



К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН АЗИИ

Екатерина ЗАКОМОРНАЯ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

On the example of the constitutional-legal doctrine of post-soviet countries of Asia variants of definitions of the legal model of the territorial organization of the public authority have been considered. Doctrinal approaches by the formation of the legal concept of the structure of the public authority in territorial units of the state have been summarized. The specificity of fixing relationships higher, regional and local authorities in the constitutions of the post-soviet countries of Asia has been identified.

Key words: constitution, constitutional-legal doctrine, legal model of the territorial organization of the public authority, post-soviet countries of Asia, territorial units of the state.

Аннотация

На примере конституционно-правовой доктрины постсоветских стран Азии рассмотрены варианты дефиниций правовой модели территориальной организации публичной власти. Обобщены доктринальные подходы к формированию юридического понятия устройства публичной власти в территориальных частях государства. Выявлена специфика закрепления взаимоотношений высших, региональных и местных органов власти в конституциях постсоветских стран Азии.

Ключевые слова: конституция, конституционно-правовая доктрина, правовая модель территориальной организации публичной власти, постсоветские страны Азии, территориальные части государства.

Постановка проблемы. В политико-правовой доктрине государственного суверенитета общепризнанно право государства упорядочивать свою внутреннюю территориальную организацию путем разделения территории на отдельные составляющие единицы различного уровня и вида. Исследователи данной тематики считают, что основная цель этого процесса заключается в создании условий для наиболее полного развития эффективной системы органов публичной власти, основанной на учете географических, демографических, экономических, социальных, культурных и иных особенностей [1, с. 32]. Кроме того, в конституционно-правовой теории существует понимание того, что в существующих условиях глобализации всех сфер жизнедеятельности общества поиск рациональной территориальной организации публичной власти направлен на сохранение национального государства как социального феномена [2, с. 5]. Безусловно, именно определение территориальной организации публичной власти в конституционном праве государства призвано разрешить вызовы XXI столетия. Несмотря на это, как отмечают исследователи данной проблемы, современные правовые реалии многих стран мира свидетельствуют о недостаточном использовании в законодательстве категории «тер-

риториальная организация публичной власти» [3]. В то же время, понятия и категории, как научные образования, выполняют роль системообразующего логического узла в процессе познания объектов, являются основным инструментом доказательства истинности утверждения, а также позволяют сконструировать теоретическую модель конституционно-правовой действительности [4, с. 163].

Актуальность исследования. На современном этапе одной из основных тенденций конституционно-правового развития как постиндустриального, так и переходного общества является совершенствование территориальной организации публичной власти. Нельзя не согласиться с точкой зрения о том, что указанная тенденция обоснована непосредственным воздействием территориальных особенностей государства на возможности органов власти влиять на его территориальное устройство и правовое регулирование органов власти, их организацию и функционирование [3]. В силу объективных причин, на постсоветском пространстве совершенствование территориальной организации публичной власти является одним из приоритетных направлений государственно-правовой политики. На сегодняшний день проблемы формирования действенной системы публичной администрации и местного

самоуправления особенно остро стоят в Украине. В связи с чем абсолютно закономерными видятся предложения о внесении изменений в Раздел IX Конституции Украины «Территориальное устройство Украины», которые, закрепляя взаимоотношения разных уровней публичной власти, органично дополняют принципы территориального устройства и административно-территориальной системы. Важной составляющей конституционной реформы является разработка соответствующих теоретических конструкций, которые позволят наиболее точно отразить в конституционном законодательстве правовую природу территориальной организации власти в Украине.

Состояние исследования. Учитывая актуальность данной тематики, различные аспекты территориальной организации публичной власти в европейских странах глубоко и всесторонне рассмотрены в работах украинских ученых (М.А. Баймуратова, А.В. Баганова, Е.М. Бориславской, Я.В. Лазур). Тем не менее, теоретическое исследование категориального аппарата не получило достаточного развития. Поэтому среди последних публикаций особенно следует отметить статью А.Ю. Ляпока, в которой автор последовательно и убедительно раскрывает территориальную организацию публичной власти как кон-



ституционно-правовую категорию [3]. Однако, несмотря на актуальность указанной проблематики, в отечественных научных кругах вопросы функционирования органов публичной власти разных уровней в постсоветских странах Азии практически не изучены. В то же время, как свидетельствует опыт государственного строительства этих государств, проблемы взаимоотношений высших, региональных и местных органов власти подобны украинским, а пути их разрешения, предложенные конституционной теорией и практикой, иногда довольно оригинальны и результативны.

Цель статьи. Выявление специфики определения территориальной организации публичной власти в государственно-правовой доктрине и конституционном законодательстве постсоветских стран Азии.

Изложение основного материала. В украинской науке конституционного и муниципального права территориальная организация власти рассматривается как комплексная категория, содержащая территориальный фактор и системно-структурный фактор организации публичной власти. Данная трактовка, совмещая организационную, территориальную, правовую и экономическую основы функционирования органов публичной власти различных уровней, позволяет раскрыть сущность устройства публичной власти в территориальных частях государства и специфику их взаимоотношений с центральной государственной властью [3].

Анализ научных работ представителей других постсоветских стран приводит к выводу о том, что в качестве синонимов категории территориальная организация власти применяются такие юридические понятия, как: государственное устройство, форма государственного устройства, политико-территориальное устройство, национально-государственное устройство и другие. Как правило, авторы подчеркивают, что перечисленные понятия дают представление о правовой модели территориальной организации государства и его населения, а также указывают на роль и место каждого территориального уровня в системе формирования и осуществления государственной власти, государственно-властных функций и полномочий [2, с. 114 – 119].

В частности, в коллективной монографии, посвященной 15-летию принятия Конституции Республики Казахстан, казахстанские ученые, анализируя территориальную организацию власти, применяют категорию «форма государственного устройства» [5, с. 16]. В свою очередь, азербайджанские правоведы в понятие государственного устройства включают форму правления, государственный режим и территориальное устройство. При этом в содержание последнего входит определение территориального и системно-структурного факторов организации публичной власти [6, с. 9]. Подобную точку зрения разделяют ученые Кыргызстана. Так, М.Дж. Джумабаев отмечает, что качественную характеристику государства обуславливают конституционно-правовые нормы, устанавливающие основы взаимоотношений, во-первых, между органами законодательной и исполнительной власти, т.е. форму правления, и, во-вторых, между центральными и региональными органами государственной власти, другими словами – форму государственно-территориального устройства [7]. Подвергая критическому анализу территориальный и системно-структурный компоненты организации публичной власти в Кыргызстане, Э.Н. Рахимбаев указывает на существующие проблемы системы административно-территориального устройства, развития государственного управления и местного самоуправления [8].

Изучая положения государственно-правовой доктрины Узбекистана, можно сделать вывод о том, что научные деятели этой постсоветской страны Азии не формулируют точного юридического понятия территориальной организации власти. Так, разъясняя основы функционирования органов публичной власти различных уровней Республики Узбекистан, авторы применяют в качестве синонимов такие категории, как: административно-территориальное, государственное и национально-государственное устройство [9, с. 95 – 105].

Что касается правовой теории Республики Армения, то ученые этого государства основным направлением в разработке адекватной концепции развития государства выделяют модернизацию взаимодействия высших органов власти. Как подчеркивает

Ж.Д. Джангирян первостепенным является определение форм, в которых будет развиваться институт президента, армянский парламентаризм, система исполнительной власти, судебная система [10, с. 1–2]. При этом в большей степени проблемы административно-территориального устройства или, так называемой Д. Туманяном, «административной структуры» освещаются в аспекте взаимоотношений уровней общественного управления: областного государственного управления (марз) и местного самоуправления, осуществляемого муниципалитетами (амайнк) [11, с. 18].

В то же время, читая работы правоведов Республики Таджикистан, можно сделать вывод о том, что наукой конституционного и муниципального права этой постсоветской страны Азии категория территориальная организация публичной власти воспринята. В частности, К.Т. Мухторов, рассматривая местное управление как элемент единой публичной власти, разбирает современные проблемы территориальной организации местного самоуправления через призму административно-территориального деления с учетом природы местного самоуправления и факторов, определяющих особенности его осуществления (наличие сложившейся социальной и коммунальной инфраструктуры, хозяйственная специфика и др.) [12, с. 72 – 77].

Отдельного внимания заслуживает опыт государственного строительства современного Туркменистана. К особенностям политической системы этой страны ученые относят сверхцентрализованную исполнительную власть, слабость парламентаризма, отсутствие механизмов социального контроля, закрытость политического режима и т.п. [13, с. 5, 16]. Несомненно, указанная специфика национальной государственности отложила отпечаток на развитие политико-правовой мысли Туркменистана. Анализируя немногочисленные и доступные работы ученых Туркменистана, следует отметить следующее. Вопросы территориальной организации публичной власти практически не освещены, а существующие проблемы критически не осмысливаются. Только в последнее время опубликованы отдельные статьи, посвященные конституционной реформе и



местному самоуправлению. Например, профессор кафедры конституционного права Туркменского государственного университета им. Махтумкули М. О. Хаитов упоминает об органах власти разных уровней административно-территориального деления страны, а также подчеркивает важную роль самоуправления в решении вопросов местного значения и децентрализации государственного управления [14; 15].

Вышеуказанные походы к интерпретации категории «территориальная организация публичной власти», сформированные в правовой доктрине постсоветских стран Азии, обусловлены спецификой определения территориальной организации власти в конституционном законодательстве этих стран.

Конституция Казахстана (Раздел II «Общие положения», ст. 2) провозглашает Республику унитарным государством, административно-территориальное устройство которого определяется законом. Раздел VIII «Местное государственное управление и самоуправление» Основного закона Казахстана устанавливает исходные положения функционирования органов местного государственного управления и их взаимодействия с Президентом и Правительством, а также содержит бланкетную норму (ст. 89), в которой признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Причем в Законе Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» отсутствует понятие административно-территориального устройства, а только дается представление о системе административно-территориального устройства Республики Казахстан, в которую входят административно-территориальные единицы: село, поселок, сельский округ, район в городе, город, район, область [16].

Рассматривая определение территориальной организации власти в конституционном законодательстве Кыргызской Республики, следует отметить, что, в целом, правовая модель территориальной организации государства и его населения отражает общепризнанные мировые стандарты в этой области.

Во-первых, в Конституции Кыргызской Республики нет отдельной главы, регулирующей данную сферу общественных отношений. Вместо этого, положения рассредоточены по всему тексту Основного закона. Так, в Разделе I «Основы конституционного строя» утверждается унитаризм (ст. 1), фиксируется принцип разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 3), закрепляется предназначение деления территории Республики на административно-территориальные единицы – обеспечение организации государственного управления и местного самоуправления (ст. 8). Раздел V «Исполнительная власть Кыргызской Республики» устанавливает, что исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация, которая подчиняется центральной исполнительной власти. Кроме этого, Раздел VIII «Местное самоуправление» предусматривает право и реальную возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Во-вторых, в Законе «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» дается понятие административно-территориального устройства – это деление территории на административно-территориальные единицы в целях организации эффективного государственного управления и местного самоуправления, а также формулируется категория «административно-территориальная единица» как определенная законом территория, включающая в себя территорию одного или нескольких населенных пунктов и иные незаселенные территории, в которой органы государственной власти или местного самоуправления осуществляют соответственно государственное управление или самоуправление (ст. 1) [17].

В отличие от подходов к определению территориальной организации публичной власти в указанных выше

Основных законах, Конституция Азербайджанской Республики демонстрирует достаточную лаконичность в регулировании этой сферы жизни общества. В частности, статья 7 (Глава II «Основы государства»), провозглашает Азербайджанское государство демократической, правовой, светской, унитарной республикой, а статья 11 фиксирует принципы унитаризма. Поскольку Глава VIII «Нахичеванская Автономная Республика» закрепляет статус Нахичеванской Автономной Республики как автономного государства в составе Азербайджанской Республики, то можно констатировать сложный характер азербайджанского унитаризма. Свообразно отражены принципы организации власти на местах и их взаимоотношений с центральной властью. Так, статья 124 Конституции указывает, что исполнительную власть на местах осуществляют главы исполнительной власти, полномочия которых определяются Президентом, а статья 142 – местное самоуправление осуществляется муниципалитетами, статус которых определяется законом. Что касается соответствующих юридических понятий, то они отражены в Законе Азербайджанской Республики «О территориальном устройстве и административно-территориальном делении» (ст. 2). Территориальное устройство – это деление Азербайджанской Республики как унитарного государства, обладающего единой территорией, на соответствующие части на основании статей 7 и 11 Конституции Азербайджанской Республики. Административно-территориальное деление – это деление территории Азербайджанской Республики, как унитарного государства, на определенные части с целью эффективной организации обеспечения органами государственной власти управления, законности, прав, свобод и законных интересов граждан [18].

Отличительной чертой Конституции Республики Узбекистан является наличие в ее тексте категорий: «национально-государственное, административно-территориальное, государственное устройство» (Раздел I «Основные принципы» (ст. 3), Раздел IV «Административно-территориальное и государственное устройство»).



В то же время, нормы Основного закона непосредственно не фиксируют наименование выбранной формы территориальной организации власти и не истолковывают суть названных категорий. Только из содержания статей 68 и 70 Конституции можно сделать вывод об унитаризме, поскольку Республика Узбекистан состоит из областей, районов, городов, поселков, кишлаков, аулов, а также Республики Каракалпакстан. Отсутствует четкое разъяснение установленных Конституцией категорий и в Законе Республики Узбекистан «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства, наименования и переименования топонимических объектов в Республике Узбекистан» [19].

Подводя итоги проведенного исследования специфики определения территориальной организации публичной власти в конституционном праве постсоветских стран Азии, можно сформулировать некоторые выводы. В правовой теории этих стран территориальная организация публичной власти как конституционно-правовая категория окончательно не сложилась. Причем нельзя говорить и о наличии единого подхода к формированию юридического понятия правовой модели территориальной организации государства. Полагаем, что такое состояние в науке конституционного и муниципального права постсоветских стран Азии не в последнюю очередь вызвано сохраняющимся советским наследием в сфере государственного строительства, отсутствием четких конституционных формулировок, а также достаточно централизованным характером унитаризма, установленного в Основных законах этих государств. Вместе с тем, на современном этапе в политико-правовой мысли данных государств намечается тенденция углубленного изучения проблем взаимодействия органов различного территориального уровня в системе осуществления публичной власти.

Список использованной литературы:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспек-

тиви України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

2. Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития: Монография / Н.И. Грачев. – М.: «Книгодел»; Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009 – 468 с.

3. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія / О.Ю. Лялюк // Теорія і практика правознавства. – Вип. 1 (5) / 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/>

4. Богданова Н. А. Система науки конституционного права: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. / Н.А. Богданова / Моск. гос. ун-т. – М., 2003. – 334 с.

5. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий / Отв. ред. М.Т. Баймаханов. – Алматы: Раритет, 2010. – 400 с.

6. Стратегия развития и пути оптимизации системы местного самоуправления в Азербайджане / Отв. ред. А. Асланов. – Баку: Институт Исследований Всемирного Банка, 2003. – 61 с.

7. Джумабаев М.Дж. Современное конституционное право и его место в национальных правовых системах / М. Дж. Джумабаев // Вестник КНУ им.Ж.Ж. Баласагына. – 2013. – № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://arch.kyrlibnet.kg/?&npage=view&nadd=12148>

8. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы и проблемы эффективного управления в Кыргызской Республике / Э.Н. Рахимбаев // Вестник КНУ им. Ж.Ж. Баласагына. – 2013. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://arch.kyrlibnet.kg/?&npage=view&nadd=11260>

9. Ахмедов И., Курбанов Дж., Саркисов Б. Правоведение. Изучение Конституции Республики Узбекистан: учебное пособие. – Ташкент: IQTISODMOLIYA, 2006. – 144 с.

10. Джангириян Ж. Д. Разделение властей в Республике Армения: Конституционная модель и практика [Текст]: автореферат дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 Конституционное право;

Муниципальное право /Ж. Д. Ждангириян. – М., 2004. – 52 с.

11. Местное самоуправление на Южном Кавказе: Текущая ситуация и перспективы развития / под общей ред. Д. Туманяна). – Ереван, 2007. – 124 с.

12. Мухторов К.Т. Особенности территориальной организации местного самоуправления в Республике Таджикистан / К.Т. Мухторов // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 72–77.

13. Медушевский А. Конституционная реформа в Туркменистане: переход к демократии или модернизация авторитаризма? / А. Медушевский // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 6 (67). – С. 5–16.

14. Хаитов М.О. Конституционная реформа в Туркменистане: новый этап / М.О. Хаитов // Право и политика. – 2000. – № 12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://library.by/portalus/modules/internationallaw/>

15. Хаитов М.О. Местное самоуправление в Туркменистане: теория и практика / М.О. Хаитов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 71–77.

16. Конституция Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. № 2572-ХІІ «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bestprofi.com/home/>

17. Конституция Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики от 25 апреля 2008 г. № 65 «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.kg/>

18. Конституция Азербайджанской Республики, Закон Азербайджанской республики 13 июня 2000 года № 892-ІІ «О территориальном устройстве и административно-территориальном делении» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.spinform.ru/>

19. Конституция Республики Узбекистан, Закон Республики Узбекистан от 12 октября 2011 г. № ЗРУ-304 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства, наименования и переименования топонимических объектов в Республике Узбекистан» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lex.uz/>