

Вопросы совершенствования основных направлений взаимодействия местных представительных органов с органами исполнительной власти в Республике Каракалпакстан

Issues of improving the main areas of interaction of local representative bodies with executive authorities in the Republic of Karakalpakstan

Ермашев Ж.М.

Хакимият Ходжейлийского района Республики Каракалпакстан.

e-mail: j.ermashev1977@mail.ru

Ermashев Zh.M.

Khakimiyat of the Khojeyli district of the Republic of Karakalpakstan.

e-mail: j.ermashev1977@mail.ru

Аннотация

В статье изучаются вопросы совершенствования основных направлений взаимодействия местных представительных органов с органами исполнительной власти в Республике Каракалпакстан. Анализируется опыт Германии, Франции стран СНГ по вопросам местного самоуправления. Рассматривается проблема депутатского запроса, сроки получения ответа на него и последствия неполучения или получения не полного ответа. Предлагается введение института запроса Кенгаша народных депутатов, расширение полномочий постоянных комиссий по ежемесячному заслушиванию отчетов исполнительных органов государственной власти на местах, а также предоставление представительному органу права вынесения вотума недоверия хакиму.

Ключевые слова: принцип разделения властей, местное управление, местное самоуправление, хаким, Кенгаш народных депутатов, депутатский запрос, постоянные комиссии, вотум недоверия хакиму.

Abstract

The article studies the issues of improving the main areas of interaction between local representative bodies and executive authorities in the Republic of Karakalpakstan. The experience of Germany, France of the CIS countries on issues of local government is analyzed. The problem of the deputy's request, the timing of receiving an answer to it and the consequences of not receiving or receiving an incomplete answer are considered. It is proposed to introduce the institution of a request from the Kengash of People's Deputies, expand the powers of the standing commissions to monthly hear reports of local executive bodies of state power, and also provide the representative body with the right to vote of no confidence to the hakim.

Keywords: principle of separation of powers; local government; local self-management; hakim; Kengash of people's deputies; deputy request; standing commissions; a vote of no confidence in Hakim.

В рамках новой узбекской государственности, а также в условиях формирования демократического правового государства в Узбекистане важное значение имеют вопросы укрепления и совершенствования конституционного принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов между различными ветвями власти, в частности, между местными представительными и исполнительными органами государственной власти. В своем Послании к Олий Мажлису Республики Узбекистан от 24 января 2020 г. Президент Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёев указал на необходимость дальнейшего усиления роли и ответственности органов исполнительной и представительной власти на местах в государственном управлении [1].

На сегодняшний день в научной литературе используются такие понятия, как «местное управление» и «местное самоуправление». Эти понятия стали объектом научного исследования с начала XIX в. идеологами буржуазной революции. Как указывает Мельников А.П.: «Развитие органов местного управления и местного самоуправления проходило в несколько этапов. Первый этап начался во время буржуазных революций; второй, вызванный потребностями промышленного развития, – в конце XIX в.; третий, самый значительный этап реформы – в 1960-х гг. и продолжается до сих пор. Его основное направление – в расширении полномочий местных органов власти» [2, с. 82].

В современных условиях в государствах СНГ после распада СССР наметились тенденции своеобразного сочетания государственного администрирования и местного самоуправления. Так, например, в основе позиции Чихладзе Л.Т. лежит концепция дуализма. Он считает, что в формировании этой концепции в СНГ лежат два подхода.

Первый подход. Местное самоуправление осуществляется в рамках собственных полномочий муниципальных органов власти, а местное управление – в пределах делегированных государством полномочий. Сравнительно-правовой подход в изучении специфики современного местного самоуправления и местного управления в государствах – участниках СНГ показывает, что сочетание местного самоуправления и местного государственного управления через распределение полномочий в муниципальных системах этих стран соответствует тенденциям развития муниципализма в современном мире [3, с. 13]. То есть на постсоветском пространстве в большинстве государств признается принцип структурной самостоятельности органов местного самоуправления от государственных органов власти (Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова, Россия).

Второй подход, по мнению Л.Т. Чихладзе, заключается в том, что на постсоветском пространстве сохраняются государства, где местное управление осуществляется через представителей государственной власти на местах [3, с. 14]. Данный подход характерен для государств Средней Азии – Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, а также Республики Беларусь.

Для ряда европейских государств характерным является делегирование органам местного самоуправления ряда полномочий. Так, согласно современной германской доктрине, самоуправление означает, что государственные задачи решаются юридическими лицами публичного права [4, с. 178-179]. Иными словами, государство передает часть своих функций органам самоуправления. Как пишет В.И. Фадеев, в Германии не только федерация и земли являются субъектами государственного управления: общины, и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им функций [5, с. 25].

Что касается Франции, то там существуют три основных уровня местного самоуправления. Это департаменты, которые делятся на округа, а округа – на кантоны. Однако, большой свободой действий обладают коммуны, являющиеся составной частью кантонов. Но это вовсе не означает, что они полностью самостоятельны в своих действиях. Как отмечает М.В. Саудаханов, французские органы местного самоуправления, в особенности коммуны, рассматриваются как часть административных органов и подлежат контролю со стороны более высоких структур [6, с. 134].

В Республике Узбекистан органы самоуправления граждан не входят в систему местных органов власти. Следует согласиться с Г. Исмаиловой, которая рассматривает органы самоуправления как инструмент согласия между территориальной общиной и государством, позволяющий выполнять важнейшие функции государства преимущественно в социальной сфере [7, с. 36].

На сегодняшний день в Республике Узбекистан и Республике Каракалпакстан создана принципиально новая структура местных органов государственной власти. Создание системы представительных и исполнительных органов власти на основе принципа разделения властей привело к новым взаимоотношениям между ними. Эти взаимоотношения широки и многогранны, и фундаментом их являются взаимоотношения хакимов и Кенгашей народных депутатов. Сущность и содержание этих отношений в том, что исполнительные органы не подчиняются представительным органам, каждый из них обладает собственными полномочиями. Создан механизм «сдерживания», при котором они не пытаются заменять друг друга.

Взаимоотношения хакимов с представительными органами зависят от различных обстоятельств и могут быть выделены несколько групп:

- отношения, возникающие в связи с конституционным установлением, что хакимы возглавляют представительные органы и организуют их работу;
- отношения, возникающие в связи с реализацией представительными органами полномочий по назначению хакимов, их заместителей, формированием местных структурных подразделений исполнительной власти;
- отношения, возникающие по поводу осуществления представительными органами контроля за деятельностью хакимов, а также утверждения некоторых решений хакимов, отмены незаконных решений хакимов;
- отношения, которые возникают в ходе осуществления функций и полномочий хакимов и представительных органов, необходимых для их совместной деятельности.

Конституция Республики Каракалпакстан, определяя задачи местных органов государственной власти в экономическом, социальном и культурном развитии территорий, не распределила задачи между представительными и исполнительными органами.

Эти задачи и полномочия местных органов отдельно определены в Законе Республики Каракалпакстан «О государственной власти на местах» [8]. Например, в ст. 24 Закона закреплены задачи хакимов по разработке основных направлений экономического и социального развития города, района, а утверждение их осуществляется соответствующим Кенгашем народных депутатов, что закреплено в ст. 23 данного Закона.

В реализации полномочий в области бюджета также участвуют органы представительной и исполнительной власти. При этом одни полномочия реализуются только представительными органами власти, другие – исполнительными, а третьи осуществляются совместно. Так, составление бюджета, организация исполнения, подготовка отчета о его исполнении входит в компетенцию хакима. Утверждение бюджета и отчета о его исполнении является

компетенцией представительных органов, контроль за исполнением бюджета – это уже совместная компетенция представительной и исполнительной власти.

В целом, задачей представительных органов в области руководства экономическим, социальным и культурным развитием территорий является определение общего направления, согласование и контроль, а задачей исполнительных органов управления – непосредственное руководство ими с помощью своих структурных подразделений.

Разумеется, обеспечение исполнения законов и других правовых актов в основном возлагается на исполнительные органы. Важным условием проведения в жизнь законов является оперативность, а это отличительная черта исполнительных органов. Местные органы власти используют различные методы выполнения функции претворения в жизнь законов и других подзаконных актов, но среди них особо следует выделить в качестве эффективного средства контроль.

Осуществление контроля над деятельностью органов государственной власти на местах соответствующим Кенгашем является одной из важных форм взаимоотношения между представительным органом и исполнительной властью области, района и города. Контрольные полномочия Кенгаша осуществляются в различных формах. Так, Кенгаши народных депутатов заслушивают отчеты о деятельности хакима и его заместителей, доклады по важнейшим и актуальным вопросам социально-экономического развития территорий, включая отчеты об исполнении местных бюджетов за соответствующий период. В целях усиления контрольных функций местных представительных органов 24 июня 2014 г. в ст. 97 Конституции Республики Каракалпакстан были внесены дополнения [9].

Выступая на совместном заседании палат Олий Мажлиса в своем Обращении к парламенту 24 января 2020 г., Президент Республики Узбекистан указал на необходимость создания новой системы контроля, которая позволит определить, насколько эффективно хакимы используют предоставленные им широкие полномочия, а также дать оценку результативности деятельности территориальных структур министерств и ведомств. В частности, будет внедрена система отчетности хакимов районов по исполнению своих программ перед областными Кенгашами. Также хакимы как минимум раз в год должны будут информировать средства массовой информации и общественность об исполнении в своем регионе целевых параметров и индикаторов, определенных в указах, постановлениях, концепциях и стратегиях.

Важнейшей формой контроля являются запросы депутатов. В соответствии со ст. 5 Закона Республики Каракалпакстан «О статусе депутатов городского и районного Кенгашей народных депутатов» от 14 мая 2005 г. депутат местного Кенгаша имеет право направить депутатский запрос должностным лицам органов государственной власти и управления, расположенных на соответствующей территории, с требованием дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию по вопросам, входящим в их ведение [10].

Депутатский запрос позволяет получать депутатам местного представительного органа власти необходимую информацию и сведения, а также осуществлять контроль над деятельностью местной исполнительной власти. Должностные лица обязаны дать ответ на запрос в строго определенный срок – не позднее десяти дней со дня получения депутатского запроса.

Депутатский запрос также может содержать требование об устранении нарушений прав и свобод граждан, т.е. имеет функцию защиты граждан через обращение к депутату. Запрос депутата дает возможность привлечь внимание органов власти к тем проблемам, которые представляются ему особо важными, либо которые, по его мнению, нужно незамедлительно решить для устранения тех или иных недостатков в работе.

В рамках мероприятий по совершенствованию нормативной базы, регламентирующей деятельность Кенгашей народных депутатов, Постановлением Кенгаша Сената от 31 июля 2009 г. № 653-I утверждены «Рекомендации по направлению депутатского запроса депутатом местного Кенгаша народных депутатов».

Согласно данному документу, решение о направлении депутатского запроса принимается депутатом Кенгаша народных депутатов самостоятельно и не требует какого-либо согласования. Депутатский запрос может адресоваться как одному, так и нескольким должностным лицам органов государственной власти и управления. Депутатский запрос может направляться депутатом только по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, т.е. депутат не может направлять запрос в личных интересах, не связанных с депутатской деятельностью.

Вместе с тем в области практики применения депутатских запросов существуют определенные недостатки. В ряде случаев ответы на запрос больше носят формальный характер и не содержат полноценную информацию и разъяснение по вопросам, относящимся к компетенции подконтрольного органа. Необходимо разработать и прописать в нормативно-правовых актах требования к ответу на депутатские запросы, а также урегулировать процедуру в случае признания ответа на депутатский запрос неполным или неудовлетворительным.

Как показывает практика, в законодательстве Республики недостаточно разработан вопрос о последствиях запроса. Например, в случае установления в процессе обсуждения запроса серьезных недостатков в деятельности соответствующих органов и должностных лиц либо их формального отношения к запросу депутаты местных Кенгашей должны обладать широким кругом законодательно закрепленных полномочий по привлечению к ответственности данных лиц. Только тогда повысится значение, роль и эффективность запросов.

Так же в целях повышения эффективности контрольной деятельности представительных органов власти, по аналогии с парламентским запросом внедрить в деятельность органов представительной власти на местах институт запроса Кенгаша.

Следующей важной формой контрольной деятельности Кенгашей народных депутатов является деятельность их постоянных комиссий, которые в пределах своей компетенции вправе запрашивать отчеты и соответствующую информацию у органов исполнительной власти на местах.

В зарубежных странах существует практика, когда местные представительные органы осуществляют контроль за деятельностью органов исполнительной власти путем проведения периодических слушаний соответствующими комиссиями. Так, согласно ст. 13 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» постоянные комиссии по собственной инициативе или по решению маслихата могут проводить публичные слушания с целью обсуждения наиболее важных и общественно значимых вопросов, отнесенных к ведению постоянных комиссий, в форме расширенных заседаний этих комиссий с участием депутатов, представителей исполнительных органов, органов местного самоуправления, организаций, средств массовой информации, граждан [11].

Займствуя подобный опыт, представляется необходимым ввести в Регламент Кенгашей норму о ежемесячном проведении слушаний постоянными комиссиями соответствующих исполнительных органов государственной власти на местах.

В целях усиления контрольных функций представительного органа власти необходимо предоставить ему право вынесения вотума недоверия хакиму как главе исполнительной власти.

Таким образом, правильное установление взаимоотношений между хакимами и представительными органами и их дальнейшее совершенствование имеет важное значение, так как это указывает на истинное положение этих органов. Четкое определение в нынешнем законодательстве полномочий, задач и круга вопросов, требующих совместного решения, изменило характер отношений между органами представительной и исполнительной власти, это, в свою очередь, нашло отражение не только в расширении полномочий представительных органов, но и в повышении их ответственности.

Литература

1. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису [Электронный ресурс] // <https://uza.uz/ru/politics/poslanie-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyeev-25-01-2020> (дата обращения: 15.06.2020).

2. Мельников А.П. К вопросу о соотношении понятий «местное управление» и «местное самоуправление» // Веснік БДУ. – Сер. 3. – 2012. – № 3. – С.82.

3. Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: автореф. дис. ... докт.юр.наук / Л.Т. Чихладзе. – Москва, 2013.

4. Михалева Н.В. Местное самоуправление в Германии / Н.В. Михалева. – Москва, 2013.

5. Фадеев В.И. Муниципальное право России / В.И. Фадеев. – Москва: Юрист, 1993.

6. Саудаханов М.В. Местное самоуправление во Франции // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 7. – С. 134.

7. Исмаилова Г. Государственно-правовые направления либерализации деятельности органов местной государственной власти и самоуправления в Узбекистане: дисс. ... д-ра юрид. наук / Г. Исмаилова. – Ташкент, 2016.

8. Закон Республики Узбекистан от 02.09.1993 № 913-ХП «О государственной власти на местах» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1993 г., № 9, ст. 320; Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1997 г., № 9, ст. 241; 1999 г., № 1, ст. 20; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2004 г., № 51, ст. 514; 2005 г., № 52, ст. 385; 2007 г., № 15, ст. 153, № 39, ст. 399; 2008 г., № 52, ст. 513; 2013 г., № 52, ст. 686; 2014 г., № 16, ст. 177, № 20, ст. 222; 2015 г., № 23, ст. 301; 2017 г., № 24, ст. 487, № 35, ст. 914, № 37, ст. 978; Национальная база данных законодательства, 01.01.2018 г., № 03/18/454/0493, 24.07.2018 г., № 03/18/486/1559, 09.01.2019 г., № 03/19/512/2435, 15.11.2019 г., № 03/19/584/4025; 25.12.2019 г., № 03/19/597/4193.

9. Конституция Республики Каракалпакстан. – Нукус: Каракалпакстан, 2014.

10. Закон Республики Каракалпакстан от 14.05.2005 № 35/III «О статусе депутатов городского и районного Кенгашей народных депутатов» [Электронный ресурс] // <http://karakalpakstan.uz/kk/documents/show/52> (дата обращения: 15.06.2020).

11. Закон Республики Казахстан от 23.01.2001 № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1021546#pos=42;-80 (дата обращения: 15.06.2020).