

JURISPRUDENCE

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN ENSURING DEMOCRATIC GOVERNANCE: A CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS

Abdulloeva D.

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Constitutional Law, Tajik State University of Law, Business, and Politics (Khujand, Tajikistan)

РОЛЬ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Абдуллоева Д.Ф.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики (Худжанд, Таджикистан)

<https://doi.org/10.5281/zenodo.20186441>

Abstract

This article examines the constitutional development of local government in the Republic of Tajikistan. It examines the role of local government bodies in the development of a democratic state. It examines the system of local government bodies, their legal status, organization, and activities.

Аннотация

В статье рассматривается конституционное развитие местной власти в Республике Таджикистан. Рассматривается роль местных органов государственной власти в развитие демократического государства. Исследуются система органов местной власти, их правовое положение, организация и деятельность.

Keywords: Constitution, state, local government, local government bodies, local self-government, Majlis of People's Deputies, Chairman.

Ключевые слова: Конституция, государство, местная власть, местные органы государственной власти, местное самоуправление, Маджлиси народных депутатов, Председатель.

Каждое демократическое государство, провозгласившее права и свободы человека высшей ценностью, не может нормально функционировать без развитой системы местных органов государственной власти. Местная власть является одним из составных частей демократического государства, развитого гражданского общества. В то же время, именно местное управление дает импульс развитию демократических институтов, давая возможность гражданам участвовать в жизнедеятельности государства.

Система, организация и деятельность местных органов государственной власти во всех странах так или иначе имеют конституционную основу. В федеративных государствах ограничиваются установлением общих принципов и основ организации и деятельности местных органов государственной власти. Правда, с выбором демократического пути развития, в конституционной практике большинства государств предпочтение отдается местному самоуправлению. В настоящую систему, наряду с органами территориального общественного самоуправления, включаются и представительные, исполнительные и распорядительные органы власти. При этом в определении назначения местной государственной власти предпочтение отдается в зависимости от различных ориентиров то местному управлению и самоуправлению, то исполнительной власти или местной государственной администрации или же территориальному самоуправлению.[8]

При определении нового статуса местной власти новые государства, образовавшиеся после распада СССР стали каждый исходить из своего представления о местном самоуправлении и местной государственной власти. **Некоторые** из них бесповоротно утвердили у себя систему местного самоуправления. При этом сочли, что народ суверенен и власть принадлежит ему, и народ формируя органы местного самоуправления, всю полноту власти сосредотачивает в своих руках. В известной мере, автономно от центральных органов государственной власти осуществляют управление местной жизнью. **Другие**, признавая и утверждая систему местного самоуправления, в то же время не отказались от существования местных представительных и исполнительных органов государственной власти. Они полноправно участвуют на своей территории в осуществлении государственной власти. **Третьи**, не смогли отказаться от устоявшейся системы местной представительной и исполнительной власти, местное самоуправление ограничили пределами первого территориального уровня, т. е. в поселке и селе. [9] К последнему относится законодательство Республики Таджикистан, статья 78 Конституции, которая провозгласила, что органом самоуправления поселка и села является джамоат.[1]

При выборе той или иной системы местной государственной власти стран Центральной Азии наряду с новым пониманием сущности и предназначения местной власти, также исходили из традиционного понимания сочетания роли и значения

местного самоуправления. На первичном уровне преобладает решение проблем местного значения через органы местного самоуправления, а на среднем или базовом и областном уровне через представительные и исполнительные органы государственной власти. По существу Кенгаши народных депутатов (Республика Узбекистан), местные Кенешы (Республика Кыргызстан), местные Маслихаты (Республика Казахстан), местные Маджлисы народных депутатов (Республика Таджикистан) и халк маслихати (Республика Туркменистан) являются прототипами Советов народных депутатов и являются местными представительными органами государственной власти. Исключением является местный представительный орган государственной власти – халк маслихати в Республике Туркменистан, который независимо от местной исполнительной власти и хякима самостоятельно осуществляет свою деятельность. Однако, конституционно-правовой статус настоящих представительных органов принципиально изменился и теперь местные исполнительные органы государственной власти не находятся при местном представительном органе государственной власти, а функционируют параллельно, дополняя друг друга. Возглавляет их единоличный руководитель (раис, аким, хоким, хяким), назначаемый и освобождаемый от должности Президентом республики и ответственным перед ним. Правда, местному представительному органу государственной власти предоставлены отдельные рычаги воздействия на единоличного руководителя, однако, это не столь серьёзно может воздействовать на его деятельность.

Конституционные основы организации и деятельности местных органов государственной власти, в том числе областных Маджлисов народных депутатов закреплены в главе шестой Конституции Республики Таджикистан, которая названа «Местные органы государственной власти и самоуправления» [1]. В ней определено предназначение местной власти и основные направления ее деятельности. Проведено разграничение двух ветвей местной власти – представительной и исполнительной, которые действуют в пределах своих полномочий. Они функционируют в масштабе соответствующей области, города и района. Сельский район и город выступают пространственным пределом организации и деятельности местных органов государственной власти. На низовом, первичном уровне в поселках и селах действуют органы самоуправления – Джамоаты.[4]

Республика Таджикистан состоит из Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов, районов, поселков и сел [1, ст.7]. Вместе с тем, административно-территориальное устройство республики не имеет единую стройную систему, т.е. она носит незавершенный характер. Значительная часть территории республики состоит из территории областей, а часть территории организована в города и районы. Областное звено местной власти возглавляет систему местной власти только в определенной части республики. Это обстоятельство по нашим наблюдениям, связано не с какими-то идеологическими или организационными установками,

а объективно вытекает из сложного географического расположения территории республики, состоящего преимущественно из горных, предгорных частей и долин. Та часть территории, которая состоит из городского и районного деления охватывает довольно протяженные территории Гиссарской и Каратегинской долины. Настоящую территорию объединить в одну административную область практически представляется весьма затруднительным. Неоднократная предыдущая практика организации областей на настоящей территории (Гиссарской, Гармской, Сталинабадской и Каратегинской), не имела надлежащего эффекта и практически не оправдывала себя. В настоящее время городские и районные органы власти, расположенные на настоящей территории непосредственно подчиняются высшим органам государственной власти республики.

Конституция определяет основное предназначение местной власти в лице представительной и исполнительной власти. Они обеспечивают исполнение Конституции, законов, совместных постановлений Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, постановлений Маджлиси милли, постановлений Маджлиси намояндагон, правовых актов Президента и Правительства Республики Таджикистан.

Конституция Республики Таджикистан 1994 ввела новую систему местных органов государственной власти и отменила старую систему местной государственной власти, основанной на полномочии Советов народных депутатов [12, 253]. Органом местной представительной власти в областях, городах и районах провозгласила Маджлисы народных депутатов, которыми руководит председатель. Срок полномочий Маджлиса народных депутатов определен 5 лет. Между старой и новой системой местной представительной власти есть определенные сходства: в их названии, в порядке избрания, в формах деятельности. Есть сходства в представительном характере их организации и деятельности. Однако между ними много существенных различий [10,368].

Прежде всего, различие заключается в идеологических предпосылках их организации и деятельности. Советы народных депутатов служили организационно-правовой формой власти трудящихся и их деятельность соответствовала политическим установкам руководящих органов коммунистической партии. Статус депутатов Советов основывался на императивном мандате и во все своей деятельности депутат оставался подотчетным и ответственным перед избирателями и их организацией. Уровень реализации наказов избирателей служил мерилем эффективности деятельности депутатов, вплоть до досрочного отзыва депутата не справившегося с выполнением наказа.

Маджлисы народных депутатов осуществляют представительную форму государственной власти на местах. Согласно Конституции Республики Таджикистан идеология ни одной партии, общественного и религиозного объединения, движения или группы не может быть признана как государственная [3,11]. И хотя, Маджлисы народных депутатов

избираются в условиях многопартийности, и их состав отражает многопартийную структуру общества, однако, по конституции деятельность Маджлиса не может быть приспособлена к отражению идеологии определенной правящей или иной партии или движения.

В отличие от депутата местных Советов, депутат местного Маджлиса народных депутатов вправе свободно выражать свое мнение и голосовать в соответствии со своими убеждениями. Настоящая норма означает признание принципа свободного мандата и по новому определению статуса депутата местного Маджлиса народных депутатов. Однако, на наш взгляд, свободный мандат депутата местного Маджлиса не является абсолютным и не означает полную независимость депутата от избирателей и общественных объединений, поддержавших его кандидатуру в депутаты. В соответствии с Законом Республики Таджикистан «О правовом статусе народных депутатов Маджлиса народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов», «депутат не реже двух раз в год обязан отчитываться перед избирателями округа о своей работе, о ходе выполнения предвыборной программы» [3]. Это обстоятельство с одной стороны означает известную независимость депутата в определении своей позиции при участии в работе местного Маджлиса, с другой стороны, он должен учесть объективные интересы и пожелания своих избирателей.

Новая модель местной государственной власти - это соединение представительной и исполнительной власти под единым началом, которым руководит Председатель области, города и района. Конституционный закон Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти» [2] внес ясность в ряд понятий, касающихся местной власти. Прежде всего, определил местный представительный орган государственной власти – Маджлисом народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов, который избирается избирателями соответствующих административно-территориальных единиц и в пределах своих полномочий решает вопросы местного значения. В соответствии с настоящей нормой в ст. 8 Конституционного закона подробно перечислены полномочия Маджлиса народных депутатов, которые дают им возможность осуществить государственное руководство местной жизнью.

Основными целями реформы местной власти, проводимых в годы независимости Таджикистана являются:

- децентрализация управления с целью удовлетворения нужд населения;
- упразднение власти Советов и переход к системе Маджлисов народных депутатов;
- четкое определение роли центров территориального управления;
- разделение функций представительных и исполнительных органов на каждом уровне управления, наряду с поддержкой их взаимодействия и подотчетности;

- разработка механизмов разрешения конфликтов без ущемления интересов различных уровней власти [6, 158].

В процессе конституционного и законодательного оформления института местной в Таджикистане определена система основных демократических институтов, реорганизована система местных органов государственной власти [7,144] (была сформирована трехступенчатая система местного управления: область, город и район, поселок и кишлак); были установлены новые принципы организации и деятельности органов государственной власти на местах. Иначе говоря, сформирована правовая база становления и деятельности местной власти.

References:

1. Constitution of the Republic of Tajikistan, 1994 (as amended in 1999, 2003, 2016). – Dushanbe, 2017. – 72 p.
2. Constitutional Law of the Republic of Tajikistan "On Local Bodies of State Authority" of May 17, 2004, No. 28 // Akhbori Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan, 2004, No. 5, Art. 339; 2006, No. 11, Art. 472; 2009, No. 12, Art. 814; 2010, No. 12, Part 1, Art. 800; Laws of the Republic of Tajikistan of March 19, 2013, No. 960; from July 22, 2013, No. 1012.
3. Law of the Republic of Tajikistan "On the Legal Status of a Deputy of the Majlis of People's Deputies of the Gorno-Badakhshan Autonomous Region, Regions, the City of Dushanbe, Cities and Districts" from December 13, 1996, No. 325. // Akhbori Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan, 1996, No. 23, Art. 348; 2008, No. 12, Part 2, Art. 995; 2013, No. 7, Art. 541; Law of the Republic of Tajikistan from December 28, 2013, No. 1062.
4. Law of the Republic of Tajikistan "On Self-Government Bodies of Settlements and Villages" dated August 5, 2009, No. 549.//Akhbori Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan, 2009, No. 7-8, Art. 503; 2012, No. 4, Art. 277; No. 8, Art. 833; 2015, No. 11, Art. 964; Laws of the RT dated May 30, 2019, No. 1598.
5. Draft amendments and additions to the Constitution of the Republic of Tajikistan. - Dushanbe: Mao-rif, 2016. - 55 p.
6. Abdulloeva D.F. Regional Majlises of People's Deputies: Issues of Constitutional and Legal Status. Monograph. – Khujand, Noshir, 2022. – 208 p.
7. Abdulloeva D.F. Transformation and constitutional and legal reforms of local government in the Republic of Tajikistan. // Market development will begin with reconciliation. Scientific collection of the 17th Conference of articles and reports of scientists and teachers of the Institute of Economy and Trade of TSUC in Khujand, part I. No. 14, 2012, - p. 144.
8. Avakyan S.A. Constitutional law of Russia. in 2 volumes: course of study. 5th ed. Vol. 1. - 864 p.; Vol. 2. - 912 p. - Moscow: NORMA; INFRA-M, 2015.
9. Gerasimov, I.G. Local government bodies in the public administration system. // Bulletin of RUDN University. Municipal law series. - 2008. - №8. - P. 57.

10. Imomov A. Constitutional Law of the Republic of Tajikistan. Textbook. Fourth edition, with amendments and additions / A. Imomov. - Dushanbe: Offset Empire, 2017. - 760 p.

11. Mukhaev R.T. The System of State and Municipal Administration: Textbook. - Moscow, 2008, - 576 p.

12. Takhirov F.T. Actual Problems of the History and Theory of State and Law in the Context of State Independence of the Republic of Tajikistan. - Dushanbe: Donish, 2009, - 369 p.

Список литературы:

1. Конституция Республики Таджикистан 1994 г. (с изменениями и дополнениями от 1999, 2003, 2016 гг.). - Душанбе, 2017. - 72 с.

2. Конституционный закон Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти» от 17 мая 2004г., №28 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2004 г., №5, ст. 339; 2006 г., №11, ст. 472; 2009 г., №12, ст.814; 2010 г., №12, ч.1,ст. 800; Законы РТ от 19.03.2013г.,№ 960; от 22.07.2013г.,№1012.

3. Закон Республики Таджикистан «О правовом статусе депутата Маджлиса народных депутатов Горно-Бадахшанской Автономной Области, областей, города Душанбе, городов и районов» от 13 декабря 1996г., №325. // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1996 год, № 23, ст. 348; 2008 год, №12, часть 2, ст. 995; 2013 год, №7, ст.,541; ЗРТ от 28-12-13г., №1062.

4. Закон Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел» от 5 августа 2009г., №549.//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2009г., №7-8, ст.503; 2012г., №4,

ст.277; №8, ст.833; 2015г., №11, ст.964; Законы РТ от 30.05.2019 г., №1598.

5. Проект изменения и дополнения в Конституцию Республики Таджикистан. - Душанбе: Маориф, 2016. - 55 с.

6. Абдуллоева Д.Ф. Областные маджлисы народных депутатов: вопросы конституционно-правового статуса. Монография. - Худжанд, Ношир, 2022. - 208 с.

7. Абдуллоева Д.Ф. Трансформация и конституционно-правовые реформы местной власти в Республике Таджикистан. // Развитие рынка начнется с примирения. Научный сборник 17-ой Конференции статьей и докладов ученых и преподавателей Института Экономики и Торговли ТГУК в г. Худжанде, часть I. №14, 2012 г, - С. 144.

8. Авакьян С.А. Конституционное право России. в 2-х т.: учебный курс. 5-е изд. Т. 1. - 864 с.; Т. 2. - 912 с. - Москва: НОРМА; ИНФРА-М, 2015.

9. Герасимов, И.Г. Органы местного самоуправления в системе государственного управления. // Вестник РУДН. Серия муниципальное право. - 2008. - №8. - С. 57.

10. Имомов А. Конституционное право Республики Таджикистан. Учебник. Четвертое издание, с изменениями и дополнениями / А. Имомов. - Душанбе: Офсет Империя, 2017. - 760 с.

11. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: Учебник. - М., 2008, - 576 с.

12. Тахиров Ф.Т. Актуальные проблемы истории и теории государства и права в условиях государственной независимости Республики Таджикистан. - Душанбе: Дониш, 2009, - 369 с.