

YURIDIK FANLAR AXBOROTNOMASI

ВЕСТНИК ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

REVIEW OF LAW SCIENCES

huquqiy ilmiy-amaliy jurnal

правовой научно-практический журнал

legal scientific-practical journal

2023-yil 4-sон

VOLUME 7 / ISSUE 4 / 2023

DOI: 10.51788/TSUL.ROLS.2023.7.4.

ISSN 2181-919X

E-ISSN 2181-1148

DOI: 10.51788/TSUL.ROLS



MUNDARIJA

12.00.01 – DAVLAT VA HUQUQ
NAZARIYASI VA TARIXI.
HUQUQIY TA'LIMOTLAR
TARIXI

12.00.02 – KONSTITUTSIYAVIY
HUQUQ. MA'MURIY HUQUQ.
MOLIYA VA BOJXONA HUQUQI

12.00.03 – FUQAROLIK HUQUQI.
TADBIRKORLIK HUQUQI.
OILA HUQUQI.
XALQARO XUSUSIY HUQUQ

- 5 **AXMEDSHAYEVA MAVLYUDA AXATOVNA**
Hokimiyatlar bo'linishi nazariyasi va uning shakllanishiga doir ayrim nazariy masalalar
- 17 **ТУЛЬТЕЕВ ИЛЬЯС ТАВАСОВИЧ**
Послание Президента страны к народу и Олий Мажлису: конституционно-правовой анализ
- 26 **YAKUBOV SHUXRAT UMMATALIYEVICH**
Oliy ta'lif transformatsiyasi: YUNESKOning "Oliy ta'limga oid malakalarni tan olish to'g'risida"gi Global konvensiyasini ratifikatsiya qilish zarurati
- 35 **АЛИМУХАМЕДОВ СУХРОБ АЙБЕКОВИЧ**
Децентрализация системы государственного управления в унитарных и федеративных государствах: сравнительно-правовой анализ
- 49 **YULDOSHBEKOV AVAZBEK ALISHER O'G'LI**
Soliq maslahati tushunchasining nazariy-huquqiy jihatlari
- 58 **ГУЛЯМОВ САЙД САИДАХРАРОВИЧ**
РУСТАМБЕКОВ ИСЛАМБЕК РУСТАМБЕКОВИЧ
Реформирование основ сравнительного правоведения в цифровую эру: новые принципы и подходы

- 85 **БАЛТАБАЕВА ЖИБЕК БАУЫРЖАНОВНА**
Улучшение системы взыскания алиментов
в Казахстане: проблемы и перспективы

- 94 **ГАФФОРОВ МЕХРАНГИЗ ШАВКАТОВИЧ**
Гражданско-правовые способы защиты
слабой стороны договора

12.00.08 – JINOYAT HUQUQI.
HUQUQBUZARLIK LARNING
OLDINI OLISH.
KRIMINOLOGIYA.
JINOYAT-IJROIYA HUQUQI

- 107 **CHORIYEV ANVAR QO'ZIYEVICH**
Qilmishning jinoiyigini istisno qiluvchi holatlar
shaxs huquq va erkinliklarini suddan tashqari
himoya qilish shakllari sifatida

12.00.09 – JINOYAT
PROTSESSI. KRIMINALISTIKA,
TEZKOR-QIDIRUV HUQUQ VA
SUD EKSPERTIZASI

- 116 **MAXMADIYAROVA XUMORA O'KTAMOVNA**
Jinoyat ishini sudda ko'rish uchun tayyorlash
bosqichida taraflar tortishuvini ta'minlash
- 122 **OLIMOV BEKMIRZA TUXTAPULATOVICH**
Ekspertiza tayinlash va o'tkazishda shaxs
huquqlarini ta'minlash

12.00.10 – XALQARO HUQUQ

- 129 **ВАЛЕЕВ АРТУР МАХМУДОВИЧ**
Правовое регулирование агентской
деятельности в Республике Узбекистан

13.00.02 – TA'LIM VA TARBIYA
NAZARIYASI VA METODIKASI
(SOHALAR BO'YICHA)

- 138 **GULYAMOVA GULNORA YAKUBOVNA**
TURABAYEVA LAZZAT KALIKULOVNA
Ta'limda innovatsion texnologiyalar
- 146 **НИЯЗОВА НАСИБА ЖУРАБЕКОВНА**
Правовое регулирование статуса языка и
особенности его использования в различных
источниках права

DOI: <https://dx.doi.org/10.51788/tsul.rols.2023.7.4./QPWX7659>
UDC: 342+351/354(045)(575.1)

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УНИТАРНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Алимухамедов Сухроб Айбекович,
самостоятельный соискатель Университета
общественной безопасности Республики Узбекистан
ORCID: 0000-0003-1241-4545
e-mail: saobek97@gmail.com

Аннотация. В статье приводится сравнительно-правовой анализ процесса децентрализации системы государственного управления в унитарных и федеративных государствах, а также раскрывается его роль в повышении эффективности органов государственной власти на местах. Раскрываются понятия унитарного и федеративного государства, а также взаимоотношения центральных органов государственного управления с органами исполнительной власти на местах с учётом административно-территориального деления государства. Анализируется развитие института децентрализации в ангlosаксонских и континентальных системах права. Рассматриваются экономические и социальные факторы, которые влияют на эффективность осуществления децентрализации системы государственного управления в унитарных и федеративных государствах. Анализируются принципы осуществления децентрализации системы государственного управления, предпосылки и причины осуществления передачи полномочий местным органам государственного управления с учётом унитарного и федеративного административно-территориального деления. Детально регламентируются вопросы развития института децентрализации в таких странах, как Франция, Япония, Италия, США, Канада и Германия.

Ключевые слова: децентрализация, централизация, система государственного управления, центральные органы государственного управления, органы государственной власти на местах, органы местного управления, административно-территориальные единицы, децентрализация системы государственного управления, демократизация государственного управления, органы самоуправления граждан.

UNITAR VA FEDERATIV DAVLATLARDA DAVLAT BOSHQARUV TIZIMINI NOMARKAZLASHTIRISH: QIYOSIY-HUQUQIY TAHLIL

Alimuxamedov Suxrob Aybekovich,
O'zbekiston Respublikasi Jamoat xavfsizligi
universiteti mustaqil izlanuvchisi

Annotatsiya. Maqolada unitar va federal shtatlarda davlat boshqaruvi tizimini markazsizlashtirish jarayonining qiyosiy huquqiy tahlili, hamda mahalliy davlat hokimiysi organlari faoliyati samaradorligini oshirishda uning roli ochib berilgan. Unitar va federativ davlat tushunchalari, shuningdek, davlatning ma'muriy-hududiy bo'linishini hisobga olgan holda markaziy davlat organlari

va mahalliy ijro etuvchi hokimiyat organlari o'rtasidagi munosabatlar o'z aksini topgan. Anglo-sakson va kontinental huquq tizimlarida markazsizlashtirish institutining rivojlanish jarayoni tahlil qilingan. Unitar va federativ davlatlarda davlat boshqaruvi tizimini nomarkazlashtirish samaradorligiga ta'sir etuvchi iqtisodiy va ijtimoiy omillar keltirilgan. Unitar va federal ma'muriy-hududiy bo'linishni hisobga olgan holda davlat boshqaruvi tizimini nomarkazlashtirish tamoyillari, vakolatlarni mahalliy davlat hokimiyati organlariga o'tkazishning zaruriy shartlari va sabablari tahlil qilingan. Fransiya, Yaponiya, Italiya, AQSh, Kanada, Germaniya kabi mamlakatlarda markazsizlashtirish institutining rivojlanishi batafsil tartibga solingan.

Kalit so'zlar: nomarkazlashtirish, markazlashtirish, davlat boshqaruvi tizimi, markaziy davlat boshqaruvi organlari, mahalliy davlat hokimiyati organlari, mahalliy boshqaruv organlari, ma'muriy-hududiy birliliklar, davlat boshqaruv organlarini nomarkazlashtirish, davlat boshqaruvini demokratlashtirish, fuqarolarning o'zini o'zi boshqarish organlari.

DECENTRALIZATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UNITARY AND FEDERAL STATES: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Alimuxamedov Sukhrob Aybekovich,
Independent Researcher of the University
of Public Security of the Republic of Uzbekistan

Abstract. The article provides a comparative legal analysis of the process of decentralization of the public administration system in unitary and federal states and also reveals its role in increasing the efficiency of local government authorities. The concepts of a unitary and federal state are revealed, as well as the relationship between central government bodies and local executive authorities, taking into account the administrative-territorial division of the state. The development of the institution of decentralization in Anglo-Saxon and continental systems of law is analyzed. The economic and social factors that influence the effectiveness of decentralization of the public administration system in unitary and federal states are revealed. The principles of decentralization of the public administration system and the prerequisites and reasons for the transfer of powers to local government bodies are analyzed, taking into account the unitary and federal administrative-territorial divisions. The development of the institution of decentralization in countries such as France, Japan, Italy, the USA, Canada, and Germany is regulated in detail.

Keywords: decentralization, public administration system, central government bodies, local government bodies, administrative-territorial units, democratization of public administration, self-government bodies of citizens.

Введение

На сегодняшний день актуальными вопросами на пути развития Нового Узбекистана являются модернизация системы государственного управления путём ориентации их деятельности на высокую эффективность и обеспечение благополучия граждан, а также приведения институциональных основ деятельности органов государственной власти на местах в соответствие с современными требованиями.

Принятие Конституции Республики Узбекистан в новой редакции послужило укреплению конституционных основ строительства Нового Узбекистана. Вместе с тем в обновлённых конституционно-правовых условиях требуется усовершенствовать основные направления развития страны и вывести осуществляемые широкомасштабные реформы на новый этап.

В этой связи повышение эффективности деятельности всех уровней органов

государственной власти – весьма важная комплексная задача, которая на сегодняшний день стоит на повестке дня. Именно от её решения зависит уровень доверия граждан к государству, успешное осуществление функций органов управления, решение актуальных задач социально-экономического развития страны.

Исходя из этого в принятой Стратегии «Узбекистан – 2030» в качестве приоритетных задач предусматриваются трансформация деятельности исполнительных органов государственной власти на местах на основе принципа «Служение интересам населения», а также организация деятельности органов государственного управления на основе принципа «Государство, служащее народу».

В свою очередь мировой опыт государственного администрирования показывает, что для построения успешно функционирующей системы государственного управления необходимо чёткое разграничение управленческих функций и полномочий между каждым уровнем субъектов публичного управления.

При этом полномочия государственных органов, посредством которых решаются наиболее чувствительные социальные проблемы государства, должны быть у наиболее близких к населению уровней государственного управления.

В этой связи на современном этапе государства более не сосредотачивают властные полномочия на центральном уровне, а, наоборот, распределяют и передают их на нижние уровни государственной власти с учётом наиболее эффективного реагирования на социальные, экономические отношения, возникающие в обществе.

Успешность реализации вышеуказанного процесса зависит от развития института децентрализации системы государственного управления.

Материалы и методы

Децентрализация системы государственного управления в зависимости от административно-территориального устройства государства протекает по-разному. В этой связи представляется актуальным исследовать данный процесс в государствах с федеративным и унитарным административно-территориальным устройством.

В ходе исследования использовались общенаучные и специальные методы научного познания: исторический, системный, сравнительно-правовой, аналитический, логико-юридический и другие, которые позволили в определённой степени обеспечить достоверность и обоснованность результатов настоящего исследования.

Результаты исследования

Прежде чем исследовать феномен децентрализации в унитарных государствах следует остановиться на самом понятии унитарного государства.

Отличия унитарного государства от федеративного объясняются тем, что данный тип государственного устройства является по своей сути монолитным и состоит из единых для всей страны органов государственной власти.

В частности, учёные отмечают, что унитарное государство – это государство, имеющее единственную конституцию, единое законодательство, единый бюджет, единую централизованную систему органов государственной власти, единую судебную систему, территорию, разделённую на административно-территориальные единицы, единое гражданство, единые символы государства [1, с. 495].

Также унитарное государство представляет собой единое, цельное государственное образование, состоящее из административно-территориальных единиц, которые строго подчиняются центральным органам власти и не обладают при-

знаками государственной самостоятельности. Это государство, в составе которого нет иных государственных образований, а есть административно-территориальные единицы, но в то же время в его составе могут быть автономные образования [2, с. 141].

Административно-территориальные единицы в унитарном государстве выстраиваются по единой вертикали государственного управления и находятся в подчинении центральных органов государственной власти.

На сегодняшний день следует выделить две модели развития института децентрализации в унитарных государствах, а именно: англосаксонская и романо-германская модель управления.

Англосаксонская модель управления характерна для таких унитарных стран, как Великобритания, Япония. Данный тип модели местного управления характеризуется наличием обширных полномочий местных органов власти, а также отсутствием специально уполномоченного лица для контроля над деятельностью органов местного управления.

Романо-германская модель местного управления (Франция, страны Скандинавии и Восточной Европы) характеризуется наличием институтов контроля за деятельностью органов местного самоуправления в виде специального уполномоченного должностного лица или назначаемого центром главы местной администрации. Данный тип управления в большинстве случаев характеризуется усиленной вертикальной системой государственного управления.

Обе эти модели отличаются друг от друга формой взаимодействия государства и органов местного управления, а также объёмом и видом передаваемых полномочий на места.

Особенность стран с англосаксонской моделью местного управления в том, что

в регионах местные органы власти формируются путём проведения выборов, и прежде всего они подотчётны перед своими избирателями.

В то же время в континентальной модели местного управления построение местных органов управления базируется на принципах иерархии и вертикальной подчинённости. На местном уровне это выражается в сочетании прямого государственного управления и контроля за местными органами посредством назначаемых чиновников.

Децентрализация в странах с англосаксонской системой местного управления характеризуется тем, что в данных странах действует принцип позитивного регулирования, сущность которого заключается в том, что органы исполнительной власти на местах имеют право реализовывать лишь те полномочия, которые напрямую относятся к их компетенции на основании нормативно-правового акта.

Вместе с тем в странах с романо-германской системой управления действует принцип негативного регулирования, согласно которому местные органы управления правомочны совершать все действия, которые напрямую не запрещены законом.

Процесс распределения полномочий в странах с унитарным типом устройства происходит по разным причинам и предпосылкам.

В частности, в Бельгии, Испании, Великобритании и Италии децентрализация рассматривается прежде всего как средство смягчения территориальных и этнических конфликтов и сохранения национального единства. В других случаях причины децентрализации были, скорее, техническими, чем политическими. Так, в Нидерландах, Дании и Швеции децентрализация была связана с необходимостью повышения эффективности работы местных органов власти, а также получения

полного спектра социальных услуг одинакового качества [3, с. 487].

В большинстве европейских унитарных демократических странах децентрализация осуществляется путём передачи полномочий и ресурсов региональным и местным органам власти в сферах образования, здравоохранения, социальных услуг, охраны окружающей среды, транспорта, дорожного строительства и коммунального хозяйства [4, с. 75].

Из вышеуказанного видно, что передаваемые полномочия в основном носят социальный характер, в то время как федеративных государствах передаваемые полномочия являются также политическими.

Опыт децентрализации Французской Республики показывает, что, несмотря на то, что она является высокоцентрализованной страной, система публичной власти, система государственного управления, а также весь государственный механизм основаны на началах и принципах децентрализации [5, с. 19–20].

Характерным для французского опыта является то, что сам термин «самоуправление» не используется вообще, вместо него применяется термин «децентрализация».

Во Франции органы местного управления (регионы, департаменты и коммуны) были неделимой частью центрального государственного управления и те самостоятельно определяли объём компетенций местных органов управления.

Между тем процесс передачи децентрализации был инициирован правительством Франции в целях повышения ответственности органов государственного управления на местах посредством перемещения полномочий и компетенций центральных органов на территориальные административные управление, а также приближения процесса принятия решений максимально близко к гражданам.

При этом сам процесс децентрализации во Франции происходил в последовательном и поэтапном порядке.

Первый этап характеризуется принятием Закона «О деконцентрации и децентрализации» от 2 марта 1982 года, в котором регламентированы полномочия между коммунами, департаментами, регионами и государством.

В частности, в документе было установлено, что региональные единицы имеют право свободно управлять собой посредством выборных советов. Он установил административную основу новых полномочий органов местного управления, коренным образом пересмотрел административный контроль за деятельностью органов самоуправления [6].

Также законом был реформирован институт префекта и его полномочия были урезаны в пользу регионов как самостоятельных административно-территориальных единиц. В частности, был упразднён порядок обязательного получения одобрения префекта по принимаемым решениям органов местного управления.

При этом в целях надзора со стороны государства были учреждены административные суды, функции которых заключаются в осуществлении надзора в сфере законности принимаемых решений органов местного управления. Данные суды являются независимыми от органов местного управления.

Также данным законом полномочия префекта по отмене решений, принятых территориальными единицами на местах, были переданы административным судам.

На втором этапе реформ произошли конституционные изменения, согласно которым в Конституции Франции было закреплено, что её устройство является децентрализованным.

Также Французская Конституция была дополнена статьёй 72-2, согласно которой

административно-территориальные единицы наделяются правом свободно распоряжаться ресурсами и другими материально-техническими средствами.

Также в соответствии с данной статьёй любой процесс передачи полномочий в пользу органов местного управления осуществляется с выделением равных ресурсов, адекватных для реализации переданных полномочий. Создание или расширение любых полномочий, приводящих к увеличению расходов административно-территориальных структур, осуществляется за счёт средств, предусмотренных законодательством.

Также на данном этапе были приняты такие Законы, как «О территориальном управлении» от 6 февраля 1992 года и «О муниципальном взаимодействии» от 12 июля 1999 года.

Данный этап в основном характеризуется как разграничение переданных полномочий между уровнями местного управления Франции, а именно: между регионами, департаментами и коммунами.

В частности, регионы стали компетентными в решении вопросов по экономическому и индустриальному развитию территории.

В свою очередь департаменты стали отвечать за обеспечение населения жильём, развитие дорожного хозяйства и транспорта на своём уровне, содержание колледжей и профессиональных учреждений, охрану окружающей среды и культуру. А коммуны стали ответственны в решении вопросов по оказанию местных государственных услуг населению, ведению коммунального хозяйства и развитию начального образования, регистрации актов гражданского состояния, организации местных выборов, обустройству зон отдыха, выдачи разрешения на строительство и др.

Законом Французской Республики «О правовом экспериментировании тер-

риториальных сообществ» от 1 августа 2003 года был внесён ряд важных поправок, согласно которым территориальным сообществам были даны полномочия на принятие решений, выходящих за рамки предоставленной им компетенции. Это стало серьёзным шагом вперёд по пути расширения самостоятельности органов местного управления и их возможностей учитывать особенности и потребности развития вверенных им территорий [7].

Также данным Законом была закреплена норма, согласно которой финансовая автономия имеет следующие характеристики [8]:

1) территориальные сообщества свободно распоряжаются своими финансовыми ресурсами и получают доходы от налогообложения;

2) основную часть их финансовых ресурсов должны составлять налоговые доходы и другие собственные доходы;

3) любой новый трансферт компетенций должен сопровождаться предоставлением финансовых средств, позволяющих исполнять эту компетенцию.

На третьем этапе регионы и департаменты были наделены полномочиями в области экономического развития, туризма, профессионального образования и развития инфраструктуры [9]. Целью децентрализации системы публичного управления во Французской Республике является не распределение компетенций между органами государственной власти разных уровней, а «повышение эффективности государственной власти на национальном уровне и улучшение качества общественных услуг» [10].

Законами «О модернизации территориальной деятельности государства и подтверждении статуса метрополии» от 27 января 2014 года, а также «О новом территориальном устройстве Республики Франции» от 7 августа 2015 года были распределены компетенции между региона-

ми, департаментами и коммунами. В частности, предусмотрен порядок абсолютной компетенции регионов в вопросах регионального плана развития экономики на соответствующей территории [11, 12].

Ещё одним французским опытом децентрализации системы государственного управления является наличие специализированного органа, ответственного за политику развития регионов, в том числе за процесс осуществления ими своих полномочий. В частности, Министерство внутренних дел Франции отвечает за координацию деятельности местных органов государственной власти с правительством, а также курирует деятельность префектов.

В Великобритании процесс децентрализации осуществлялся в основном в форме деволюции, согласно которой регионы наделяются автономными политическими правами и активно вовлекаются в управление делами государства.

Анализ опыта Великобритании показал, что местные власти правомочны осуществлять лишь те полномочия, которые им предоставил парламент. В частности, для получения каких-либо дополнительных полномочий местные власти должны обратиться в парламент с просьбой о принятии соответствующего закона.

К абсолютным полномочиям органов местного управления Великобритании относятся: обеспечение общественной безопасности, организация образовательного процесса, управление коммунальным хозяйством, развитие торговли и рынков и т. д.

В Японии вопросы разграничения полномочий между центральными и местными органами власти регулируются Законом «О местной автономии» от 1947 года, согласно которой местное самоуправление состоит из префектуры и муниципалитетов. В Законе «О местной автономии» определены полномочия для каждого уровня публичной власти.

Согласно данному закону, функции, выполняемые местными органами управления, категорируются на местные функции (ведение которых находятся в исключительной компетенции местных органов власти), административные функции (функции местного характера, но требующие при их реализации содействия центральных органов) и делегированные центральными органами власти полномочия на основе специальных законов.

В Японии в ведении местных органов управления имеются такие вопросы, как сохранение и развитие земельных угодий, борьба с последствиями стихийных бедствий, контроль над окружающей средой, трудовые отношения, образование, здравоохранение, социальное обеспечение. При этом префектура в Японии является административно-территориальной единицей, координирующей муниципалитеты, которые являются более значимым уровнем государственной власти на местах.

Вместе с тем в Японии, как и во Франции, реализация переданных полномочий находится под строгим контролем центрального правительства в лице соответствующего министерства, ответственного за политику децентрализации.

Другим унитарным децентрализованным государством на европейском континенте является Италия, административно-территориальное деление которой состоит из областей, провинций и коммун. В Конституции Италии установлены достаточно обширные полномочия области по принятию нормативно-правовых актов. Также в Конституции установлено, что области являются автономными образованиями с собственными правами и функциями.

При этом область, согласно принципу субсидиарности, уполномочена в выполнении всех социальных вопросов, кроме

тех, которые могут быть переданы законами Республики провинциям, коммунам и другим местным учреждениям. Процесс передачи полномочий в Италии происходил в централизованном порядке, согласно которому государство передавало соответствующие полномочия областям, а те в свою очередь имели право делегировать их нижестоящим административно-территориальным единицам (провинциям и коммунам).

В целях финансового обеспечения переданных полномочий в распоряжении областей находятся местные налоги и другие различные отчисления в государственный бюджет.

При этом в Конституции Италии чётко прописано, какие функции область не имеет право выполнять, а именно – не может реализовывать социальную политику, выходящую за рамки своей территории.

Анализ скандинавских стран показал, что развитие института децентрализации прежде всего базируется на сильной центральной власти и хорошо развитой системе местного управления. Например, в Швеции центральные органы государственной власти на основе специальных законодательных актов могут передавать местным органам управления также общегосударственные функции, такие как общественное здравоохранение и социальная помощь населению. Также в Финляндии имеют место так называемые агентские функции, вытекающие из спущенных сверху поручений органам местного управления, но строго в соответствии со специальными законодательными актами.

В федеративных государствах процесс передачи полномочий на места проекает в ином русле, чем в унитарных государствах. Следует отметить, что в государствах с административно-территориальным устройством федеративного

типа децентрализация является его неотъемлемым процессом в силу особого политического статуса субъектов федерации.

Федерация – союзное государство, состоящее из субъектов федерации. Субъекты федерации имеют право принимать собственные конституции и законы, иметь свои исполнительные, законодательные и судебные органы, но при этом должны строго соблюдать федеральную конституцию, иными словами, федеральным законам и конституции отдаётся приоритет [2, с. 143].

Федеративные государства представляют собой союзное государство, построенное по принципу федерализма и состоящее из нескольких государственных образований, обладающих собственной властью и имеющих собственную законодательную, исполнительную и судебную систему органов власти [13, с. 138].

По своей сути федерализация сама является политическим процессом, направленным на наделение субъектов особым политическим статусом, а также определение сферы компетенций и полномочий последних в системе государственного управления. Федерализм также устанавливает отношения между центральными и региональными органами власти и управления, которые построены на основе разделения властей и наличия права на самоуправление [14, с. 35].

Анализ децентрализации системы государственного управления, характерной для зарубежных федераций (Австрия, Бельгия, Германия, США, Канада, Бразилия), показал, что все они исходили из собственных представлений об условиях, порядке, пределах и формах данного процесса.

В федеративных государствах система государственного управления носит, скорее, горизонтальный характер в отличие от унитарных.

Горизонтальная система государственного управления характеризуется тем, что административно-территориальные единицы обладают реальными полномочиями, которые не дублируются с другими уровнями территориально-административных единиц.

В федеративных государствах, в отличие от унитарных, взаимоотношение центра со своими субъектами носит договорной характер, согласно которому федерация, с одной стороны, оставляет себе исключительные полномочия, которые её субъекты не вправе перенять. С другой стороны, федерация закрепляет за своими субъектами определённые полномочия, которые не могут быть отобраны федерацией в одностороннем порядке и без соответствующего законодательного акта.

В федеративных государствах деятельность местных органов власти выстраивается с учётом системы подотчётности, когда они получают мандат от местного населения и, следовательно, отвечают перед ним за свои действия. Это является главным отличием федеративных государств от унитарных, для которых характерна подотчётность региональных властей центральному правительству [15, с. 18].

Особенностью федеративных государств являются то, что в федеративных государствах центр строит взаимоотношения со своими субъектами, в то время как субъекты федерации строят взаимоотношения с муниципальными органами государственной власти. То есть федерация не может напрямую вести взаимоотношения с муниципальными образованиями, минуя субъектов федерации. В противном случае здесь нарушаются конституционные гарантии самостоятельности субъектов федерации в деле организации и руководства своими муниципальными образованиями.

Вопрос определения пределов компетенции федерации и её субъектов являет-

ся главной задачей, от решения которой зависит успешность построения системы государственного управления в самой федерации. Так как федерация не может обладать неограниченными полномочиями, она обязана делиться этими полномочиями со своими субъектами. Вместе с тем субъекты федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности и обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. В этой связи в федеративных государствах требуется тщательно и оптимально проводить разграничение компетенций государственных органов федерации и её субъектов.

Институт децентрализации в федеративных государствах способствует разгрузке федеральных органов государственного управления от социальных проблем субъектов федерации, которые могут быть оперативно решены на уровне самих субъектов [16, с. 97].

Для решения вышеуказанной задачи многие федеративные государства (США, ФРГ, Австралия) определяют на законодательном уровне исключительные компетенции федерации, совместные компетенции федерации и своих субъектов и, наконец, исключительные компетенции субъектов федерации [16, с. 88–89].

В частности, федеративным государствам с англосаксонской системой права (США, Канада) характерны относительная автономия и самостоятельность органов местного самоуправления от органов государственной власти, отсутствие специальных агентов (представителей) государственной власти на местах, а также наличие, помимо обычных муниципалитетов с «мультифункциональными» органами местного самоуправления, так называемых специализированных округов, в которых автономные от традици-

онных муниципальных властей органы выполняют различные целевые функции (школьные, библиотечные советы, полицейские управление и т. д.) [17, с. 71].

В Конституции США установлены следующие полномочия федерации: 1) введение и взимание единых налогов и сборов; 2) общая финансовая политика центрального банка; 3) регулирование внешней и внутренней торговли; 4) установление единых единиц измерения; 5) почтовое сообщение; 6) единая патентная система; 7) организация федеральной судебной системы; 8) внешняя политика, объявление войн, содержание армии и флота.

При этом каждый штат имеет собственное гражданское, административное, трудовое, уголовное, семейное, финансовое законодательство, а также собственные правоохранительные органы. Также штат вправе сам регулировать вопросы, касающиеся торговли и ведения частного бизнеса в пределах своей территории.

При этом, согласно Конституции США, отсутствует компетенция штатов по заключению договоров с иностранными государствами; вступлению с другими государствами в союзы и конфедерации; проведению своей фискальной политики; принятию законов, имеющих обратную силу или нарушающих договорные обязательства.

Процесс децентрализации США характеризуется тем, что передача полномочий происходит, во-первых, между самой федерацией и штатами и между штатами и её местным органом.

Построение их отношений со штатами основывается на партнёрских отношениях по обеспечению государственными услугами населения. Штаты в максимальной степени делегируют своим местным органам полномочия по обеспечению населения государственными услугами.

Следует отметить, что в США органы местного самоуправления имеют соб-

ственные доходы и принимают самостоятельные бюджеты [18, с. 237]. К тому же, в США действует система финансирования местных органов власти, не ограничивающая местные доходы налоговыми поступлениями. Органы местного самоуправления активно используют широкий спектр финансовых инструментов для увеличения поступлений в местный бюджет [19].

Вместе с тем в США вопросы, которые могут быть решены полностью в границах штата, являются исключительно его прерогативой. На уровне штатов власти наделены широкими полномочиями, включая реализацию экологических и социальных программ, вопросов водоснабжения и школьного обучения [20, с. 55].

Опыт Канады показал, что на конституционном уровне власть распределяется между федеральным и провинциальным правительством, а также между муниципалитетами. Провинции определяют структуру и полномочия муниципалитетов, в то время как муниципалитеты компетентны в решении вопросов общего характера [21, с. 43].

Характерным для федеративного устройства Канады является предоставление провинциям права самостоятельного ведения региональной политики и отношение к ведению федерального правительства вопросов общемасштабного характера.

В Канаде провинции самостоятельно определяют круг своих полномочий, в то время как во многих федеративных странах механизм разделения полномочий между уровнями закреплён Конституцией.

В Германии за муниципалитетами закрепляются те полномочия, реализация которых не запрещена законом. Вместе с тем на деле запретов немало, и, следовательно, в странах континентальной системой права полномочия органов местного управления уже, чем в ангlosаксонских странах [22, с. 203].

В целом устройство государственного управления Германии построено на системе взаимосвязанности между федерацией и её субъектами. Поодиноке ни земли, ни федерация не могут являться дееспособными. Сама суть государства определяется в их взаимодействии.

В Германии федеративное государство является двухступенчатым, то есть делится на федеральный и земельный уровень. В свою очередь земли делятся на общины и союзы.

В Конституции Германии приводится следующее разграничение компетенций между федерацией и землями: основные законодательные полномочия находятся в руках федерации, при этом федеральный центр и земли плотно взаимодействуют друг с другом в области правосудия, в то время как административное управление является основной прерогативой земель.

В полной компетенции земель находятся вопросы: культуры, образования, радио и телевидения, поддержания государственного и общественного порядка, коммунальной сферы.

Федеральные власти компетентны лишь в принятии решений в таких сферах, как внешние сношения, ведение федерального финансового управления и федеральной пограничной охраны. По поручению федерации землями выполняются следующие функции: управление сетями федеральных автострад и автодорог, водными ресурсами и строительством аэропортов и др.

Вместе с тем в Германии возложение на земельный уровень определённых полномочий должно сопровождаться принятием соответствующего законодательного акта, в котором должен быть прописан механизм финансового обеспечения переданных полномочий.

При этом в Германии имеется институт федерального надзора со стороны

государства над надлежащим исполнением землями переданных полномочий. Следует отметить, что в ФРГ в отношении вопросов, которые считаются делами общегосударственного значения и делегированы для исполнения местным органам, любые указания и рекомендации правительственные органов являются по характеру обязательными.

Анализ результатов исследования

Исходя из вышеизложенного следует прийти к выводу, что институт децентрализации в зависимости от административно-территориального деления государства, а также взаимоотношения между государством и местными органами государственного управления протекает по-разному.

Основный механизм децентрализации в европейских унитарных государствах состоит в том, что значительные полномочия центральных органов передаются нижним уровням органов управления, при этом центр оставляет за собой право доминирующего, который может данные полномочия забрать обратно. В свою очередь на нижнем уровне могут создаваться избираемыми населением местные государственные органы.

В унитарных государствах положение центра по отношению к органам местного государственного управления является доминирующим. Но при этом в вышеуказанных государствах процесс децентрализации осуществляется под руководством самого государства и сохранением баланса между центральными и местными органами государственного управления.

Также следует отметить, что в унитарных государствах в основном применяется такой тип децентрализации, как деконцентрация. В данных государствах территориальными единицами руководит ответственное должностное лицо, которое назначается центром.

Характерный для унитарных государств процесс передачи полномочий заключается в том, что в силу того, что унитарные государства изначально являлись централизованными, свои полномочия они передавали прежде всего местным органам публичного управления, то есть региональным и местным властям, а не органам самоуправления, как в федеративных государствах.

Выводы

Анализ вышеизложенного позволяет сделать выводы, что в унитарных европейских государствах в целом органы местного управления обладают достаточно широкими полномочиями и имеют весомый правовой и политический статус по отношению к центральным органам государственного управления. Также имеется специализированный орган, ответственный за реализацию региональной политики, в том числе за процесс передачи полномочий и осуществления контроля их реализации.

При этом в европейских унитарных странах на конституционном уровне существует строгое разграничение полномочий центра и органов исполнительной власти на местах.

Характерным является и то, что в европейских государствах унитарного типа процесс передачи полномочий сопровождается принятием законодательного акта и передачей органам исполнительной власти на местах соответствующих финансовых и организационно-правовых средств.

Вместе с тем децентрализации в унитарных государствах постсоветского пространства свидетельствуют о достаточно сильном положении центра по отношению к органам местного государственного управления. Но при этом в вышеуказанных государствах процесс децентрализации осуществляется под руководством самого государства и сохранением баланса между центральными и

местными органами государственного управления.

В федеративных государствах, в отличие от унитарных, институт децентрализации является важным условием существования самой федерации. Потому как без передачи самостоятельности субъектам федерации в решении определённых вопросов на основе заключённого договора между ними немыслимо само существование федерации. В унитарных государствах система государственного управления может быть построена полностью на централизованной основе, громоздкой и менее эффективной. Данный факт объясняется тем, что федеративные государства состоят из её субъектов, то есть административно-территориальных единиц, которые, в отличие от административно-территориальных единиц унитарных государств, обладают значительными автономными полномочиями.

В этой связи с помощью децентрализации государство снижает риск возникновения конфликтов между федерацией и её субъектами, предоставляя последним значительные полномочия, при условии, что политика субъектов федерации не должна противоречить политике самой федерации.

Из вышеизложенного следует прийти к выводу, что разнообразие моделей децентрализации в унитарных и федеративных странах позволяет говорить о гибкости феномена децентрализации и возможности его адаптации к политическим, социальным и экономическим реалиям государства.

При этом следует учесть, что процесс децентрализации зависит напрямую от социальных, экономических и политических обстоятельств каждого государства. Исходя из этого, нет универсальной модели осуществления децентрализации системы государственного управления. То есть каждое государство, исходя из сво-

их принципов построения национальной государственности, разрабатывает свою стратегию децентрализации системы государственного управления.

REFERENCES

1. Andreyeva G.N. Konstitutsionnoye pravo zarubezhnykh stran [Constitutional law of foreign countries]. Moscow, Eksmo Publ., 2005, p. 495.
2. Shamkhalov F. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of public administration]. Moscow, Economy Publ., 2002, p. 141.
3. Ruano J., Profiroiu M. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, Cham, p. 487.
4. Kauzya J.M. Decentralisation: Prospects for peace, democracy and development//DPADM discussion paper. N.Y., 2005. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021510.pdf>
5. Makhina S.N. Administrativnaya detsentralizatsiya v Rossiyskoy Federatsii [Administrative decentralization in the Russian Federation]. Voronezh, 2005, pp. 19–20.
6. Legifrance. Portal of French Law. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr>
7. Law of the French Republic “On legal experimentation of territorial communities”. Legifrance. Portal of French law. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr>
8. Law “On the application of Article 72-2 of the Constitution on financial autonomy”. Legifrance. Portal of French law. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/>
9. Law of the French Republic “On Local Freedoms and Responsibilities”. Legifrance. Portal of French law. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/>
10. Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Bill to modernize territorial public action and affirm metropolises]. Available at: <https://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html>
11. Loi n 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Law n 2014-58 of January 27, 2014 on the modernization of territorial public action and the affirmation of metropolises]. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte>
12. Loi n 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République [Law 2015-991 of August 7, 2015 on the new territorial organization of the Republic]. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte>
13. Achkasova V.A., Gutorova V.A. Politologiya [Political science]. Moscow, Yurayt Publ., 2005, p. 138.
14. Pavlenko Yu.Ye. Protsessy detsentralizatsii i federalizatsii v gosudarstvakh Zapadnoy Evropy [Processes of decentralization and federalization in the states of Western Europe]. Issues of Russian and International Law, 2017, vol. 7, no. 4A, p. 35.
15. Sumskaya T.V. Problemy detsentralizatsii gosudarstvennogo upravleniya s pozitsiy formirovaniya byudzhetnoy sistemy [Problems of decentralization of public administration from the standpoint of the formation of the budget system]. Bulletin of NGUEU, 2012, no. 3, p. 18.
16. Malysheva A. Teoriya i mehanizmy sovremenennogo gosudarstvennogo upravleniya [Theory and mechanisms of modern public administration]. St. Petersburg, 2011, pp. 88–89.
17. Larichev A.A. Fenomen «munitsipal'noy korporatsii»: k voprosu o pravovoy prirode munitsipalitetov v SShA i Kanade [The phenomenon of “municipal corporation”: on the issue of the legal nature of municipalities in the USA and Canada]. *Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 7, p. 71.

18. Krupornitskaya I.A. Organizatsiya samoupravleniya v SShA [Organization of self-government in the USA]. *Bulletin of MSTU*, 2001, vol. 4, no. 2, p. 237.
19. Guidelines on Local Government Borrowing and Recent Developments in South East Europe. Available at: <http://www.nalas.eu/borrowing/6.html>
20. Rybikov R.A. Tsentralizatsiya i detsentralizatsiya gosudarstvennogo upravleniya v postsovetskoy Rossii: institutsional'no-politicheskoye izmereniye [Centralization and decentralization of public administration in post-Soviet Russia: institutional and political dimension]. PhD thesis. Rostov-on-Don, 2010, p. 55.
21. Seit-Abdulov E.E. Osobennosti detsentralizatsii mestnogo samoupravleniya v Kanade [Peculiarities of decentralization of local government in Canada]. Current problems of comparative law. Proceedings of the II All-Russian Scientific and Practical Conference of teaching staff, graduate students and students, 2017, p. 43.
22. Mishin A.A. Konstitutsionnoye (gosudarstvennoye) pravo zarubezhnykh stran [Constitutional (state) law of foreign countries]. Moscow, Statut Publ., 2013, p. 203.

YURIDIK FANLAR AXBOROTNOMASI

ВЕСТНИК ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

REVIEW OF LAW SCIENCES

Huquqiy ilmiy-amaliy jurnal

Правовой научно-практический журнал

Legal scientific-practical journal

2023-yil 4-son

VOLUME 7 / ISSUE 4 / 2023

DOI: 10.51788/TSUL.ROLS.2023.7.4.

BOSH MUHARRIR:

Rustambekov Islambek Rustambekovich

Toshkent davlat yuridik universiteti rektori v.v.b., y.f.d., professor

BOSH MUHARRIR O'RINBOSARI:

Xodjayev Baxshillo Kamolovich

Ilmiy ishlar va innovatsiyalar bo'yicha prorektor, y.f.d., professor

Mas'ul muharrir: O. Choriyev

Muharrirlar: Y. Yarmolik, F. Muhammadiyeva,

Y. Mahmudov, E. Mustafayev

Musahih: M. Sharifova

Texnik muharrirlar: U. Sapayev, D. Rajapov

Tahririyat manzili:

100047. Toshkent shahar, Sayilgoh ko'chasi, 35.

Tel.: (0371) 233-66-36 (1169)

Veb-sayt: review.tsul.uz

E-mail: reviewjournal@tsul.uz

Obuna indeksi: 1385.

Jurnal 21.12.2023-yilda tipografiyaga

topshirildi. Qog'oz bichimi: A4.

Shartli 17,67 b.t. Adadi: 100. Buyurtma raqami: 127.

TDYU tipografiyasida chop etildi.