

другой стороны, показывает, что эти два понятия неразрывно связаны с внутренним единством и не могут существовать друг без друга. Вместе с этим главное что объединяет эти два понятия является цель деятельности. Цель деятельности как управление финансами, так и финансовой деятельности является достижение результатов финансовой политики.

1. Химичева Н.И. Финансовое право.- М., 1996.- С. 7.
2. Гурвич М.А. Советское финансовое право.- М., 1961. С.7; Финансовое право.- М., 1971.- С. 10; Советское финансовое право.- М., 1978. С. 5; Советское финансовое право.- М., 1982. С. 4; Финансовое право.- М., 1995. С. 7; Финансовое право.- М., 1996.- С. 11.
3. Химичева Н.И. Финансовое право.- М., 1996.- С. 7.
4. Худяков А.И. К вопросу о предмете и понятии советского финансового права / Известия Академии наук Казахской ССР, серия общественных наук, 1986, № 3.- С. 78-79.
5. Химичева Н.И. Финансовое право.- М., 1996.- С. 12.
6. Преамбула Конституции Азербайджанской Республики.- Баку, 1995.
7. Финансовое право.- М., 1996.- С. 78.
8. Финансы.- М., 1993.- С. 8.
9. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации.- М., 1994.- С. 4.
10. Советское административное право. Учебник под ред. В.М.Манохина.- М., 1977.- С. 51. (Автор главы Н.И.Химичева.)
11. Советское административное право. Под ред. П.Т.Васильева.- М., 1990.- С. 539.
12. Худяков А.И. К соотношению понятий «управление финансами» и «финансовая деятельность». Правоведение, № 1, 1985.- С. 63.
13. См. Там же, с. 63-64.
14. Козлов Ю.М. Советское административное право. М., 1973; Советское административное право. Учебник под ред. Ю.М.Козлова. М., 1985; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации.- М., 1997.
15. Худяков А.И. К соотношению понятий «управление финансами» и «финансовая деятельность». Правоведение, № 1, 1985. С. 63-64; Коросева М.М. Финансовая деятельность государства основополагающая категория финансово-правовой науки. Государство и право, №11, 1996.- С. 72.
16. Советское административное право. Учебник под ред. Ю.М.Козлова. М., 1985; Советское административное право. Под ред. А.П.Коренева.- М., 1986; Советское административное право. Под ред. П.Т.Васильева.- М., 1990; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации.- М., 1997.
17. Толстой Ю.К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства. Правоведение, 1987, № 1.- С. 41-53. Алексеев С.С. Структура советского права.- М. 1975. С. 184-205; Гахер В.К. Общественно-политические типы страхования.- М., 1947. С. 193; О системе права. Правоведение, 1975, № 3; Гуревич И.С. Очерки советского банковского права. Л., 1969. С. 25; Общая теория государства и права. Т. 2. Л., 1972.- С. 3-6; Общая теория государства и права. Т. 2. Л., 1974. С. 299; Петров Г.И. Советское административно-правовые отношения. Л., 1972.- С. 33.
18. Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права. В кн.: Вопросы советского административного права. М., 1952. С. 194; Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского права. Советское государство и право. 1967, № 9. С. 32-40; Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979; Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1.- М., 1981. С. 94-107; Т. 2.- М., 1982. С. 82-154.
19. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации М. 1999 г. с 26.
20. Финансы. Под ред. В.М. Родионовой.- М., 1995.- С. 75.

The first is used basically in the financially-legal literature, hence - a category of the «financial activity of the state» always has been a basis for a financially-legal science. In present article the problem of a correlation of concepts of the «financial activity of the state» and «public administration by the finance» is considered and the similar and distinctive moments are revealed.

В статье рассматривается проблема соотношения понятий «финансовая деятельность государства» и «государственное управление финансами», выявляются схожие и отличительные моменты.

А.М. Белиспаев

ПРАВОВАЯ ИДЕЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Как и государственная, политическая власть и в истории, и в современных условиях имеет различные формы своего выражения. Одной из наиболее распространенных форм государственной и политической власти демократического государства является участие граждан в управлении делами государства посредством местного самоуправления.

Весьма часто в термин «самоуправление» вкладывается различное, порой прямо противоположное содержание. В своем наиболее широком, «кибернетическом» толковании самоуправление отождествляется со стихийным или целенаправленным саморегулированием социальной, а также любой другой системы. В таком понимании самоуправление присуще любому, в том числе и авторитарному, обществу, поскольку оно обладает механизмами внутренней регуляции. Довольно часто самоуправление трактуют как независимость от центра, возможность какой-нибудь административной единицы (республики, области и т.д.) самостоятельно решать свои внутренние проблемы. В этом значении обычно употребляется широко распространенный термин «местное самоуправление» [1, с.197].

Свое специфическое и весьма богатое содержание имеет понятие «самоуправление народа» - как такое общественное устройство, которое исключает политическое насилие, обеспечивает свободу каждому человеку и превращение народа в подлинного хозяина своей страны.

Историко-аналитический экскурс позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление – один из наиболее сложных политико-правовых институтов. Найти наиболее оптимальное соответствие созданной и действующей организации местного самоуправления тому идеологическому смыслу, которое несет в себе институт непосредственной демократии, удавалось в единичных случаях.

В СССР, например, самоуправление обычно связывалось с высшей фазой коммунистической формации. В соответствии с таким подходом делался вывод о «создании в СССР в основном системы социалистического самоуправления народа», законодательно закрепленной в Конституции 1977 г. [2, с.86].

В таком подходе к самоуправлению отразилась закоренелая болезнь нашего обществоведения - абстрактное теоретизирование идеализация достигнутого и выдача желаемого за действительное, а также недооценка реальных противоречий процесса развития демократии и самоуправления. Вывод о наличии или отсутствии самоуправления в той или иной стране может быть сделан не на основе дедуктивных умозаключений, исходящих из традиционно выделявшихся общих этапов государственно-правового строительства, а лишь в результате, конкретного анализа степени практической реализации принципов самоуправления в политической и общественной системе. Очевидно, что такой анализ должен опираться на научно обоснованные критерии процесса самоуправления народа как субъекта управления государством и обществом.

Такие критерии выступают своего рода несущими конструкциями самоуправленческого идеала и в то же время опираются на реальные процессы демократического развития современного общества.

Критерии самоуправления народа, конечно же, не следует рассматривать как непререкаемые истины, абсолютные ценности, под которые следует побыстрее подгонять действительность. Подобный нормативный подход к общественному развитию уже нанес огромный ущерб прогрессу нашего общества, многих других стран мира. Эти критерии имеют характер научных гипотез, выступающих ориентирами практического развития системы управления обществом, и уточняются по мере накопления реального опыта самоуправления.

Вопрос о критериях самоуправления народа детально не разработан, хотя многие из них определены в трудах современных отечественных и зарубежных авторов. Эти критерии конкретизируют и раскрывают идеал самоуправления как управление обществом самим народом в своих собственных интересах. Такая трактовка самоуправления исходит из прямого значения этого термина - «сам управляю собой, своими делами».

В соответствии с таким подходом самоуправление стало рассматриваться как общесоциологическая категория, применимая к любой социальной системе, любому типу управления обществом на том основании, что государство и другие органы власти всегда выражают интересы определенных классов или других социальных общностей и в этом являются их самоуправлением.

В основе создания современной системы местного самоуправления лежит идея децентрализации власти. Местное самоуправление гарантирует децентрализацию власти и эффективность государственного управления при непосредственном участии граждан (в форме непосредственной демократии).

В зарубежных странах есть концепции, согласно которым органы местного самоуправления рассматриваются как продолжение государственной власти, ее «агенты» на местах [3, с. 14-24], все же в целом, в том числе в Республике Казахстан, утвердилась точка зрения, что они представляют власть народа в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, это власть территориального коллектива. Однако не во всяких административно-территориальных единицах есть выборные органы местного самоуправления, некоторыми из них управление осуществляют назначенные «сверху», органами государственной власти, чиновники общей компетенции (например, в правительственные президенты в округах Германии, супрефекты в районах Франции, управители в областях Болгарии, воеводы в воеводствах Польши и т. д.), но во всех демократических странах определенные звенья органов выборного местного самоуправления имеются. По крайней мере, они всегда есть в общинных звеньях административно-территориального деления (городах, поселках, группах деревень, коммунах и т. д.) [4, с. 240-241].

Власть местного самоуправления, так же, как и государственная, имеет публичный характер, хотя ее публичные функции пространственно и по объему ограничены: они распространяются только на определенную часть страны и не имеют того практически всеобъемлющего в современных условиях характера, который присущ функциям государственной власти.

Органы местного самоуправления, включая сходы граждан, могут устанавливать небольшие местные налоги на общие нужды территориального коллектива и, в конечном счете, если есть необходимость, взыскивать их через суд, они могут устанавливать определенные запреты местного характера, даже вводить в определенных ситуациях какие-то чрезвычайные меры, имеющие чисто местное значение. Словом, это тоже публичная и политическая по своему характеру власть, а не просто корпоративная власть, подобная власти общественной организации над добровольно вступившими в нее членами. Понятно, что без функционирования управленческой системы в интересах народа его самоуправление невозможно.

Но это политическая власть местного, а не общегосударственного характера, почему и ограничены ее полномочия. В конечном счете, она имеет подчиненный характер: основные вопросы жизни территориального коллектива, имеющие общегосударственное, а не местное значение, регулируются актами государственной власти, нормами права, установленными ею [4, с. 240-241].

Публичная, политическая власть территориального коллектива вместе с тем обладает определенной автономией. Органы самоуправления не подчинены друг другу по вертикали, как это было, например, с советами в условиях тоталитарного социализма, они осуществляют свои полномочия на основании закрепленной за ними компетенции. Они сохраняют определенную автономию в отношении государственной власти: органы государственной власти, назначенные на местах делегатуры министерств, представители президента и правительства не вправе «командовать» органами местного самоуправления, последние действуют в рамках права и подчиняются правовым нормам. Органы государственной власти, как правило, не могут непосредственно сместить выборных должностных лиц местного самоуправления (например, мэров

городов), они могут сделать это только обратившись в суд, если последний сочтет это необходимым [4, с. 240-241].

Согласно Конституции Республики Казахстан [5] в нашей стране организовано местное государственное управление, осуществляемое местными представительными (маслихатами) и исполнительными (акиматы) органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории (ст. 85). Под термином «состояние дел», на самом деле подразумевается достаточно объемный массив деятельности, осуществляемой указанными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции. Это публичная деятельность уполномоченных местных органов власти.

В соответствии со ст. 89 Конституции в Республике Казахстан признается организация местного самоуправления, обеспечивающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Данная норма Конституции остается еще нереализованной в новых политико-правовых условиях. Весьма сложно адаптировать такого рода организацию непосредственной демократии в практику правоприменения при условии, что такое самоуправление может осуществляться опять таки через органы государственной власти – маслихаты и акимов (п. 2 ст. 2-1 ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан») [6]. Следует указать на появившуюся в результате конституционной реформы 2007 года возможность делегирования органам местного самоуправления государственных функций, существующих как части государственного устройства.

Тем самым закладывается двойственная роль органов местного самоуправления. Они должны выполнять, с одной стороны, возложенные на них государственные функции, и в этой части финансироваться, контролироваться государственными органами и подчиняться их указаниям, а с другой - осуществлять функции местного самоуправления, и в этой части быть уполномоченными местным населением и ему же подотчетными.

Таким образом, без четких определений границ этих двух начал, принципов и механизмов их взаимодействия на каждом уровне местной власти, их работа не представляется возможной вообще, не говоря уже о повышении эффективности государственного управления.

Конечно, в различных типах государства на разных этапах исторического развития существовали различные модели местного самоуправления, следующие за государственным развитием и подчиняющиеся государственно-правовым предписаниям. Но практика не всегда применима. В данном случае уместно привести в пример нашу страну, где внедрение столь важного института непосредственной демократии как местное самоуправление может сопровождаться возможностью обострения отношений между различными группами населения и органами власти, дублированием деятельности уже существующих органов власти, вероятностью «захвата» власти влиятельными группами и использованием ее в корыстных целях. Эти обстоятельства диктуют необходимость эволюционного характера становления местного самоуправления в Казахстане.

Здесь главное учитывать тот фактор, что углубляя демократизм политической системы общества, необходима активизация участия масс в управлении. Поэтому существование традиционных и создание новых демократических институтов оправданы лишь постольку, поскольку их деятельность отвечает этим требованиям, служит экономическому и социальному прогрессу общества.

Участие всего или большинства народа в управлении является необходимым, но еще не достаточным критерием самоуправления. Для самоуправления важно, чтобы такое участие было решающим, то есть, чтобы оно обеспечивало выражение воли народа (или других субъектов) в управленческих решениях при непосредственном участии масс в принятии и реализации таких решений. Участие граждан в управлении может быть различным: совещательным, рекомендательным, сорешающим, решающим. Последовательность этих форм отражает нарастание влияния людей на принятие решений. В демократической политической системе используются различные формы участия граждан в управлении [1, с. 200]. Эти формы созданы для выполнения публичных функций, будучи лишены государственного статуса.

Однако для Республики Казахстан весьма важным является развитие институтов непосредственной демократии. Именно поэтому практическое внедрение местного самоуправления становится важнейшим историческим этапом развития государственности.

1. Политология. Курс лекций/Под ред. М.Н. Марченко. Изд-во Московского университета. 1993.- С. 197 (255 с).

2. Скуратов Ю. И. Система социалистического самоуправления советского народа. Свердловск, 1987.

3. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика.- М., 1998.

4. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт.- М., «Зерцало». 1998.

5. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // «Казахстанская правда» от 8 сентября 1995 г.; Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217.

6. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // «Казахстанская правда» от 30 января 2001 года № 25-26 (23373-23374); «Юридическая газета» от 7 февраля 2001 года № 6-7; «Ведомости Парламента Республики Казахстан», 2001 г., № 3; ст. 17.

In the research paper “Legislative concept of local self-government in modern community” general theoretical-judiciary origins of a local self-government are discussed. Development of autonomy is defined by the author as a perspective step towards institutional improvements of direct democracy in the Republic of Kazakhstan. With this intent the paper conducts legislative assessment of the current legislation and constitutional propositions.