III международной заочной научно-практической конференции. Часть I (25 июля 2012 г.) — Москва: Изд. «Международный центр науки и образования», 2012. — 126 с.

ISBN 978-5-905945-30-4

Сборник трудов III международной заочной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции» отражает результаты научных исследований, проведенных представителями различных школ и направлений современной юриспруденции.

Данное издание будет полезно аспирантам, студентам, исследователям в области практической юриспруденции и всем интересующимся актуальным состоянием и тенденциями развития юриспруденции.

ББК 67

ISBN 978-5-905945-30-4

существует и в настоящее время. Она предполагает отказ от идеи муниципальной автономии. Самостоятельность органов местного самоуправления присутствует только в чисто местных делах. Но, осуществляя управленческие функции, эти органы выходят за рамки местных интересов и тогда должны действовать как орудие корпоративной администрации. Это оправдывает вмешательство государства в административные дела, связанные с общегосударственными интересами (стода в наше время входят, например, просвещение, строительство, экология, здравоохранение). Большинство современных моделей местного самоуправления и, соответственно, их научных интерпретаций исходят именно из представлений о дуализме природы локальных властей.

В современном мире концептуально проблема дуализма просматривается в регламентации вопроса о соотношении **местного самоуправления** с государством, его органами. Именно этому вопросу были посвящены политико-правовые реформы **местного самоуправления во многих зарубежных странах**. Известно, что первоначально органы местного самоуправления формировались на основе ограниченного избирательного права состоятельными гражданами общества при наличии ценовых барьеров (грамотности, образования, оседлости, имущественного ценза). Впоследствии система формирования органов местного самоуправления была демократизирована, эти органы превратились в наиболее массовые и наиболее приближенные к населению.

На современном этапе реформ местного самоуправления балансирующим началом выступил институт административного контроля. Так, например, для Франции всегда была характерна высокая степень централизации местного управления и самоуправления. Это проявлялось в развитии системы административного контроля центральной власти над местными органами, бюрократической субординации в отношениях центра и мест. «В распоряжении опекающей центральной власти находилась широкая гамма средств с различными наименованиями (аннулирование, одобрение, временная приостановка, замещение, пересмотр, отзыв, отставка, роспуск и др.), но имевшая единственную цель — жесткое подчинение себе деятельности местных коллективов. Существовавший предварительный контроль вел к «разоружению» коммуны и департаментов, посягая на их самостоятельность действовать, предлагать, создавать, организовывать новые службы, вырабатывать и реализовывать проекты и т. д.» [13; с. 26—27]. Ключевую роль в системе местного управления играл префект, являвшийся представителем правительственной власти

и определявший все направления местной деятельности. Появление этого ключевого института в административном механизме управления было в какой-то мере обусловлено установлением после Революции 1789 г. принципа единой и неделимой нации. Региональное разнообразие, ранее характерное для системы управления, было упорядочено, и созданы департаменты, во главе которых поставлены представители центральной власти, наделенные широкими полномочиями в управлении подконтрольными им территориями. Эта высокоцентрализованная система просуществовала во Франции почти 200 лет.

Проведенная в 1982 г. во Франции децентрализация расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность в решении своих дел, сохранив вместе с тем за центральной властью достаточно сильные позиции на местах.

В этих условиях актуализируется проблема обратного контроля, то есть контроля местной власти, как представительной от народа за политико-правовым курсом и, в конечном счете, деятельностью центральных органов власти. Так, в США и других странах Запада одной из важнейших форм самоуправленческой активности населения являются гражданские инициативы, различного рода местные и общенациональные движения. Их теоретическое обоснование содержится, в частности, в концепции базисной демократии, которую наиболее последовательно отстаивает движение «зеленых». Суть базисной демократии состоит в обеспечении постоянного прямого контроля снизу, со стороны рядовых граждан за деятельностью всех должностных лиц и институтов представительной демократии. Применительно к построению внутрипартийной жизни «зеленых» идеи базисной демократии выражаются в принципах открытости, императивного мандата, строгой подотчетности парламентских депутатов партийным низам, защиты прав меньшинства в партии, ротации, запрета совмещения нескольких должностей, исполнения обязанностей на общественных началах и др. [50; с. 210].

В целях реализации новой правительственной политики децентрализации власти в 1983 г. были приняты Закон о разделении компетенции между коммунами, департаментами, регионами и государством и Закон о разделении источников финансирования. Эти акты затем были дополнены другими законами, затрагивающими вопросы организационного строения регионов, местного управленческого аппарата, проведения местных выборов, межрегионального сотрудничества и участия граждан в деятельности местных органов власти.

Целью реформ других государств явилось разукрупнение коммун «с целью лучшего удовлетворения ими потребностей своих граждан и для того, чтобы те могли лучше защищать свои интересы». «Вполне очевидно, — подчеркивает в этом случае македонский исследователь И. Тодоровски, — что такая огромная местная община в других, особенно европейских странах, не может быть предметом личной заинтересованности среднего гражданина, т. е. местные дела могут решаться только бюрократически».

Существенные изменения в организации местной власти произошли в Великобритании в течение 30 последних лет: некоторые советы были упразднены, появились новые. Основная же структура сохранилась неизменной до наших дней, хотя существуют определённые расхождения в принципах организации местного самоуправления в различных частях Соединённого королевства: Англии, Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе.

В ст. 39—5 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», посвященной взаимоотношениям государственных органов с органами местного самоуправления», установлено, что государственные органы:

- создают необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и развития местного самоуправления;
- оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами, включая методическое и информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления (п. 1);
- государство гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах полномочий, установленных настоящим Законом (п. 2).

Закон КР «О местном самоуправлении» в ст. 9 дает несколько более расширенный перечень аспектов взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления. Так:

1. Органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

2. При подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти проводят консультации с органами местного

самоуправления и их ассоциациями и союзами местных сообществ в установленном законом порядке.

3. Официальные обращения органов местного самоуправления по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, направляемые в органы государственной власти, подлежат обязательному рассмотрению по существу поставленных в них вопросов.

4. Органы государственной власти осуществляют контроль в законности во деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами.

Однако нетрудно заметить очевидные пробелы регламентации, суть которой сводится к установлению правового механизма конституционной идеи самоуправления. Налицо декларативный характер рассматриваемых норм. Очевидно отсутствие каких-либо конкретных законодательных конструкций, правовых форм, средств реализации нормативных установлений.

В современных условиях, — отмечает А.Б. Жумадилова, — идет поиск правильного соотношения между централизующей ролью государства и свободой самоорганизации и самоуправления общественно-государственной жизни на местах. Проблема в том, чтобы определить и реально найти рациональные пути ухода от жесткой централизованной модели и связать, соединить положительное как в централизованной, так и в децентрализованной [58; с. 67].

С.Б. Балшикеев также подчеркивает: «Централизация и децентрализация в конечном итоге отнюдь не означают взаимоисключающие формы политической и административной организации. Во всех системах управления неизбежно имеются элементы, как централизации, так и децентрализации власти». «Главная проблема при осуществлении реформ местного самоуправления, — по мнению автора, — состоит не в том, чтобы сделать выбор между централизацией и децентрализацией, а в том, чтобы найти надлежащий баланс между ними, адекватный реальным условиям той или иной страны, тем задачам, которые ставятся перед местным самоуправлением. Формируя современную систему самоуправления, следует учитывать, что главная трудность заключается в том, чтобы, не впадая в крайности, уравновесить диалектически взаимосвязанные два направления: с одной стороны — осуществить процесс децентрализации, без чего собственно о самоуправлении речи идти не может, а с другой — гармонически увязать структуры самоуправления с государственной властью, без чего также единой общегосударственной политической системы, единого государства в целом быть не может.

Государственному механизму любого общества свойственна общая черта — он создается для управления. Когда государственный аппарат не способен централизованно управлять страной в силу своей слабости или обширности территории и сложности связей, начинается процесс децентрализации власти. Суть его состоит в передаче, делегировании части властных функций на более низкие уровни. Процесс децентрализации обычно сопровождается дроблением аппарата управления, ростом его численности, увеличением количества уровней управления [77; с. 30].

Децентрализацию и редцентрализацию государственной власти можно наблюдать практически повсеместно. Но в любом случае при децентрализации сохраняются функции централизованного надзора и контроля. Если страна занимает большие просторства, если население ее многочисленно, контроль и надзор за выполнением децентрализованных функций могут оказаться малоэффективными. В такой ситуации по инициативе государства или стихийно может начать развиваться местное самоуправление.

Другая, противоположная модель развития самоуправления возникает, когда государство складывается из большого количества локальных сообществ. Эти сообщества объединяются либо из-за внешней опасности, либо в стремлении добиться большей эффективности во взаимодействии друг с другом. В подобных случаях самоуправление в разнообразных формах возникает до того как образуется государство с централизованными функциями.

Представляется очевидным, что процесс децентрализации принципиально не может привести к самоуправлению, но может создать условия для его функционирования. При этом различный характер государственного управления и местного самоуправления — основа постоянно существующей конфликтной ситуации. В ней оппоненты — органы государственного управления и местного самоуправления. В развитой демократии взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления подробно регламентируются законом и системой норм и ценностей, которым следует население.

Местное самоуправление внешне, по используемому управленческому инструментарию и другим характеристикам, может рассматриваться как продолжение государственного управления, его местный уровень. Но если за основу теоретических представлений о местном самоуправлении брать не само состояние муниципализации в той или иной стране, которое способно подвергаться воздействию значительного числа частных локальных факторов, а именно историческое видение предназначения местного самоуправления,

то ило согласиться, что местное самоуправление (а не просто организация местной власти) или «организация власти на местах») имеет концептуально-логический смысл только в качестве особенной разновидности публичной власти, отличной от государственной.

Местное самоуправление необходимо рассматривать как многогранное, многоаспектное и многостороннее социальное явление. Социальный опыт человечества свидетельствует, что не во все периоды развития государства решение повседневных вопросов на местах принимало форму самоорганизации. Это означает, что местное самоуправление как одна из форм самоорганизации населения существовало далеко не всегда. Современные принципы и формы местного самоуправления — результат сложного процесса поиска компромисса, согласования интересов общества в лице территориальных сообществ и государства. Вероятно, исходя из этого, современное местное самоуправление следует рассматривать как механизм взаимодействия территориальных сообществ и государства, главной задачей которого является согласование соответствующих интересов.

Государство возникает и конституируется как представительство общественных интересов, как сила, стоящая над обществом, но уже с самого начала оно выступало как система организованного политического господства одних людей над другими. Как бы то ни было, но ранние, так же как и более поздние, формы государства, будучи общественными институтами, редко выражали действительные общественные интересы.

Говоря о понимании местного самоуправления, необходимо отметить, что местное самоуправление является объективным явлением жизни общества, одной из форм его самоорганизации. Государство, так же как и местное самоуправление, является по своей природе социальным институтом и представляет собой одну из форм социальной жизни, одну из форм самоорганизации общества.

Исторический анализ исследуемого вопроса непосредственным образом связан с выявлением основных параметров соотношения государственных и самоуправленческих структур, их взаимодействия в процессе становления и развития государства, его выделения из общества и функционирования как относительно самостоятельного многопланового социального явления.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных типах государства на разных этапах исторического развития существовали различные модели местного

самоуправления, которые, в конечном счете, всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима [90; с. 57].

Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка различных социальных групп, характер их борьбы или сотрудничества, духовные, национальные, культурные традиции, особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества и др.

Современное местное самоуправление, будучи формой самоорганизации населения, имеет признаки как властного, так и общественного института. Местное самоуправление в современных условиях, как уже отмечалось выше, имеет двойственную природу и по своей сути является общественно-политическим институтом. Местное самоуправление в широком понимании является институтом самоорганизации общества. В силу своей двойственной природы, как общественной, так и государственной, оно может реализовываться в виде властного института. Кроме того, местное самоуправление может реализовываться в виде территориального общественного самоуправления. Наконец, местное самоуправление может существовать в сочетании как первого, так и второго.

Крайне важно выделить и те общие принципы, которые служат основой организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. К ним можно отнести: народовластие; законность; гласность; выборность представительных органов, их самостоятельность и независимость друг от друга и от общественных объединений; разграничение предметов ведения и полномочий; учет общественного мнения; и др.

Конституции исследуемых нами государств предусматривают осуществление власти в государстве через институты государственной власти и властную составляющую местного самоуправления. В связи с этим крайне актуальным становится вопрос о соотношении государственного и общественного элемента в современном государстве, т. е. о соотношении государственной власти и местного самоуправления как институтов публичной власти.

Исторический опыт развития местного самоуправления свидетельствует о том, что оно всегда было тесно связано

с государственным управлением, выступало как его продолжение на местном уровне и одновременно обладало значительными полномочиями, осуществляемыми самостоятельно и зачастую независимо от государственных структур.

Характерной чертой современного этапа развития Кыргызской Республики и Республики Казахстан является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий федерального центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ в этих странах. В настоящее время в научной среде, как нами уже неоднократно отмечалось, наблюдаются два основных подхода к реформированию и дальнейшему развитию института местного самоуправления в нашей стране. Один заключается в отделении местного самоуправления от государства, при котором исключается какое-либо влияние государства (естественно, кроме правового) на организацию местного самоуправления. Другой состоит в государственности структуры и рассмотрении его как продолжения государственного управления на местах.

Эти позиции во многом отражают объективный процесс становления и развития местного самоуправления в исследуемых странах, неоднозначность его современного правового регулирования, а также имеющиеся правовые проблемы, как на уровне законодательства.

Основываясь на зарубежном опыте, можно утверждать, что эффективная и плодотворная деятельность государства возможна лишь при наличии жизнеспособной структуры местного самоуправления. В современных демократических государствах муниципальные органы юридически не подчинены центральной администрации [42; с. 76]. Они имеют финансовую самостоятельность и собственные службы. Центральные власти не вправе ни давать им обязательных указаний по вопросам, касающимся местных дел, ни аннулировать или изменять их решения в административном порядке. Таким образом, местное самоуправление олицетворяет собой реализацию принципа территориальной децентрализации.

Степень самостоятельности органов местного самоуправления может быть различной. В странах, провозглашающих автономию местного самоуправления, местные власти, как правило, наиболее независимы от центра. В государствах англосаксонской системы самостоятельность местного управления традиционно была выше, чем в странах континентальной правовой семьи. Но в настоящее время эти

различия сглаживаются. В развитых странах фактическая самостоятельность местных властей всегда больше, чем в развивающихся государствах, в которых становление гражданского общества зависит от политической позиции центра [103; с. 48].

Поэтому не случайно одной из важнейших стратегических задач в рамках реформирования властных институтов управления, осуществляемых как в Кыргызской Республике, так и в Республике Казахстан, является создание системы органов местного самоуправления, которая отвечала бы должным образом, с одной стороны, современным потребностям и задачам соответствующего государства, а с другой стороны, принципам Европейской Хартии местного самоуправления. В этой связи крайне актуальной становится проблема формирования механизма взаимодействия государственного управления с местным самоуправлением, обеспечения единства системы управления государственной и общественной жизнью страны, более точного определения места и роли органов местного управления как в системе управления, так и в процессе формирования гражданского общества.

Становление местного самоуправления — задача не только самого местного самоуправления, но и государственной власти на всех ее уровнях, а теоретическое осмысление этого процесса — задача науки. Для решения этих проблем необходим прочный научный фундамент. При этом нужно исходить из того, что государство не может создавать самоуправленческие структуры. Они должны появляться снизу и самостоятельно. При этом главная задача государства — создать необходимые правовые и организационные условия, благоприятную политическую атмосферу для становления в обществе самоуправленческих начал, первичным из которых является широкое и повсеместное развитие местного самоуправления, и прежде всего, его низового уровня.

Развитие местного самоуправления невозможно без поддержки государства, его политических решений, опирающихся на гражданские инициативы населения. В настоящее время становление местного самоуправления тормозится рядом нерешенных проблем, связанных с несовершенством ныне существующей правовой базы, в том числе: отсутствием нормативного правового регулирования, обеспечивающего четкую реализацию ряда конституционных норм о местном самоуправлении; отсутствием четкого нормативного правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; внутренней несогласованности и бессистемности законодательства о местном самоуправлении;

неэффективностью законодательного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований; несовершенством системы судебной защиты интересов местного самоуправления.

Между тем хроническое невнимание, едва ли не безразличное отношение к государственной власти, к жизни населения достигли критической отметки, позволяющей сделать вывод о том, что государственная власть сегодня во многом не выполняет свое социальное назначение. Конечно, местное самоуправление не в состоянии закрыть прорехи в государственной социальной политике. Однако социальная сфера — это то, где должно быть четкое и интенсивное взаимодействие государства и местного самоуправления во имя интересов населения государства.

Согласно Европейской Хартии местного самоуправления государство регулирует распределение финансовых средств между органами местного самоуправления, предоставляет им субсидии на финансирование определенных проектов [48; с. 71]. Без государственного решения этой задачи местное самоуправление не в состоянии нормально функционировать. Особенно актуален этот вопрос для современного положения дел в сфере взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления в исследуемых государствах.

Говоря о взаимоотношении местного самоуправления с институтами государства, необходимо также подчеркнуть, что местное самоуправление есть одна из форм демократии — как непосредственной, так и представительной. Общественные начала в местном самоуправлении имеют своим назначением повышение активности населения в решении вопросов управления государственно-общественными делами. Сочетание государственного и общественного в местном самоуправлении очень важно в практическом плане. С помощью единства этих двух начал решаются важнейшие общественно-государственные задачи.

Таким образом, если широко посмотреть на обозначенную проблему взаимодействия государства и местного самоуправления, то можно трактовать органы государственного управления и органы местного самоуправления как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого. Чем больше государство, тем труднее ограничиться централизованным чиновничьим управлением, тем с большей необходимостью элементы самоуправления включаются в общее управление.



Если отойти от теоретико-правовой плоскости в более практическую, то следует отметить, что процесс децентрализации органов власти закономерен — это качественный сдвиг, который возможен при определенных количественных изменениях в обществе, результаты огромной трансформации государственной власти, разделения властей, демократизации общества, приобретения населением политических прав и свобод, введения частной собственности, процесса разгосударствления и приватизации, распада сверхцентрализованного тоталитарного государства. В настоящее время возникло значительное число предпосылок в социально-экономической, политической, культурной областях жизни казахстанского общества, которые могут стать фундаментом для децентрализации органов власти. Однако, по нашему мнению, прежде чем рассмотреть непосредственно само понятие и явление децентрализации государственного управления, необходимо прояснить сущность и соотношение понятий управление и власть, государственный и местный уровни управления и власти, с тем, чтобы впоследствии не возникало разночтений в смысловых нагрузках.

В частности, следует отметить, что в советской и даже в современной терминологии в исследуемых нами странах, происходило частичное смещение таких терминов и их смысловых нагрузок. Под «властью» часто понималось руководство на различных уровнях — от предприятия до государства в целом. «Управление» представляется либо как структурное подразделение организации, либо как процесс осуществления руководящих функций. Что касается понятия «администрация», то под ним, как правило, понимаются представители власти или даже место их пребывания.

В настоящее время выделяются различные подходы к детерминации понятий управление и власть. Существенным отличием подходов является то, что лежит в основе определения, соответственно, нашей задачей видится выявление этих различий.

Специалисты Всемирного банка Кауфман Д., Крей А. и Зойдолобатов П. в своих работах [148; с. 35] определили управление как «традиции и институты, с помощью которых осуществляется власть». К ним авторы относят: «1) процесс выборов, отчетности, мониторинга и замены правительства; 2) способность правительства эффективно распределять ресурсы, осуществлять и обеспечивать необходимую политику и регулирование; 3) доверие граждан и государства институтам, которые управляют экономическим и социальным взаимодействием между ними» [148; с. 35]. Этот подход мы назвали институциональным, поскольку в основу рассмотрения управления

положены общественные институты, без которых невозможно его существование.

Управление может рассматриваться как процесс — с точки зрения динамического подхода, предлагаемого российским автором Шугриной Е.С., при этом власть выступает первичным элементом по отношению к управлению — «Управление как организационная деятельность — это процесс реализации, функционирования власти, естественное состояние власти, сущность которой проявляется в создании предпосылок управления. В свою очередь, власть — это не просто рычаг или средство управления, а его неперемное условие» [149; с. 41].

Другой российский ученый, Александрова З.О., предлагает свое определение в рамках того же подхода, однако власть здесь рассматривается как статичное явление: «Государственное управление представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие на общество как на систему по осуществлению государственной власти» [69; с. 4]. Происходит некоторое смещение понятия «власть» и целей, задач и функций государства, что неявно прослеживается в определении и видно из дальнейших высказываний автора: «Это воздействие осуществляется исполнительной и распорядительной работой государственных органов, в основе которых лежит профессиональная деятельность по осуществлению полномочий этих органов, то есть государственная служба» [69; с. 4].

Системный подход в определении управления предлагается казахским ученым, профессором Кубаевым К.Е. По его определению, в широком понимании управление — это механизм реализации законов природы и общества [96; с. 28—38], а в этом понимании государственное управление — это механизм реализации государственной власти [97; с. 58—63]. То есть управление рассматривается как система или механизм для осуществления власти.

Власть при этом также первична по отношению к управлению. Казахские исследователи Кенжетузин М.Б. и Абдуллаев С.А. также являются сторонниками системного подхода: «...Управление является многоцелевой, целенаправленной системой, предполагающей четкое ранжирование многообразных целей. Наличие множества целей и возможность их упорядочения в соответствии с глобальной целью ... позволяет сочетать интересы различных уровней иерархии управления, разных организаций и субъектов экономики в различном режиме (долгосрочном, среднесрочном и оперативном)» [106; с. 8].

Таким образом, суть управления как социального явления характеризуется:

- в широком смысле как механизм организации общественных связей. Задачи и функции управления выполняют все государственные органы, независимо от конкретного назначения, и общественные объединения;

- в специальном смысле как государственное управление — специфический вид государственной деятельности, отличающий ее от иных проявлений (законодательной, судебной), а также от управления деятельностью негосударственных формирований (коммерческие структуры) и общественных объединений.

В целях нашего исследования мы будем придерживаться системного подхода к рассмотрению управления в широком смысле, а при рассмотрении конкретной деятельности органов управления нами объективно будет применяться динамический подход. Власть, согласно большинству мнений, имеет первичное отношение к управлению.

Более наглядным методом выявления различий нам представляется не сравнение содержания этих понятий, а функциональное разделение.

Поэтому, нами предлагается провести следующее разделение по признаку функциональной нагрузки.

Власть осуществляет:

- подготовку и принятие законов и указов в логике разведения полномочий между ветвями власти в опоре на Конституцию;
- утверждение бюджета;
- контроль над соотношением ветвей власти, сферами управления и администрации на основе Конституции и кодексов;
- назначение и снятие с должности высших лиц в сферах управления и администрации в соответствии с Законом;
- власть не должна управлять и не имеет административных функций;

- в естественной логике мирового опыта должна распространяться на территории и города с внятным разделением компетенций уровней.

Управление:

- принимает решения по принципу сверху вниз на основании законодательных и нормативных актов, в том числе уставов муниципальных образований, при четком ограничении поля действия и принципе единоначалия;
- ограничено утвержденным бюджетом;
- контролирует соотношение уровней управления и их компетенций;

- осуществляет назначение и снятие с должности нижестоящих чиновников на основании законодательных и нормативных актов, в том числе уставов;

- управление лишено власти и не имеет административных функций;

- по вертикали охватывает все уровни подчиненности от высшешего до низшего.

Администрация:

- осуществляет регистрацию, слежение за тем, чтобы действия субъектов хозяйствования осуществлялись по правилам и нормам правового пространства, преследование отклонений от нормы;

- ограничена бюджетом (местным или региональным бюджетом);
- осуществляет контроль над практикой соблюдения норм и процедур хозяйствующими субъектами и функциональными подразделениями администрации;

- осуществляет назначение и снятие с должности нижестоящих руководителей на основании Закона, кодекса и положений;

- администрация лишена власти и не имеет функций управления;
- по вертикали точно отражает структуру строения власти для облегчения и упрощения взаимодействия.

В этом контексте легко определяется также и функциональная нагрузка понятия «местное самоуправление».

Местное самоуправление:

- осуществляет функции поддержания устойчивости местного сообщества и сбалансированности интересов между различными его группами и индивидами;
- ограничено собственными источниками доходов (которые при этом отверждаются властью), субсидиями и внебюджетными средствами;

- контролирует качество среды и практику соблюдения норм и процедур администрации, а также осуществляет контроль над действиями заинтересованных групп в рамках местного сообщества;

- осуществляет заключение договоров с властью муниципального уровня, администрацией, хозяйствующими субъектами, различными ассоциациями;

- самоуправление лишено власти и имеет ограниченные функции администрации;

- не имеет вертикальной структуры, являясь низовой формой самоорганизации по месту, по «горизонтали» может расчленяться на

территориальное и общественное местное самоуправление и формировать ассоциации местного самоуправления.

Дело в том, что, по сложившейся в СССР традиции, всякая власть, либо вообще не разделяясь на ветви, либо делая это сугубо номинально (под знаменем КПСС), стремилась соединять в себе функции и управления и администрации одновременно, к тому же выстраиваясь скорее по военизированной управленческой модели, чем по какой-либо другой. Таким образом, сложилась та сверхцентрализованная система государственного управления, на основе которой впоследствии и выросли новые независимые государства. Поскольку обретение независимости не могло автоматическим и одновременно преобразовать существующую систему, возникшие государства также отличались высокой степенью централизации в принятии практически любых решений. Помимо этого, необходимость жесткого централизованного управления обострялась сложной макроэкономической ситуацией, когда недостаток финансовых ресурсов компенсировался их сосредоточением в руках правительства.

В Казахстане, например, согласно законодательству, местные органы власти входят в систему органов государственного управления. В большинстве стран с развитой системой местного самоуправления местные органы власти не относятся к государственной системе. Однако в данный момент мы не проводим различий между терминами «государственная власть» и «местное самоуправление».

В настоящее время применяются четыре формы управления социальными процессами. Каждая форма имеет свою область применения, социальную прослойку (социальные группы), обеспечивающую ее функционирование, свою роль в обществе и свои средства достижения цели.

Первая из них — государственная (бюрократическая) форма управления. Она существует в различных странах, вне зависимости от практикуемой идеологии и государственного устройства. Эта форма управления включает в себя деятельность по обеспечению общегосударственной целостности, поддержанию единых стандартов в сфере производства, охраны окружающей среды, образования, культуры, уровня жизни населения, роста общенационального потенциала. В качестве социального наполнения государственной формы управления выступает чиновничий аппарат. Характер деятельности этого социума — консервативный, а механизм управления можно определить как жесткий. Применяются бюрократические средства управления — законы, инструкции, распоряжения и т. п. Это специфичная форма деятельности и ни в коем случае не должна

именять другие формы управления. Распространение государственной власти на другие сферы деятельности ведет общество к развитию недемократических форм.

Вторая форма управления — коммерческая. Основой ее существования является обеспечение потребностей общества в условиях рыночных отношений. Используются разнообразные структуры управления, отличающиеся гибкостью, способные адаптироваться к изменяющейся конъюнктуре. Средством управления можно считать деньги или совокупность ресурсов, принадлежащих субъектам коммерческих отношений. Этими субъектами, или социальной группой являются бизнесмены и наемные специалисты-управляющие.

Третья форма социального управления — муниципальная. К области ее осуществления относятся правовая и иная деятельность субъектов одного административно-территориального уровня по реализации своих возможностей. В структуре отношений преобладают горизонтальные связи, отношения партнерства и сотрудничества, кооперации. В числе основных средств управления — исполнение законов, принятие коллективных решений в соответствии с законодательством. Носителем такого рода деятельности выступает сам народ, население данной территории.

И, наконец, четвертая, научно-техническая форма управления относится к протнотической, экспертной и проектной деятельности научных работников на уровне всех социальных структур и форм управления. Используются профессиональные (научные) средства достижения целей и гибкие организационные структуры.

Управление в развитых странах осуществляется на основе сознательного проведения постоянных реформ, преобразований. Причина тому — необходимость постоянного эволюционирования общества с целью достижения устойчивого развития. Других альтернатив мировой истории предложить на данном этапе не может — любой застой неминуемо оборачивается деградацией.

Известно, что сейчас в мире на очень высоком политическом уровне обсуждаются вопросы реформирования управления. Общий вывод таков, что система управления, созданная в мире в послевоенный период, сегодня вошла в конфликт с новыми потребностями и нуждается в реформировании. Это является причиной терроризма, бедности, экологических проблем. Это проблема не только Казахстана, а всего мирового сообщества. Вопрос управления является вторичным по отношению к вопросу о целях развития. Если точно не определены

долгосрочные цели развития, то вопрос управления сам по себе не представляет никакой ценности.

Кроме того, существуют так называемые барьеры для управления — их также называют межсекторальными барьерами, то есть межведомственные, территориально-административные, между областями. Они должны быть подчинены закономерностям деятельности и управления систем.

Зачастую при осуществлении государственного управления не выявляются три взаимосвязанных условия эффективности управления:

1) не оценивается значимость той или иной проблемы, с точки зрения стратегических интересов общества; 2) отсутствуют мониторинг и оценка полученного социального результата и 3) не соблюдается принцип альтернативности при разработке стратегий и социальных программ, а значит — снижается уровень предсказуемости тех или иных последствий в случае их реализации. Очень часто имеет место и то, и другое, и третье.

Причина, на наш взгляд кроется в существующей системе государственного управления. Общество выборным путем формирует органы управления (администрацию) и наделяет их определенными властными полномочиями. Администрация осуществляет процесс управления различными сферами общественной жизни, а результат этих мероприятий оценивается как самим обществом, так и органами управления. При этом нивелируется разница в уровнях принятия решений — все происходит практически на одном уровне — государственном.

В практике международных организаций, в частности, ПРООН, государственное управление рассматривается как осуществление экономической, политической и административной власти в целях руководства делами страны на всех уровнях. Оно включает механизмы, процедуры и институты власти, посредством которых граждане и группы граждан могут выражать свои интересы, осуществлять законные права, выполнять обязательства и разрешать противоречия [7; с. 11]. К этому определению, однако, следует добавить, что государственное управление не ограничивается только выражением и согласованием интересов и принятием решений, но включает в себя также практическое осуществление этих решений, воплощение их в практику общественных отношений.

Такое понимание государственного управления отражено в понятии «good governance», которое в русскоязычном эквиваленте может звучать как «правильное управление». Два нижекследующих

признака, или характеристики, являются ключевыми для точного определения понятия «good governance».

Во-первых, «good governance» предполагает, что государственное управление строится на основе демократических принципов разделения властей, народоуправления, выборности и сменяемости высших должностных лиц, подотчетности институтов исполнительной власти, власти закона, политического плюрализма и свободы массовой информации. Этот перечень принципов может быть продолжен, но уже наивысшим достаточным для общего определения демократического характера государственного управления. Проблема состоит в том, что демократический характер государственного управления не означает, что оно достигает поставленных целей оптимальным образом. В этом смысле, демократический характер управления в большей степени отражает процесс принятия и осуществления решений, чем их результат. Исторический опыт человечества ясно свидетельствует, что демократическое управление не всегда является эффективным и в концепции «good governance» отражает только одну его сторону.

Понятие «good governance» предполагает, во-вторых, эффективность государственного управления, понимаемого как достижение поставленных целей в необходимых сроки и с разумно минимальными затратами общественных ресурсов. В этом смысле эффективным управление само по себе не означает демократического характера принятия и осуществления управленческих решений.

На определенных этапах и при определенных условиях эти две стороны процесса управления — эффективность и демократический характер — могут восприниматься как антиподы, как начала, противоречащие друг другу и трудно совместимые. Такое противоставление особенно характерно для начального этапа демократических преобразований, когда масштабность и сложность задач, необходимость принятия непопулярных экономических и социальных мер во многом способствуют распространению соблазна авторитарной модернизации. Многие страны прошли если не через сам этот этап, то, по крайней мере, через широкие национальные дискуссии о возможности и необходимости такого рода управления.

Однако общемировая практика государственного управления в странах, наиболее успешно решающих весь спектр сложнейших социально-экономических задач, с очевидностью свидетельствует, что начала демократичности и эффективности в государственном управлении не только соединимы, но взаимно предполагают и обуславливают друг друга.

Процесс государственного управления не ограничивается только лишь взаимодействиями внутри системы институтов государственной власти. Никак не меньшее значение имеют те аспекты государственного управления, которые выходят за пределы государственного аппарата и вовлекают широкие слои населения в процесс принятия и осуществления решений в ходе государственного управления. В отличие от технического взаимодействия институтов власти, здесь речь идет о социально-политическом измерении реформы процесса государственного управления.

Местное сообщество определяет круг полномочий, которые будут представлены органам управления и путем проведения выборов формирует административные органы, которые наделяет властью принимать решения в рамках закрепленных полномочий. Результаты принятых и реализованных управленческих решений оцениваются местным сообществом, что отражается в дальнейшем на корректировке закрепленных полномочий и персонального состава избранных либо назначенных руководителей местной администрации.

Иными словами, для эффективного демократического управления одинаково важны как эффективно работающая система органов власти и управления, так и процедуры, вовлекающие в процесс принятия и осуществления решений широкие слои населения. Эти процедуры уже не ограничиваются рамками государственного аппарата, но представляют собой процесс коммуникаций между институтами власти и гражданами страны. В широком смысле этот процесс может быть назван социальным диалогом, понимая под диалогом не только обмен мнениями, но выработку согласованной позиции и подходов, согласование различных и часто конкурирующих интересов разнообразных социальных групп.

Таким образом, целостный подход к развитию потенциала и совершенствованию государственного управления включает в себя не только институциональную реформу и реформу системы государственной службы, но также реформу процессов выработки, принятия и осуществления решений, адекватных задачам и потребностям общественного развития. Ключевой здесь является задача возможно широкого вовлечения граждан в процессы государственного управления на всех уровнях. Развитие в этом направлении имеет свои естественные пределы, и государственное управление как осуществление властных полномочий по-прежнему остается функцией уполномоченных институтов государства, но вовлечение граждан меняет сам характер государственного управления — оно становится

открытым процессом, включающим в себя участие граждан в качестве необходимого элемента.

Дальнейшее развитие демократического государства, каковыми являлись себя Кыргызстан и Казахстан, предполагает совершенствование общественного устройства таким образом, чтобы в процессе принятия решений учитывались интересы всех его граждан. Как показывает мировой опыт, создание подобного общества возможно лишь при условии привлечения самих граждан к процессу принятия решений — от вопросов на уровне местного сообщества до проблем общегосударственного масштаба. Соответственно, исключается централизованный подход в управлении, когда всю ответственность принимают на себя центральные органы. Подобная практика должна быть заменена моделью децентрализованного управления.

#### Список литературы:

1. Лотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия [Текст] / Под общей редакцией С.А. Попова. — М., 2001. — С. 144.
2. Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы [Текст] / Отв. ред. В.В. Маклаков. — М.: ИНИОН, 1993. — С. 116—121
3. Политология: Курс лекций [Текст] / Под ред. М.Н. Марченко. — М.: Изд-во МГУ, 1993
4. Жумадиллова А.Б. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Республике Казахстан (вопросы теории и практики) [Текст] / А.Б. Жумадиллова: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Алматы, 2005
5. Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления [Текст] / Ф.М. Бородкин. — С. 30.
6. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия [Текст] / Е.М. Ковешников. — М., 2002
7. Административное право зарубежных стран: Учебник [Текст] / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штагитовой. — М., 2003. — С. 76.
8. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) [Текст] / Под общей редакцией Н.П. Медведева и др. М., 1994. — С. 48.
9. Основы Европейской хартии местного самоуправления [Текст]: Методическое пособие для высших учебных заведений. / Под ред. В.А. Черникова. — С. 71.
10. Александрова З.О. Настольная книга государственного служащего. [Текст] / З.О. Александрова — М.: Экономика, 1999. — С. 4.
11. Кубаев К.Е. Теория построения системы экономического управления [Текст] / К.Е. Кубаев. — Евразийское сообщество, — 2000, № 2, с. 28—38.

во настоящего времени в научный оборот ещё не введены тексты многих законодательных актов периода конституционных реформ 1860—1867 гг.

Различные работы как российских учёных, так и зарубежных исследователей [1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12], посвящённые правовой истории Австрии, не содержат целостной информации и аналитической политике монархии в этот период.

В книге британского правоведа А.Л. Лоуэлла [7] можно найти подробный перевод и описание Декларации конституции 1867 г. Однако в своём масштабном исследовании автор не уделил особого внимания ни предыдущим редакциям имперских и австрийских законов Ферральной конституции 1861 г., ни положениям Октябрьского диплома 1860 г. Тем не менее, следует помнить, что именно посредством издания последнего из перечисленных документов — императорского Диплома № 226 от 20.10.1860 г. — было юридически оформлено учреждение конституционной монархии Императора Франца Иосифа I.

В отличие от нормативных актов конституционной предьстории, Октябрьский диплом объявлялся «постоянным и неотменяемым Государственным Основным законом» (als ein beständiges und unveränderliches Staatsgrundgesetz) [14, s. 337]. Впоследствии Диплом № 226 от 20.10.1860 г. никогда не изменялся и не подлежал отмене. Поэтому все последующие наиболее значимые законы всегда издавались на основании его положений. Этот октроированный акт, объявленный 25.10.1860 г., имел форму диплома об объявлении внутренних государственно-правовых отношений монарху и состоял из четырёх пунктов.

*Слособытуя установлению новой формы государственного правления, Диплом утверждал неизблемость основных гражданских прав и конституционный порядок законодательства. Упраздняя абсолютную власть императорского правительства, он содержал перечень тех политических свобод, которые обеспечивали статус гражданского состояния. «Долг Нашего правления — говорилось в преамбуле от имени законодателя — охраняя державную мощь и безопасность Австрийской монархии, в интересах Нашего Дома и Нашии подданных, ясно и недвусмысленно обязывает наделить граждан несомненными правами... Только такие институты и гражданские права, которые исторически памятны сословиям при существующем различии Нашии королеветв и земель и соразмерно отвечают требованиям нераздельного, крепкого союза, могут гарантировать в достаточной степени гражданское состояние».*

12. Кубаев К.Е. Функциональный анализ взаимодействия государства и рынка в условиях глобализации [Текст] / К.Е. Кубаев. — Саясат, 2003, № 5, с. 58—63.

13. Кенжетузин М.Б., Абдуллаев С.А.. Децентрализация государственного управления [Текст] / М.Б. Кенжетузин, С.А. Абдуллаев. — Алматы, 2003. — С. 8.

14. Управление в целях устойчивого человеческого развития. Документ о политике ПРООН, январь 1997.

15. D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton «Aggregating Governance Indicators» [Текст] // World Bank's Policy Research Department Working Papers series. No.2195. — P. 35.

16. D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton «Governance Matters» [Текст] // World Bank's Policy Research Department Working Papers series. No.2196

## ОКТЯБРЬСКИЙ ДИПЛОМ 1860 ГОДА И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННО- ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ АВСТРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX — НАЧАЛЕ XX ВВ

*Прудников Олег Егорович*  
*Волгоградский государственный университет,*  
*соискатель кафедры теории и истории права и государства*

Актуальность исследования государственно-правового развития Австрии в 1860—1918 гг. определяется необходимостью изучения трансформации всех элементов формы этого государства — формы правления, формы государственно-территориального устройства и политического режима. Среди обширного комплекса нормативно-правовой базы главными источниками для нас остаются конституционные законы венской монархии Габсбургов. Эти нормы во многом послужили средством демократизации государственной жизни Австрии задолго до революционных потрясений Новейшего времени. Глубокий анализ первых нормативно-правовых актов реального конституционного правления кайзеров имеет первостепенное значение для понимания тех качественных изменений государственного строя Австрийской империи, которые стали происходить после поражения её армии при Сольферино. Кроме того, австрийские основные законы 1860—1861 гг. остаются в числе малоизвестных материалов в современной отечественной науке. Приходится констатировать, что