

На правах рукописи

Сиссоко Джигиба

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ МАЛИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право, конституционный
судебный процесс, муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени

кандидата юридических наук

Москва 2019

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права и конституционного судопроизводства юридического института Российского университета дружбы народов

Научный руководитель:

Ульянищев Павел Викторович
кандидат юридических наук
доцент кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства РУДН

Официальные оппоненты:

Осавелюк Алексей Михайлович
доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного
юридического университет им. О.Е.
Кутафина (МГЮА)

Саудаханов Марат Вильданович
кандидат юридических наук,
Главный редактор журнала «Вестник
Московского университета МВД России»

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Защита диссертации состоится «14» июня 2019 г. в 17 00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «__» _____ 2019 г.

Учёный секретарь
Диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Л.Т. Чихладзе

Актуальность исследования. Настоящая работа является диссертационным исследованием, посвященным конституционно-правовым аспектам децентрализации органов местного самоуправления в Республике Мали (далее также – децентрализация). С одной стороны, проблематика децентрализации как таковая является одной из ключевых применительно к поиску эффективных моделей территориальной организации. В связи с этим неудивительно, что децентрализация является активно обсуждаемой темой во многих государствах, независимо от уровня их развития или политического режима. С другой стороны, особую актуальность теме исследования придает то, что с 1991 г. в Мали активизировались и протекают по сей день децентрализационные процессы в сфере организации публичной власти на местах.

С обретением независимости Мали 22 сентября 1960 года нормы конституционных актов предполагали установление децентрализованной системы управления, однако эти положения не имели реального социально-правового значения. Соответствующие принципы, будучи провозглашенными, фактически не реализовывались на практике по причине опасений политической и административной элиты, что обосновывалось целями обеспечения государственного единства. Хотя последующие правительства расценивали децентрализацию как фактор стратегической важности для развития страны и обеспечения легитимности власти, особенно для неблагополучных регионов, пришлось ждать 1992 года¹, чтобы правительство Мали проявило волю к глубокому реформированию территориальной организации государства таким образом, чтобы с необратимостью придать ей выражено децентрализованный характер.

¹ Год, последовавший за мартовскими событиями 1991 года, приведшими к третьей республике. Эта дата знаменует собой кардинальный поворот в политическом развитии страны.

Поэтому децентрализация, процессы которой протекают в Мали сегодня, в действительности представляется относительно недавним феноменом, поскольку только после событий марта 1991 года децентрализация стала реально воплощаться в общественной практике. Вышеуказанные события кардинально изменили прежний порядок и актуализировали требование общества обеспечить прозрачность власти при наличии ответственности населения за управление государственными и местными делами. Возникшая «новая реальность» остро ставит вопрос о необходимости установления «административной системы, в которой государство передавало бы другим юридически признанным единицам финансовую автономию и возможность управления в условиях, предусмотренных законом»². Децентрализация отсылает и к необходимости формирования нового конституционно-правового инструментария, способов регулирования, более гибких, основанных на принципах эффективности и близости уровней принятия решения к населению и объектам регулирования.

Актуальность выбранной темы подчеркивается и обстоятельством того, что в Мали достигнут определенный уровень законодательного регулирования процессов и институтов децентрализации. Однако, серьезной проблемой остается практическое воплощение в жизнь принятых нормативных правовых актов.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе конституционно-правового регулирования децентрализации публичной власти и соответствующих структур в Республике Мали.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты государственно-правового характера, регулирующие отношения, складывающиеся в процессе децентрализации публичной власти и соответствующих структур в Республике Мали.

²Bulletin analytique et d'information sur la décentralisation, février 1994 – Bamako: Centre Djoliba. P. 6.

Целью исследования является разработка теоретических и практических положений в отношении конституционно-правового регулирования процесса децентрализации в Республике Мали, а также применения конституционных и других законодательных актов, регулирующих и отражающих данный процесс.

Задачи исследования:

- определить конституционно-правовую базу процессов децентрализации в Мали;
- проанализировать практику реализации конституционно-правовых принципов, а также применения нормативных правовых актов в области децентрализации, определить соответствующие возможности и ограничения;
- обозначить вытекающие из конституционно-правовых норм границы автономии административно-территориальных образований в Мали;
- рассмотреть процесс свободного управления местными сообществами в Республике Мали;
- определить конституционно обусловленные принципы передачи компетенций административно-территориальным образованиям;
- обозначить границы государственного контроля за деятельностью административно-территориальных образований в Мали;
- сформулировать рекомендации государственным органам, органам административно-территориальных образований, гражданскому обществу по совершенствованию конституционно-правовых и других нормативных положений, регулирующих процесс децентрализации, а также практики их применения.

Уровень разработанности проблемы. Вопросы, связанные с децентрализацией публичного управления, в том числе в конституционном контексте, традиционно привлекают внимание исследователей. В частности, среди российских (и советских) авторов можно выделить работы *А.С.Автомова, Г.Б.Барабашева, В.П. Безобразова, И.А. Василенко, В.М. Гессена, Н.А. Емельянова, Е.Т. Ешинимасовой-Шагдаровой, В.В.Еремяна,*

Н.А.Куфаковой, В.В. Маклакова, В.В. Таболина, И.А. Черкасова, В.Е. Чиркина, Л.Т. Чихладзе, М.А Штатиной и др. Среди зарубежных (по отношению к России) авторов данной проблематикой занимались, например, *Г. Брэбан, Ж.-М. Бесе, Ж. Ведель, А. Файоль, Р. Граверт, А. Демшель, Н.М. Клеман, Ф.Л. Кнемайер, А. Сэмсон, Л. Штейн.*

Что же касается проблем децентрализации именно в Мали, то эта тема еще подробно не разрабатывалась в российской правовой науке. В самой Малийской республике имеется ряд соответствующих работ следующих авторов: *Diallo Djimé, Kassibo Bréhima, Sall Abdoulaye, Sow Boubacar, Toé Richard.* Однако, несмотря на то, что данная проблематика не является абсолютно неосвоенным полем, комплексного исследования конституционно-правовых аспектов децентрализации в Мали ни в малийской, ни, тем более, российской науке не предлагается.

Методологическая база исследования.

При проведении исследования применялись как общенаучные, так и специальные методы исследования, среди которых можно назвать исторический, сравнительного-правового анализа, формально-юридический, статистический, обобщения, изучения документов, выборочного обследования, наблюдения, описания, экспертных оценок и др.

Теоретическая база диссертационного исследования представлена работами таких ученых в области государственного права, как: *J.Baguenaud, H.Berthelemy, J.Bourdon, M.Bouvier, G.Braibant, K.Bréhima, C. Debbasch, P.Defoort, D.Diallo, L.Duguit, M. Ch.Esclassan, P.-M. Gaudemet, M. Hauriou, J.-P.Lassale, J. Moulinier, R. Muzellec, S. Ousmane, J.-M. Pontier, J.C. Ricci, G. Vedel* и некоторых других.

Среди указанных авторов следует выделить Жака Багенара, французского ученого, автора многочисленных работ в области государственного управления, изучавшего и проблемы «переходной экономики». Была также использована методология исследования юридических проблем Ги Брэбана, автора фундаментального труда по

французскому публичному праву (исторический подход, сравнительный анализ, увязка с практикой).

Определенное влияние на содержание диссертации оказали работы *А.С. Автономова, Г.Б. Барабашева, К.Ф. Шеремета, Н.М. Добрынина, В.В. Еремяна, Е.Н. Корендясова, О.Е. Кутафина, К.А. Пивоварова, В.И. Фадеева, А.И. Черкасова, Л.Т. Чихладзе, М.А. Шатиной* и других российских авторов, внесших вклад в понимание и развитие института децентрализации публичной власти.

Нормативную базу исследования составили:

1. Конституция Республики Мали от 25 февраля 1992 г.
2. Законы: № 60-3 / AL / RS от 7 июня 1960 года, касающийся территориальной организации Республики; № 66-9 / AN-RM от 2 марта 1966 года, касающийся муниципального кодекса; № 93-008 от 11 февраля 1993 года, определяющий условия свободного управления АТО³; № 94-009 / AN-RM от 1 февраля 1994 года, определяющий фундаментальные принципы создания, организации, управления и контроля над государственными службами; № 95-034 от 12 апреля 1995 года, касающийся Кодекса АТО; № 55-1489 от 18 ноября 1995 года, касающийся муниципальной организации с учетом некоторых недостатков, выявленных на практике; № 95-022 / AN-RM от 20 марта 1995 года, касающийся статуса должностных лиц АТО; № 96-025 от 21 февраля 1996 года, касающийся особого статуса дистрикта Бамако; № 96-050 от 16 октября 1996 года, касающийся принципов конституции и управления АТО; № 96-059 от 4 ноября 1996 года, касающийся создания 682 новых коммун; № 99-035 от 10 августа 1999 года, касающийся создания АТО на уровне регионов и округов; № 99-036 от 10 августа 1999 года, касающийся состава Совета округа Тин-Эссако; № 00-040 от 7 июля 2000 года, касающийся создания органа, занимающегося целостным развитием севера Мали; № 00-044 от 7 июля 2000 года, определяющий фискальные ресурсы

³ АТО – административно-территориальное образование.

коммун, округов и регионов; № 00-042 от 27 июля 2000 года, касающийся создания национального агентства по инвестициям АТО; № 2012-007 от 7 февраля 2012 г. об утверждении Кодекса АТО; № 2014-052 от 14 октября 2014 г. о внесении изменений в Кодекс АТО; № 2016-13 от 10 мая 2016 г. о внесении изменений в Кодекс АТО; № 2017-051 от 2 октября 2017 г. об утверждении Кодекса АТО; №2017-052 2 октября 2017 г., определяющий условия свободного управления АТО.

3. Ордонансы: № 20 / CMLN от 1968 года о преобразовании региона Бамако в дистрикт; № 77-44 / CMLN от 12 июля 1977, касающийся территориальной и административной реорганизации республики Мали; № 78-32 / CMLN от 1977 года, пересматривающий статус Бамако, предусматривающий подразделение его на 6 коммун; № 91-039 / P- CTSP от 8 августа 1991 года, определяющий административные районы и АТО; № 00-027 / P – RM от 22 марта 2000 года, касающийся Земельного кодекса и Кодекса государственного имущества.

4. Декреты № 19. D – 1-2 от 30 января 1959 года, который устанавливает тип АТО - административные районы наряду с коммунами, наделяющиеся юридической правосубъектностью и финансовой автономностью; № 33 от 24 января 1962 года, предполагающий создание для каждого региона специальной комиссии (региональной комиссии), члены которой назначаются правительством, для обеспечения функций исполнительной власти на местах; № 95 – 210 / P-RM, определяющий условия назначения и наделения полномочиями представителей государства на уровне АТО; № 96-119 / P-RM от 11 апреля 1996 года, определяющий условия назначения и наделения полномочиями представителя государства на уровне дистрикта Бамако; № 96-084 / P-RM, определяющий условия предоставления административно-территориальным образованиям услуг государства; № 99-130 / P-RM от 26 мая 1999 года, устанавливающий организацию и условия функционирования Национальной дирекции по делам АТО; № 269 / P-RM от 4 июля 2000 года, касающийся создания

Национального комитета по ориентации и технической поддержке АТО; № 386 / P-RM от 10 августа 2000 года, устанавливающий организацию и условия функционирования Национального агентства по инвестициям АТО; № 02 – 313 / P-RM от 4 июня 2002 г., определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области образования; № 02 – 314 / P-RM от 4 июня 2002 г. определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области здравоохранения; № 02 – 315 / P-RM от 4 июня 2002 г. определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области сельскохозяйственной гидравлики; № 2012 – 062 / P-RM от 8 февраля 2012 г., определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области социального развития, социальной защиты и солидарной экономики; № 2014 – 572 / P-RM от 22 июля 2014 г. определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области канализации и борьбы с загрязнением окружающей среды и вредными воздействиями на окружающую среду; № 2014 – 0791 / P-RM от 14 октября 2014 г., определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области торговли; № 2015 – 0543 / P-RM от 6 августа 2015 г. определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области животноводства и рыболовства; № 2016 – 0273 / P-RM от 29 апреля 2016 г. определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области земледелия, сельскохозяйственного оборудования и защиты растений; № 2017 – 055 / P-RM от 29 июня 2017 г., определяющий условия передачи административно-территориальным образованиям компетенций в области разработки недр.

Эмпирическую базу исследования составили, прежде всего, материалы правоприменительной практики. Используются и иные документы, прямо или косвенно связанные с настоящей темой. Автор при

подготовке исследования также консультировался в общественных и частных организациях, имеющих отношение к процессу децентрализации. Диссертант осуществлял сбор соответствующей информации у руководителей различных организаций и иных компетентных лиц: члены правотворческих органов, судьи, судебные исполнители, адвокаты, преподавательский состав юридических учебных заведений.

Научная новизна исследования определяется, прежде всего, тем, что представленная работа является первым в российской и малийской юридической науке комплексным монографическим исследованием проблем конституционно-правового регулирования децентрализации и свободного управления в Республике Мали. В диссертации даются авторские определения данных социально-правовых процессов и явлений, выявляются характерные черты, а также основные принципы их функционирования.

Подобная тематика вызывает большой интерес ученых во многих странах мира, но в Мали она никогда не была объектом тщательного и комплексного исследования. Нормативно-правовые акты и практический опыт, накопленный в этой области в Мали, требуют серьезного изучения, систематизации и обобщения. Кроме того, процесс децентрализации продолжается и постоянно появляется новая информация в этой области, которую также необходимо анализировать

В целом данное исследование позволит сформировать теоретическую базу для восполнения пробелов в нормативных правовых актах, касающихся децентрализации и свободного управления АТО, а также проанализировать их применение.

Положения, выносимые на защиту.

1. Децентрализация в Мали на современном этапе (с 1991 г. по настоящее время) порождена как внутренними конституционно-правовыми и политическими, так и внешними причинами. К внутренним причинам децентрализации можно отнести желание народа улучшить свою жизнь, установить контакт общества средствами прямой и косвенной демократии с

представителями власти; острые внутренние политические и территориальные конфликты. К внешним - распад коммунистических режимов в Европе и на Востоке; децентрализация рассматривалась как путь исправления недостатков централизованной системы государственного управления; интересы иностранных инвесторов и доноров, которые предпочитают иметь дело непосредственно с местными администрациями, минуя центральные органы власти.

2. Республика Мали может быть примером в области конституционно-правового регулирования процессов децентрализации для других стран Африки. В Мали созданы *правовые основы* децентрализации, принято значительное количество законов, декретов и других нормативных актов в этой сфере. Одновременно, заложен прочный *институциональный фундамент* для децентрализации, учрежден большой круг институтов, призванных обеспечить продвижение процесса децентрализации.

3. В результате исследования мы пришли к выводу, что среди базовых конституционно-правовых принципов децентрализации в Мали необходимо выделить следующие: национальное единство и целостность территории; решение политических и территориальных проблем путем переговоров; приверженность демократическому режиму, уважению прав человека; легитимность; справедливость, равенство; демократическое управление на местах; свободное управление АТО, но под контролем государства; уважение местных традиций и специфики; принцип субсидиарности.

4. Республика Мали, как и Франция, является унитарным децентрализованным государством. Модель децентрализации и территориального управления в Мали в своей основе континентальная (французская). Она предусматривает надзор со стороны представителей государства на территориальном уровне.

Мали необходимо учитывать опыт Франции, которая активно проводила политику децентрализации управления, и где наблюдается тенденция к

рецентрализации. Процессы и проблемы, которые возникают у Франции сегодня, в перспективе могут возникнуть и в Мали.

Мали проходит в настоящее время именно через начальный этап децентрализации управления (для Франции это было характерно в 1980-е и 1990-е годы). В Мали центральное место в процессе децентрализации занимает увеличение самостоятельности «территориальных коллективов», делегирование им компетенций и ресурсов, развитие сотрудничества между «территориальными коллективами» и т.д.

Проблема дефицита ресурсов у «территориальных коллективов» характерна и для Франции, несмотря на то, что по сравнению с Мали Франция – богатая страна. Также и проблема дефицита квалифицированных кадров для управления на местном и региональном уровне существует и во Франции.

Децентрализация, как показал опыт Франции, неизбежно приводит к созданию различного рода ассоциаций коммун, что позволяет решать конкретные задачи, которые не под силу небольшим коммунам. Это увеличивает эффективность использования финансовых ресурсов. Но вместе с тем это делает систему управления запутанной, непрозрачной и в определенных пределах недемократичной, так как руководство ассоциаций коммун не является выборным.

Наличие слишком большого числа «территориальных коллективов» обуславливает распылению финансовых ресурсов, а как следствие - ведет к неэффективному их использованию.

5. Децентрализация должна проводиться не в качестве самоцели и не для копирования конституционно-правового опыта более развитых государств (Франция), а в совокупности с другими реформами, проводимыми при участии Высочайшего совета регионов и Совета по вопросам экономики, общественности культуры,⁴ и иными преобразованиями способствовать

⁴ Статьи 106-107 Конституции Мали.

ускорению экономического роста, подъему жизненного уровня населения, смягчению экономической отсталости и бедности. Необходимо учитывать цели «Африканской хартии ценностей и принципов децентрализации, местного самоуправления и местного развития» (Малибо, 2014 г.), которая провозглашает приверженность ценностям демократии и мира, а также ставит задачу мобилизации местных человеческих, экономических, социокультурных и природных ресурсов и содействия местному экономическому развитию и искоренению бедности в Африке. Децентрализация самостоятельно не решает вышеназванные задачи, однако в синтезе с экономическими и социальными реформами может способствовать наиболее полному их решению.

б. Правовая база децентрализации в Республике Мали и пределы ее осуществления определены Конституцией 1992г.⁵ и последующими законодательными актами. В настоящее время основным вопросом является практическое воплощение принятых законов. Препятствиями для процесса децентрализации в Мали является недостаточная передача полномочий (компетенций) и ресурсов на субнациональный уровень. Передача полномочий (компетенций) должна сопровождаться передачей необходимых для этого ресурсов, включая финансовые.

Практика децентрализации в Мали показала, что передача компетенций до 2010-х годов шла медленно, затронула ограниченный круг областей и не сопровождалась соответствующей передачей ресурсов. В 1990-е годы были приняты решения о передаче полномочий в области регистрации актов гражданского состояния, переписи, административного надзора, гигиены и здравоохранения, архивов и документации, в начале 2000-х годов - в области образования, здравоохранения и сельскохозяйственной гидравлики.

В 2010-е годы был принят целый комплекс решений по передаче компетенций и ресурсов на уровень АТО в широком круге областей, включая

⁵ Статья 25 конституции Мали закрепляет в качестве одного из институтов Высокий Совет Регионов. Статья 98 конституции Мали закрепляет свободное самоуправление.

природные ресурсы. Эти решения коснулись социального развития, социальной защиты и солидарной экономики; торговли; канализации и борьбы с загрязнением окружающей среды и вредными воздействиями на окружающую среду; животноводства и рыболовства; земледелия, обустройства сельскохозяйственного оборудования и защиты растений; разработки недр. На настоящем этапе стоит задача практического воплощения принятых решений.

7. Трудности децентрализации в Мали также связаны со столкновением новых законодательных решений и норм традиционного права. Для сельских жителей, привычных к праву, основанному на обычае, передача важных прерогатив АТО означает «централизацию, а не децентрализацию мест, где принимаются решения». Это касается, в частности, природных ресурсов. Проблемы могут возникнуть также и в связи с противоречиями между новыми законами, принятыми в последнее время, и законами, которые существовали до этого.

8. Одним из ключевых конституционно-правовых принципов децентрализации выступает т.н. «свободное управление»,⁶ представляющее одно из проявлений местной автономии, которое должно осуществляться в соответствии с законом и под контролем государства.

Важной задачей государства в области децентрализации в Мали на современном этапе является налаживание контроля АТО в сложных условиях (последствия военного конфликта на севере, изменения законодательства в направлении предоставления АТО большей свободы действий, контроль *a posteriori* и др.).

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что выводы и положения, содержащиеся в работе, могут быть использованы для совершенствования действующего правового регулирования и практики правоприменения в Мали, а также иных

⁶Ст. 98 Конституции Мали.

государств, в части вопросов, связанных с децентрализацией органов местного самоуправления. Результаты диссертационного исследования также актуальны для преподавания различных учебных дисциплин как в Республике Мали, так и в Российской Федерации (например, Конституционное право зарубежных стран, Муниципальное право, Муниципальное право зарубежных стран, Сравнительное правоведение и др.). Материалы диссертации могут быть применены при подготовке научных исследований, а также курсовых и выпускных работ студентов юридической специализации.

Апробация результатов исследования. Материалы диссертационного исследования представлены в докладах на международных и региональных научных конференциях, апробированы в процессе лекционных и семинарских занятий по конституционному и муниципальному праву в Университете Бамако (Мали), а также при защите Диплома углубленного изучения на тему «Le Médiateur en République du Mali» («Медиатор в республике Мали»), использовались при научном руководстве следующими диссертациями: «Деревенская коммуна Калабан Коро. Функционирование и организация»; «Итоги децентрализации в Мали»; «Мобилизация финансовых ресурсов». Авторские выводы и положения применялись при разработке журнала участника по децентрализации (Модуль: понятие децентрализации, место и роль деятелей децентрализации, партнерство в сфере местного развития: местная синергия, мобилизация финансовых ресурсов АТО, активное участие женщин), а также при участии диссертанта в качестве эксперта в тематической секции национального политического форума (повторное чтение фундаментальных нормативных текстов республики Мали: Конституция от 25 февраля 1992 года, Хартия политических партий, Устав оппозиции, Электоральный кодекс, Закон о печати).

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 9 научных и практикоориентированных работах, в том числе 4 – в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

Структура исследования. Данная диссертационная работа состоит из введения, двух частей, состоящих из глав и параграфов, заключения и библиографии.

В первой части рассматриваются истоки, необходимость и правовые основы децентрализации в Мали, во второй анализируется современное состояние органов управления АТО в условиях децентрализации.

Первая часть состоит из двух глав.

В первой главе даны конституционно-правовые понятие децентрализации и ее рассмотрены истоки, проанализированы исторические и теоретико-правовые основы и истоки децентрализации в Республике Мали (понятие, формы, модели, преимущества децентрализации - параграф 1.1; история, причины и условия децентрализации в Мали - параграф 1.2). В главе мы рассмотрены сущность и преимущества децентрализации, дана общая характеристика процессам децентрализации в Мали на современном этапе, обращено внимание на общеафриканский контекст данных процессов.

В главе, на основе работ французского исследователя Г. Брэбана выделяется пять принципов (форм) контроля «территориальных коллективов» государством. Эти принципы (формы) включают три классических:

- 1) утверждение решений, которые не могут выполняться без утверждения контрольным органом власти;
- 2) отмена решений контрольным органом власти;
- 3) замена решений контрольным органом власти.

Одновременно отмечаются две новые формы контроля – финансовый и технический.

Децентрализацию в Республике Мали глава рассматривает в следующей исторической, государственно-правовой периодизации:

- колониальный период (1898 - 1960);
- период Первой республики (1960 - 1968);
- период Второй республики (1968 - 1991);

- период Третьей республики (1991 по настоящее время).

Децентрализация в Мали является завершением длительного поиска, начала которого восходят к доколониальной эпохе: это создание смешанных коммун, имеющих полную или частичную правосубъектность. В 1919 году в Мали появились первые коммуны (Бамако, Каес), которые рассматривались как полноправные смешанные коммуны. В 1953 и 1954 годах такими же коммунами стали Мопти и Сегу. Коммунами с частичными правами в 1958 году стали Гао, Кати, Куликоро, Кутьяла, Кита, Ниоро, Сан, Сикасо и Томбукту.

Во второй главе изучаются базовые конституционные и законодательные основы децентрализации в Республике Мали. Правовая база управления на местах в Мали на современном этапе – это, прежде всего, Конституция, несущая в себе социальный, экономический, политический и культурный проект демократизации общества. Конституция Республики Мали была одобрена референдумом в январе 1992 года. Этот конституционный проект в первую очередь нацелен на установление правового государства, гарантий прав народа и функционирования государственных институтов. Ее наиболее очевидные цели таковы: установление гражданского общества, институционализация демократии, социальное и культурное сплочение народа, защита прав человека и общественной пользы, установление равенства в экономическом и социальном развитии, децентрализация и участие в управлении. В главе особое внимание уделяется характеристике сфер действия (включая отраслевые аспекты) и границ автономии административно-территориальных образований Республики Мали. Данная глава состоит из 2 параграфов: параграф 2.1 посвящен обозрению Мали как унитарного децентрализованного государства по Конституции Республики, включая правовые особенности модели децентрализации в Мали. Конституционный проект нацелен на установление новой политической организации, противостоя диктаторским и направленным на централизацию практикам

прошлого; также ее цель – положить конец исключению из социально-политической жизни и маргинализации большей части населения.

Предметом параграфа 2.2 являются сферы действия и ограничения автономии административно-территориальных образований. Местные образования имеют собственные компетенции (исключительные), переданные компетенции и консультационные компетенции. Сферы деятельности, о которых идет речь, среди прочего, - это экономическое, социальное и культурное развитие, охрана окружающей среды, обустройство территории, управление в сфере недвижимости земельных отношений, управление имуществом. На практике приходится констатировать медлительность процесса передачи компетенций и ресурсов, несмотря на значительные усилия в этой сфере. На основании инвеституры автоматическая передача некоторых компетенций была осуществлена в сфере гражданского управления, переписи, архивов и документации, административного надзора, гигиены и общественного здоровья. Эти функции с тех пор осуществляются не без трудностей. В действительности, с июня 2002 года были приняты только 3 декрета, конкретизирующих переданные административно-территориальным образованиям компетенции в сфере образования, здравоохранения, а также городской и сельской гидравлики. Низкая активность в этом отношении связана с принципиальным нежеланием центральных властей передать некоторые функции, а также из-за недостатка финансовых средств, так как компетенции должна сопровождаться также и передачей необходимых ресурсов.

Вторая часть также состоит из двух глав. В данной части подробно рассматриваются конституционно-правовые основы компетенции и функционирования административно-территориальных образований. Вторая часть состоит из двух глав.

В Главе 3 дан анализ порядка создания и компетенций административно-территориальных образований. В данной главе рассматриваются уровни административно-территориальных образований

(коммуна, округ, регион), органы и компетенции административно-территориальных образований, в частности, критерии передачи компетенций административно-территориальным образованиям. Глава посвящена конституционно-правовые основы создания и компетенции административно-территориальных образований. В первом параграфе данной главы анализируются уровни административно-территориальных образований. Второй параграф подробно рассматривает критерии передачи компетенций административно-территориальных образований. В третьем исследуются конкретные органы административно-территориальных образований и их компетенции. Ключевым принципом регулирования децентрализации в Мали является отнесение к сфере закона вопросов создания, разделения, слияния АТО, их типологии. В этой связи, прежде всего, необходимо отметить закон №96-059, касающийся создания коммун, равно как и закон № 96-059, посвященный созданию 703 коммун по всей территории Мали. АТО обладают собственными специфическими органами управления. Эти органы могут несколько различаться от одного АТО к другому как применительно к их составу и порядку формирования, так и в отношении компетенции. Однако, их полномочия в общем плане определены Конституцией Мали от 25 февраля 1992 года. Согласно ст. 91 Конституции, АТО созданы и управляются в условиях, определенных законом. А, исходя из ст. 98, АТО свободно управляются советами, избираемыми в соответствии с порядком, установленным законом.

Исходя из содержания конституционно-правового регулирования, коммуна - это базовое административно-территориальное образование, жители которого объединены связями солидарности и общностью интересов. Она - суть пространство свободы, участия и проявления инициативы граждан, касающихся всех дел, охватывающие местные интересы. Коммуны представлены городскими и деревенскими. При этом согласно статье 1 Кодекса АТО любая из коммун представляется децентрализованным

объединением, наделенным правосубъектностью юридического лица и финансовой автономностью.⁷

Так же, даны следующие характеристики:

1. С юридической точки зрения коммуна – это совокупность лиц, географически локализованных на определенном участке национальной территории, которые объединены связями солидарности и общностью интересов. В рамках, предусмотренных законом, за коммуной признается право на свободное управление.

2. С административной точки зрения коммуна – это АТО, которому центральная власть передает некоторые компетенции и средства их осуществления (человеческие, финансовые и технические ресурсы). Коммуны, таким образом, суть пространство административной организации.

3. С политической точки зрения коммуна – это определенная территориальная область, управляемая органами, избранными ее жителями. Эти органы, как следствие, делят некоторые полномочия с государством.⁸

4. С социально-экономической точки зрения коммуна – это географическое, экономическое, социальное и культурное общинное пространство.

Такое объединение осуществляет самоуправление и занимается своим развитием, оказывая влияние на государство в целом. Коммуна, таким образом, является, в том числе, пространством развития.

Процессы децентрализации и, в частности, создание коммун, обуславливает две фундаментальные задачи:

1. Задача по демократизации. Коммуна – плод демократизации управления, который позволяет каждому гражданину взять на себя часть

⁷ Bourjol J., Pontier J.M., Ricci J.-L Droit des collectivités Territoriales, Paris, éd. Masson, 1984 (Collection «Droit de l'administration locale»). p. 578.

⁸ Fomba Br., Dr. Facultés de Droit de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako. Nouveau Code des Collectivités territoriales: Jusqu'où ira le régime IBK dans la violation de la Constitution? 16/10/2017: [сайт]: bamada.net. – URL: <http://bamada.net/nouveau-code-des-collectivites-terr..> (дата обращения: 16.05.2018).

ответственности и свободы в управлении на местном уровне. Создание коммун усиливает, таким образом, процесс демократизации, создавая условия и возможности прямого участия граждан в процессах принятия решений. Они вновь становятся ответственными за свою судьбу, выступают настоящими партнерами государства, которое не может существовать без своих граждан. Создание коммун влечет за собой обязательно и признание мужчин и женщин там, где они проживают, и переоценку их знаний и умений, их культуры. Это право всех малийцев, проживающих на всей территории страны.

2. Задача по развитию. Коммуна - суть пространство развития. Жители коммуны отныне делят с государством ответственность за развитие соответствующей территории. Они становятся главными действующими лицами в процессах принятия решений в области планирования, развития и управления ресурсами. Политика по развитию не идет исключительно сверху вниз. Она, прежде всего, будет разрабатываться в коммуне. Таким образом, коммуны смогут пользоваться национальным достоянием и собственными ресурсами, будут ответственны за управление этим достоянием и этими ресурсами в целях проведения политики по экономическому, социальному и культурному развитию.

В Главе 4 рассматривается функционирование административно-территориальных образований в условиях децентрализации в логике свободного управления под контролем государства. Особое внимание в этой главе уделено анализу практики государственного надзора над административно-территориальными образованиями.

Конституция 1992 года ратует за полную и эффективную децентрализацию, которая стала бы средством, позволяющим установить правительственный режим, основанный на уважении фундаментальных свобод и прав человека, социального мира, экономического равенства, взаимодействия и участия всего населения в принятии крупных решений в жизни нации (преамбула к Конституции).

Применительно к этому она предоставляет *трем категориям АТО* свободное управление, т.е. среди прочих прерогатив:

- права юридического лица;
- административную и финансовую автономию;
- способность вести судебный спор с государством (решаемый на уровне верховного Суда, административных судов).

Прекращается, таким образом, всеобъемлющий надзор со стороны Министерства внутренних дел или какой-либо иной центральной инстанции. Впрочем, это не освобождает АТО от регламентарного контроля, особенно касающегося проверки правомерности финансовой деятельности.

В законодательстве определяется, что «АТО осуществляют свою деятельность под контролем государства и при определенных законом условиях». При этом «в каждом регионе представитель государства имеет своей задачей соблюдение законов и уважение национальных интересов. Он обеспечивает контроль над округами и коммуной главного города региона. В каждом округе представитель государства имеет своей задачей обеспечение соблюдения законов и уважения национальных интересов. Он обеспечивает контроль городских и деревенских коммун округа. В каждой деревенской коммуне представитель государства имеет своей задачей обеспечение соблюдения законов и уважения национальных интересов». Декрет, принятый Советом министров, устанавливает условия назначения на должность и полномочия представителя государства. Контроль регионов обеспечивается министром, уполномоченным по делам АТО. На практике можно констатировать некоторую робость в осуществлении контроля АТО государством.

В настоящее время в Мали накоплен определенный практический опыт государственного надзора над деятельностью административно-территориальных образований, который позволяет выявить положительные результаты этих новых взаимоотношений между государством и АТО, а также возникающие в связи с этим проблемы и трудности.

С момента принятия нового Кодекса АТО Республики Мали законом № 2012-007 от 7 февраля 2012 года Региональная Ассамблея называется Региональным Советом.

Бюджетный контроль, осуществляемый надзорным органом находит свое основание в статье 219 Кодекса АТО, которая гласит: «бюджет каждого АТО одобряется надзорным органом».

Согласно природе соответствующего вопроса, контроль, осуществляемый надзорным органом, касается: соблюдения процедур составления бюджета, особенно в том, что касается определяющих решений; соблюдение принципов составления бюджета и бухгалтерского учета.

Надзорный орган с этой целью использует законодательные и нормативные акты, а также следующие технические инструменты:

1. Закон Республики Мали № 2012-007 от 7 февраля 2012 года, касающийся Кодекса АТО. Особенно статьи с 214 по 276.
2. Руководство к действию надзорного органа.
3. Руководство по практическому осуществлению надзора АТО государством.
4. Инструкция по бюджету и бухгалтерскому учету № 143/MEF-MATCL от 13 июля 2004 года Министра экономики и финансов, Территориальной администрации и АТО.

Опубликованные автором работы по теме диссертации.

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК:

1. Сиссоко Дж., Ульянищев П.В. К вопросу о децентрализации в Республике Мали // Образование и право. №7. 2018. (0,5 п.л.)
2. Сиссоко Дж., Ульянищев П.В. К вопросу об избирательной системе в Республике Мали. // Евразийский юридический журнал. №8. 2018 (0,2 п.л.)
3. Сиссоко Дж., Ульянищев П.В. История формирования государственных органов в Республике Мали. // Образование и право. №11. 2018 (0,5 п.л.)

4. Сиссоко Дж., Ульянищев П.В. К вопросу о ходе конституционной реформы в Мали на современном этапе. // Евразийский юридический журнал № 2 (129). 2019 (0.3 п.л.)

Работы, опубликованные в других изданиях:

5. Djigiba Sissoko. The Policy of Decentralization in Mali. Российский Университет Дружбы Народов. Материалы межвузовской конференции «Language. Culture. Translation», 2017. С.50-51 (0.1 п.л.)

6. Djigiba Sissoko. Mission de la Décentralisation (Миссия по децентрализации). – Bamako, 2012 (0,3 п.л.).

7. Djigiba Sissoko. L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali: des logiques plurielles (Разработка политики децентрализации в Мали: множественные логики) // Bulletin de l'APAD, № 11, 2011. (1 п.л.)

8. Djigiba Sissoko. Курс административного права на факультете юридических и политических наук. - Faculte des sciences juridiques et politiques. Bamako, 2010 (8 п.л.).

9. Интервью с Дж. Сиссоко. Une analyse pertinente des enjeux de la décentralisation au Mali (Анализ задач децентрализации в Мали) // Газета «Essor», специальный выпуск от 22 сентября 2007 года.

Подписано в печать: 15.04.2019