

На правах рукописи

Абдулкадер Кайс

**СИСТЕМА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В СИРИЙСКОЙ АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва 2019

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Научный руководитель:

Штатина Марина Анатольевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Официальные оппоненты:

Агапов Андрей Борисович

доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Петрыкина Наталья Ивановна

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (МГУ).

Защита диссертации состоится «27» марта 2019 г. в 17:00 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 и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в сети Интернет: <http://vak2.ed.gov.ru> «24» января 2019 г.

Автореферат разослан «___» _____ 2019 г.

Учёный секретарь

**Диссертационного совета Д 212.203.29
доктор юридических наук, профессор**

Л.Т. Чихладзе

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время во многих странах мира проводятся реформы территориального управления, изменяется их правовое обеспечение. Развиваются и получают правовое закрепление административно-правовые принципы децентрализации, координации и специализации, а также новые информационно-коммуникационные технологии, позволяющие изменить взаимодействие местных органов и населения.

Эти процессы затрагивают и развивающиеся страны, где территориальное управление характеризуется своеобразными чертами и не копирует основные западные модели. Особенно остро стоят задачи совершенствования правового регулирования территориального управления в периоды обострения социально-политической ситуации в стране, как в настоящее время в Сирии.

Теоретическое обоснование необходимости разделения, уточнения и закрепления в нормативных правовых актах полномочий центральных и местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике способствует обеспечению законности в государственном управлении, реализации и защиты как местных, так и общегосударственных интересов.

Однако правовой институт местных органов исполнительной власти Сирийской Арабской Республики российскими и зарубежными учеными изучен лишь частично, в основном исследовались правила формирования местных советов и вопросы их компетенции. Распределение полномочий между местными органами исполнительной власти общей и специальной компетенции, а также между центральными и местными органами исполнительной власти не получили ни детального, ни комплексного научного рассмотрения.

Принятый в 2011 г. Закон «О местной администрации» был призван усовершенствовать управление на местах, взяв курс на децентрализацию. Но как содержание законодательных положений, так и практика их реализации свидетельствуют о необходимости совершенствования административно-правового регулирования организации и деятельности местной администрации.

Сложная общественно-политическая ситуация в Сирийской Арабской Республике требует скорейшего разрешения проблем эффективной деятельности местных советов и их аппаратов по предоставлению услуг населению и по реализации программ социально-экономического развития территорий. В этой связи исследование механизма функционирования местных органов исполнительной власти имеет не только

теоретическое, но и практическое значение, так как эффективная работа местной администрации способствует качественному исполнению решений, принятых центральными государственными органами, играет большую роль в сохранении единства государства и гармонизации общественных отношений между гражданами и органами исполнительной власти.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют об актуальности исследования вопросов организации и функционирования системы местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике.

Степень научной разработанности темы исследования. Исследованием вопросов организации и деятельности органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике занимались как сирийские, так и зарубежные ученые.

В работах сирийских исследователей С. Нахили и Н. Аль-Ахмад были отражены вопросы государственного управления, централизации и центральной администрации. Сирийские ученые А. Исмаил и А. Телбе изучали проблемы местной администрации в контексте действия норм административного права и организации публичной администрации. Деятельность Государственного совета и контрольных органов рассматривалась в работах М.Р. Аль-Аммури и З. Баракат. С. Далла и К. Гали исследовали теоретико-правовые основы функционирования органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике.

Вопросы организации и функционирования органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в зарубежных, в том числе развивающихся странах рассматривались в трудах многих российских ученых, в том числе Г.В. Барабашева, И.Л. Бачило, В.А. Величко, Л.Я. Дадвани, В.В. Еремяна, В.Б. Евдокимова, В.М. Кампо, Н.А. Куфаковой, И.Е. Лапшиной, Т.А. Проценко, М.А. Сапроновой, Ю.Н. Старилова, Я.Ю. Старцева, Л.Р. Сюкияйнена, Р.А. Ульяновского, Ю.В. Фененко, Ф. Хачима, А.И. Черкасова, Л.Т. Чихладзе, М.А. Штатиной, Л.М. Энтина.

За последний период защищены ряд диссертаций, содержащих научный анализ административно-правового статуса органов исполнительной власти. Так, вопросам правового статуса органов исполнительной власти в Российской Федерации и зарубежных странах в последние годы посвятили свои диссертации Х.М. Аль-Кадасси, Ф.Г. Аль-Эйдарус, А. А. Неварах, З.В. Белинков, А.А. Бондаренко, Т.А. Зайцева, М.А. Захарова, В.Н. Медведев, Д.Э. Пилия, Х.Б. Раззоков. Они обратили внимание на особенности системы органов исполнительной власти на современном этапе, основные проблемы и тенденции административно-правового регулирования органов исполнительной власти.

Несмотря на значительное количество публикаций, посвященных организации и деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах, неисследованной остается проблема административно-правового регулирования системы местных органов исполнительной власти Сирийской Арабской Республики, от функционирования которых в настоящее время во многом зависит не только эффективность, но и само существование сирийской государственности.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе становления, развития и функционирования местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике, в том числе административно-правовые отношения между местными органами исполнительной власти, между местными и центральными органами, а также между местными органами исполнительной власти и гражданами.

Предметом диссертационного исследования является совокупность правовых норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах, определяющих организацию и деятельность местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике.

Целями диссертационного исследования являются определение особенностей организации и функционирования системы местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике, выявление основных тенденций и направлений развития территориального управления в этой стране, а также выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства Сирийской Арабской Республики о местной администрации.

Для достижения указанных целей поставлены следующие задачи:

- рассмотреть понятие исполнительной власти в условиях административной централизации и децентрализации;
- выявить характерные черты, а также особенности становления и развития местной администрации в Сирийской Арабской Республике;
- определить особенности и перспективы развития административно-правового статуса местных советов и их исполнительных органов;
- рассмотреть взаимодействие местных и центральных органов исполнительной власти Сирийской Арабской Республики.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (анализ и синтез, моделирование, обобщение, описание, сравнение) и частно-научные (историко-правовой, правовое моделирование, анализ документов, формально-юридический, сравнительно-правовой) методы познания.

На отдельных этапах работы применялись различные методы исследования:

- системный и структурно-функциональный – при изучении строения государственной и исполнительной власти, определении их элементов, выяснении взаимного функционального влияния последних;
- толкование – для определения содержания норм, закрепляющих институты исполнительной власти и местной администрации;
- историко-правовой – в процессе исследования генезиса местной власти в Сирии;
- сравнительно-правовой – при анализе моделей местных органов исполнительной власти в разных странах и в разные периоды развития;
- моделирования и прогнозирования – при разработке рекомендаций по оптимизации правового регулирования организации и деятельности местной власти в Сирийской Арабской Республике.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Теоретическую основу диссертации составили труды российских, сирийских ученых, а также ученых-правоведов других стран, посвященных изучению государственной власти в развивающихся государствах и в Сирийской Арабской Республике.

Специфика темы диссертационной работы определила использование материалов по теории государства и права, истории государства и права, конституционному, административному и муниципальному праву.

В диссертационном исследовании использовались фундаментальные работы по теории и истории государства и права таких известных российских ученых, как С.С. Алексеев, Л.С. Васильев, М.Н. Марченко, Г.И. Муромцев, В.С. Нерсесянц, В.Г. Графский, Л.Р. Сюкияйнен, а также сирийских ученых М. Аль-Хуссейн, Х. Альбахри, С. Далла, М. Мханна, М. Нух.

Диссертационное исследование основывается на трудах и выводах ученых, специализирующихся в области конституционного и административного права, других отраслевых юридических наук. В частности, речь идет о работах А.Б. Агапова, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, И.Л. Бачило, А.А. Демина, А.Б. Зеленцова, Ю.М. Козлова, А.М. Колодия, Б.М. Лазарева, А.А. Мишина, Б.В. Россинского, Ю.А. Тихомирова, Ю.Н. Старилова, В.А. Туманова, В.Е. Чиркина, Ц.А. Ямпольской.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составили конституции Сирийской Арабской Республики 1950, 1973 и 2012 гг., законы, законодательные и организационные декреты Президента Республики, постановления Совета министров Сирийской Арабской Республики и решения советов местной

администрации, принятые в 1971–2018 гг., иные нормативные правовые акты Сирийской Арабской Республики, а также нормативные правовые акты зарубежных стран о системе органов исполнительной власти и местном самоуправлении.

Эмпирическую основу исследования составили результаты изучения организационных декретов, индивидуальных декретов, постановлений Совета министров Сирийской Арабской Республики и решений советов местной администрации, а также материалы периодических изданий Сирийской Арабской Республики за период 1971–2018 гг.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней выявлены особенности административно-правового регулирования организации и функционирования системы местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике, определены основные направления развития и совершенствования административно-правового обеспечения территориального управления в Сирийской Арабской Республике, а также выработаны научно обоснованные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Сирийской Арабской Республики о местной администрации.

На защиту выносятся следующие положения, имеющие характер научной новизны:

1. На основе изучения действующего законодательства и научных исследований предложена следующая классификация органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике, учитывающая их полномочия и место в системе исполнительной власти: 1) высшие органы исполнительной власти – Президент Республики и Совет министров; 2) центральные органы исполнительной власти – министерства и ведомства; 3) представители центральной власти на местах – губернаторы, главы регионов и главы районов; 4) местные органы исполнительной власти – советы местной администрации и их исполнительные комитеты.

2. Доказано, что положенный в основу структурирования и функционирования системы исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике принцип централизации является оправданным, а в современных условиях политической нестабильности обоснованно считается оптимальным. Выявлены намечающиеся перспективные тенденции гибкого сочетания принципов централизации и децентрализации, предполагающие расширение и конкретизацию полномочий и ответственности органов местной администрации.

3. Определено место местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике – советов местной администрации и их исполнительных комитетов

– в механизме государственной власти Сирийской Арабской Республики. Являясь неотъемлемой частью единого административного аппарата государства, они, с одной стороны, представляют интересы местного населения, оказывают услуги гражданам, обеспечивают решение вопросов экономического, социального и культурного развития административно-территориальных единиц, а с другой стороны, включаются в единую вертикаль исполнительной власти и реализуют государственную политику на местах.

В отличие от местных органов в странах строго централизованных систем, местные органы исполнительной власти в Сирии обладают значительными самостоятельными полномочиями по развитию территории. В отличие от органов местного самоуправления они входят в систему государственной власти.

4. На основе изучения законодательства Сирийской Арабской Республики сделан вывод о том, что административно-правовой статус местных органов исполнительной власти находится в процессе своего становления. Законодательно определены вопросы организации и деятельности местных советов, их председателей, исполнительных комитетов, департаментов и отделов. Но гарантии осуществления полномочий органов местной администрации, разграничение компетенции между должностными лицами местной администрации, а также механизм разрешения конфликтов между центральными и местными органами исполнительной власти еще нуждаются в законодательном закреплении и совершенствовании.

5. Обоснована необходимость изменения порядка получения поста главы исполнительного комитета совета провинции. Главу исполнительного комитета предложено избирать советом провинции из числа и по предложению членов исполнительного комитета совета провинции. Это приведет к разграничению полномочий губернатора и главы исполнительного комитета совета провинции, позволит губернатору сосредоточиться на функциях представителя центральной власти в провинции, обеспечения общественной безопасности, ведения государственного обвинения, контроля за законностью решений местных органов исполнительной власти.

6. В целях более полного учета как общегосударственных интересов, так и интересов местного населения предлагаем функции координации деятельности местных и центральных органов, работающих в городах, муниципалитетах и поселках, возложить на председателей советов местной администрации.

7. На основе обобщения практики реализации административных процедур, предусмотренных отраслевыми законами, разработаны предложения по совершенствованию правового регулирования предоставления услуг органами местной

администрации (определение стадий административной процедуры, прав и обязанностей участников, сроков осуществления как процедуры в целом, так и ее стадий).

8. Разработана модель компетенций государственных служащих специализированных органов советов городов, позволяющая оценивать работу, определять возможности продвижения по службе и уровень денежного содержания служащих.

9. Обоснована целесообразность расширения компетенции административных судов провинции и предоставление им полномочий по разрешению споров между представителями центральных органов и местными советами. Учитывая роль министра местной администрации и губернаторов в системе исполнительной власти Сирийской Арабской Республики, предлагаем закрепить в Законе «О Государственном совете» право министра местной администрации оспаривать решения местных советов в Государственном совете и право губернаторов оспаривать решения местных советов в административном суде соответствующей провинции.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в том, что формулируемые автором выводы и предложения обобщают и дополняют сложившиеся в настоящее время научные знания о предмете диссертационного исследования. В частности, уточняется категориально-понятийный аппарат административно-правового института исполнительной власти и местной администрации, выявляются закономерности и особенности развития местных органов исполнительной власти в развивающихся странах, в том числе в Сирийской Арабской Республике.

Практическая значимость исследования определяется обоснованием положений о внесении изменений и дополнений в законы Сирийской Арабской Республики, в том числе в Закон «О местной администрации» 2011 г., Закон «О всеобщих выборах» 2014 г., Закон «Об основной системе государственных служащих» 2004 г. и Закон «О Государственном совете» 1959 г.

Выводы и предложения могут быть применены при разработке законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти Сирийской Арабской Республики.

Положения, рекомендации и выводы диссертации могут послужить материалом для подготовки учебников, учебных пособий по курсам «Административное право», «Административное право зарубежных стран», «История государства и права», а также спецкурсов «Административное право стран Ближнего Востока», «Местное управление в развивающихся странах».

Апробация результатов исследования. Основные положения, материалы и выводы, содержащиеся в диссертации, были представлены в докладах автора на научных, научно-практических конференциях: на XIX международной научно-практической конференции «Перспективы развития науки и образования» (2017 г.), XXXV Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы науки» (2018 г.), Межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом» (2018 г.), а также нашли отражение в шести научных публикациях диссертанта, три из которых были опубликованы в научных журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные положения и выводы диссертационного исследования были представлены и обсуждены на заседаниях кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов.

Основная часть положений и результаты исследования использовались диссертантом при проведении семинарских занятий по учебной дисциплине «Административное право зарубежных стран».

Структуру и содержание диссертации определяют цели и задачи исследования, а также избранные методы изложения материала и логика построения работы. Диссертация включает введение, две главы, разделенные на 5 параграфов, заключение, список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, устанавливается степень ее научной разработанности; определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи; выделяется научная новизна темы исследования, указываются использованные автором научно-исследовательские методы; раскрываются теоретическая основа и нормативно-правовые источники исследования; формулируются основные положения, выносимые на защиту; подчеркиваются теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретические основы организации исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике» рассматриваются понятия исполнительной власти и ее органов, принципы централизации и децентрализации государственной власти и их применение в зарубежных странах и Сирии, а также вопросы возникновения и развития правового регулирования исполнительной власти в Сирии, административно-правового регулирования местной администрации в Сирии.

В параграфе 1.1 «Понятие исполнительной власти в условиях административной централизации и децентрализации» показано, что современные государства, в том числе и Сирийская Арабская Республика, признавая принцип разделения властей, закрепляют на конституционном уровне свой вариант разделения государственной власти на относительно самостоятельные ветви и выстраивают систему исполнительной власти в соответствии с конкретно-историческими условиями и потребностями развития.

Рассмотрено соотношение доктринальных и закрепленных в законодательстве многих стран понятий «исполнительная власть», «политическая власть», «административная власть», «публичная администрация», «исполнительная деятельность», «государственное управление», «органы исполнительной власти», «исполнительные органы».

Доказано, что на построение системы органов исполнительной власти оказывают влияние принципы централизации и децентрализации, концентрации и децентрации. Раскрыто их содержание, достоинства и недостатки, условия эффективного применения. Показано изменение статуса местных органов при централизации и децентрализации. Современные государства сочетают все указанные принципы, не противопоставляя их друг другу, а относясь к ним как к взаимодополняющим и дающим возможность оптимизировать функционирование публичной администрации. Более подробно изучен

французский опыт централизованного управления государством и перехода к децентрализации, оказывающий значительное влияние на местное управление в Сирии.

Поскольку Сирия на определенном этапе своего независимого развития выстраивала государственный аппарат, ориентируясь на принцип демократического централизма, в диссертации рассмотрены характерные черты и особенности этого принципа организации государственной власти.

С 2011 г. Президент Сирии провозгласил курс на децентрализацию. Доказано, что объективными факторами, предопределяющими необходимость децентрализации, являются: разнообразие и сложность общественных явлений; динамизм общественной жизни; необходимость расширения демократических основ в государстве. К субъективным факторам, способствующим проведению реформ децентрализации, отнесены: осознание необходимости децентрализации; политическая воля властных субъектов повысить степень добровольности исполнения норм права; готовность властей использовать интеллектуальный, образовательный, культурный потенциал общества.

В параграфе 1.2 «Концептуальные основы построения системы органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике» показано, что в новой и новейшей истории Сирии основными условиями, повлиявшими на изменение и преобразование системы местной администрации, были османское завоевание Сирии, нахождение страны под французским мандатом и возвращение государственного суверенитета в XX в.

Османская империя проводила дифференцированную политику в отношении организации власти в сирийских административных единицах. В разных территориальных единицах статус органов управления был различным. Закон о вилайятах 1864 г. ввел пятиуровневое деление сирийской территории. Постепенно увеличивалась административная централизация при одновременном расширении коллегиальности принятия решений и усиления государственного контроля за их выполнением.

После окончания Первой мировой войны Франция получила мандат Лиги Наций на управление сирийской территорией. Сильная унитарно-централистская система была сохранена, исполнительные полномочия переданы в руки центрального правительства. Губернатор провинции назначался правительством и не имел широких полномочий. Впервые были созданы местные советы, получившие полномочия высказывать мнение населения о медицинских, социальных, образовательных и иных услугах.

В 1946 г. Сирия обрела государственный суверенитет. Основной закон о государственных служащих № 135 от 1945 г. закрепил принципы организации административно-территориальных единиц. Конституции Сирии 1950 и 1953 гг. признали

принцип разделения властей. В 1973 г. была принята Конституция, предусматривавшая фактическую концентрацию государственно-властных полномочий в руках Президента Республики. В ответ на обострившуюся ситуацию в стране в 2012 г. была принята новая Конституция Сирийской Арабской Республики. Хотя принцип разделения властей прямо не закреплен, структура Конституции 2012 г. построена с его учетом и вопросы государственной власти раскрываются по мере последовательного изложения статуса органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Доказано, что система органов исполнительной власти Сирийской Арабской Республики включает построенные по принципам централизации высшие, центральные и местные органы. Связующую роль между центральными и местными органами играют назначаемые на места представители Министерства местной администрации и всех других министерств - ответственные за реализацию государственной политики губернаторы провинций, главы регионов и районов.

На всех уровнях управления осуществляются не только административные функции, но и выполняются политические указания правительства. Очевидно, что органы всех административных уровней работают в соответствии с принципом единства администрации и координации, реализация которого обеспечивается Президентом и Советом министров Сирийской Арабской Республики.

Во второй главе «Административно-правовое регулирование системы местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике» диссертант рассматривает вопросы организации и деятельности местных советов как органов исполнительной власти; организации и деятельности исполнительного аппарата местных советов; вопросы взаимодействия советов и их органов с гражданами, прежде всего в связи с предоставлением социальных услуг; статуса государственных служащих местных органов исполнительной власти.

В параграфе 2.1 «Становление административно-правового регулирования местной администрации в Сирийской Арабской Республике» выделены три этапа становления и развития местной администрации в Сирийской Арабской Республике:

I этап – 1956–1970 гг. – становление местного управления в Сирии на началах централизации.

Становление правового регулирования местной администрации в Сирии связано с принятием в 1950-х гг. законов об административных организациях на местах, в частности

Закона № 172 от 23.01.1956 г. «О муниципалитетах»¹ и Закона № 496 от 21.12.1957 г. «Об административных организациях». Эти акты определили принципы организации управления в государстве и ввели начала децентрализации, предусмотрев формирование местных советов, избираемых прямым голосованием населения административных единиц. Закон об административных организациях 1957 г. предоставил провинциям статус юридического лица, предусмотрел формирование провинциальных советов, а для кандидатов в члены провинциального совета установил такие же квалификационные требования, как для государственных служащих.

Местное управление на этом этапе регулировалось в основном правовыми нормами конституционного права, когда первостепенное внимание уделялось вопросам формирования местных советов.

II этап – 1971–2011 гг. – становление местной администрации в Сирийской Арабской Республике на основе принципа демократического централизма.

В 1971 г. был принят Закон «О местной администрации», провозгласивший принцип управления территорией избранными местными советами. Впервые был законодательно закреплён термин «местная администрация», утверждены принципы народной демократии, в том числе принципы демократического централизма, консолидации местной административной организации, коллективного руководства, публичного участия. Местным советам были предоставлены полномочия принимать решения по всем вопросам, связанным с местными делами, собирать местные сборы и взимать налоги. При этом местные советы должны были действовать на основе общегосударственного планирования, законов и иных нормативных правовых актов.

Происходит становление системы норм административно-правового характера, регулирующих организацию и деятельность исполнительного аппарата местных советов, его взаимоотношения с центральными органами управления, а также вопросы предоставления услуг населению.

III этап – с 2011 г. по настоящее время – поиски новой модели местной администрации, курс на децентрализацию.

На третьем этапе проявляются тенденции создания системы административно-правовых норм, обеспечивающих функционирование относительно самостоятельного института местной администрации.

¹ В учебнике А. Телбе «Введение в административное право» указано, что был принят также Закон № 215 «О советах деревень». Однако текст закона не сохранился, и нет никаких достоверных данных о его содержании.

В параграфе 2.2 «Административно-правовой статус местных советов и их исполнительных комитетов» рассматривается статус Высшего совета по делам местной администрации, местных советов провинций, городов, муниципалитетов и поселков, а также исполнительных комитетов местных советов.

Высший совет по делам местной администрации создан в соответствии с Законом «О местной администрации» 2011 г. для формирования общей политики по вопросам, касающимся организации и деятельности местных органов исполнительной власти, обеспечения координации и взаимодействия центральных властей, органов провинций и муниципалитетов. Действующий под руководством Председателя Совета министров Высший совет по делам местной администрации является консультативным, распорядительным и правоприменительным органом исполнительной власти. Он должен был подготовить Национальный план децентрализации, предусматривающий передачу местным администрациям части полномочий центральных органов. Однако в связи с начавшимися в 2011 г. военными действиями Высший совет не смог разработать указанный документ. По нашему мнению, в настоящее время актуальна подготовка не плана децентрализации, а разъяснений по вопросам применения Закона 2011 г., в том числе по вопросам разграничения полномочий членов советов, государственных служащих аппарата советов, а также прав и обязанностей граждан в их взаимоотношениях с местной администрацией.

В каждой административно-территориальной единице Сирийской Арабской Республики действует совет – коллегиальный орган, который должен, с одной стороны, представлять интересы населения соответствующей территории, а с другой – обеспечивать реализацию государственной политики. Местные советы являются самостоятельными органами, имеющими право решать многие вопросы управления соответствующей территорией, однако они включены в иерархическую систему исполнительной власти, подчиненную Совету министров и Президенту Республики.

Закон 2011 г. укрепил представительный характер местных советов, урегулировал статус председателя Совета, закрепив его представительские, организационные, координационные и контрольные функции, определил статус постоянных комиссий, в состав которых включаются не только члены Совета, но и специалисты в соответствующих отраслях управления. Определение внутреннего распорядка местных советов отнесено к ведению министра местной администрации, что представляется оправданным в целях сохранения единства системы местной администрации и облегчения ведомственного и межведомственного взаимодействия.

Закон 2011 г. перераспределил компетенцию местных органов, учтя масштаб деятельности и возможности советов разных административно-территориальных единиц. Так, советы провинций занимаются реализацией общей политики государства, управлением делами местной администрации и всеми вопросами социально-экономического развития провинций в определенных областях. Советы городов, муниципалитетов и поселков наделены широкими полномочиями в сфере оказания услуг населению.

Председатель местного совета является одновременно главой соответствующей административно-территориальной единицы, собственно председателем совета и руководителем исполнительного аппарата местной администрации. Он обладает решающими нормотворческими и исполнительными полномочиями как председатель совета и глава исполнительного комитета.

Концентрация руководящих полномочий в руках председателей советов таит в себе определенные риски. Во-первых, она усиливает роль субъективного фактора. В отсутствие четких указаний и нормативно установленных критериев административное усмотрение при принятии решений становится чрезмерно широким. Во-вторых, в связи с недостаточной профильной подготовкой председателей советов возрастает риск принятия неэффективных управленческих решений. В-третьих, зависимость исполнительных органов местной администрации от председателя совета может привести к искажению информации об истинном положении дел в территориальной единице. Неслучайно Закон «О местной администрации» 2011 г. ввел новую должность менеджера города или муниципалитета.

В настоящее время целесообразно более четко разграничить полномочия председателя совета и менеджера города (муниципалитета). Предлагаем передать менеджеру города (муниципалитета) организационные полномочия по управлению департаментами и их сотрудниками, сохранив за председателем совета функции главы административно-территориальной единицы и руководителя представительного органа.

Исполнительные комитеты местных советов обязаны исполнять решения не только соответствующих советов, но и Совета министров Сирийской Арабской Республики, вносить предложения вышестоящим органам по кадровым вопросам, осуществлять связи с организациями вышестоящего подчинения, находящимися на подведомственной данному органу территории, подготавливать проекты местных бюджетов и планов социально-экономического развития, принимать меры к реализации решений и программ, утвержденных соответствующим местным советом.

В городах и муниципалитетах главой исполнительного комитета является председатель местного совета, в то время как главой исполнительного комитета совета провинции - губернатор. По-нашему мнению, последнее положение вступает в противоречие с нормами статей 21–28 Закона «О местной администрации», указывающими, что исполнительный комитет был первоначально избран советом. Посредством назначения губернатора главой исполнительного комитета совета провинции государство стремится обеспечить единство государственной политики в самой крупной административно-территориальной единице, установить государственный контроль за деятельностью местных администраций и создать возможность быстрого решения конфликтных ситуаций. Это оправданно в условиях кризиса и военного положения, существующих в стране на данный момент. Однако в дальнейшем назначение губернатора в качестве главы исполнительного комитета совета провинции нецелесообразно, так как это ограничивает возможности учитывать особенности провинции и сковывает инициативу советов.

На основе изучения структуры местной администрации г. Тартус в целях оптимизации и специализации деятельности местных органов разработана типовая структура исполнительного аппарата совета, включающая отраслевые и функциональные департаменты, а также отделы исполнительных комитетов местных советов.

По прошествии семи лет действия Закона «О местной администрации» 2011 г. стали очевидными проблемы в подборе и подготовке кадров местной администрации. Развитие технологий управления и растущие потребности качественного предоставления услуг, а также обеспечения их доступности требуют специальной подготовки работников местной администрации, в том числе по вопросам действующего законодательства и современных коммуникационных технологий. В связи с этим разработана модель компетенций служащих местной администрации городов Сирийской Арабской Республики.

Сделаны выводы о серьезных преобразованиях местного управления в результате реализации Закона «О местной администрации» 2011 г.

Во-первых, курс на содействие децентрализации видоизменил избирательную систему. Председателей и членов местных советов стали избирать на всех уровнях.

Во-вторых, Закон привел к совершенствованию институциональной структуры местного управления.

В-третьих, в административных единицах значительно сократились сроки прохождения административных процедур благодаря расширению компетенции местных

администраций и передачи им полномочий министерств, ведомств и государственных учреждений, а также благодаря созданию комплексных центров обслуживания граждан.

В-четвертых, улучшилось пополнение бюджетов советов местной администрации за счет реализации инвестиционных проектов, направленных на развитие административной единицы, введения платы за посещение музеев, археологических и исторических памятников, осуществления инвестиций в горнодобывающую промышленность и разработку карьеров, а также создания Кредитного банка административных единиц.

В-пятых, усилен государственный контроль за советами местной администрации, осуществляемый председателями советов, губернаторами и министрами, а также общественный контроль граждан, социальных общественных организаций и медиа-структур.

В-шестых, получили развитие социальные функции местной администрации. Ей переданы полномочия по организации отдыха и поддержки деятельности, связанной с клубами, досуговыми центрами, а также по финансовому и техническому обеспечению физического образования, по взаимодействию местных советов и общественных организаций, по поддержке гражданских инициатив в сфере социальных услуг и программ развития, по созданию центров социальной активности.

Однако не все проблемы еще решены. В основу структурирования и функционирования действующей системы органов исполнительной власти Сирийской Арабской Республики положен принцип централизации, в то время как в Конституции прослеживается подход, обеспечивающий единство централизации и децентрализации в государственном управлении.

В параграфе **2.3 «Административно-правовое регулирование взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти»** показано, что эффективное взаимодействие между центральными и местными органами исполнительной власти приобретает в Сирии особое значение в силу необходимости защиты государственного суверенитета и сохранения единства государственной власти – основополагающих принципов, установленных Конституцией Сирийской Арабской Республики.

Доказано что, механизм взаимодействия центральных, региональных и местных органов должен использовать: систему правовых регуляторов, обеспечивающих процедуру взаимодействия; открытые и контролируемые процедуры разработки и реализации проектов и моделей взаимодействия; различные формы финансирования.

Доказано, что взаимодействие местных и центральных органов исполнительной власти касается всех этапов деятельности местных органов, начиная от вступления в должность их руководителей и служащих до прекращения их полномочий.

В Сирийской Арабской Республике, как в подавляющем большинстве стран мира, используется два вида контроля над местными органами: государственный и общественный. В Сирии функции общего государственного контроля за местной администрацией переданы Министерству местной администрации. Специализированный государственный контроль осуществляют другие министерства и ведомства, прежде всего Министерство внутренних дел и Министерство финансов. Финансовый контроль над местными органами, в том числе за исполнением бюджетов, осуществляют, кроме того, инспекторы Центрального управления по контролю и инспекциям, а также Центрального агентства по финансовому контролю.

Доказано что, при решении вопросов своей компетенции, даже касающихся местных дел, местные советы и их органы не обладают полной независимостью, поскольку любое их решение может быть приостановлено министром местной администрации или губернатором либо отменено Государственным советом или министром местной администрации. В случае конфликта или неподчинения местных органов центральным Президент Республики может принять решение о применении ограничительных мер. Совет министров имеет право подать запрос об отмене любого решения, принятого местными советами от имени исполнительных комитетов, если посчитает, что это решение не подпадает под юрисдикцию органа, принявшего его, или не соответствует действующим законам и иным нормативным правовым актам.

Предусмотрена возможность роспуска местных советов, причем Закон «О местной администрации» допускает роспуск местного совета любого уровня. В статье 122 установлено, что Президент Республики имеет право распускать местные советы и назначать выборы новых местных советов в течение шести месяцев со дня их роспуска. При этом в Сирии, в отличие от других стран, объяснения причин роспуска не требуется.

Отстранение членов советов от должности до истечения их полномочий также предполагает непосредственное взаимодействие с органами центральной власти.

По нашему мнению, наилучшим решением, позволяющим гарантировать баланс государственных и местных интересов, а также обеспечить законность деятельности местной администрации, является передача полномочий по разрешению споров между губернатором и местными советами административным судам провинций. В таком случае центральные органы исполнительной власти смогут оспаривать решения местных советов только в порядке административной юстиции.

Доказано, что пока не удалось решить многие проблемы взаимоотношений центральных и местных органов власти. Отсутствует координация между представителями разных ведомств и министерств, действующих в административно-территориальных единицах, а также между представителями центральной власти и советами местной администрации. Это приводит к сбоям в развитии инфраструктуры, затягиванию сроков реализации проектов, увеличению бюджетных расходов. Требуют уточнения вопросы центрального контроля над действиями местных органов власти, осуществляемого губернатором, министром и Министерством местной администрации, а также Высшим советом по местной администрации.

Предложено разработать комплексную программу взаимодействия местной администрации как с центральной властью, так и с населением, учитывающую актуальную информацию о происходящем на местах. Необходимо обеспечить применение современных информационных технологий для упрощения административных процедур, в том числе введение оплат услуг ЖКХ через интернет. Выявлена необходимость выработать стратегию, направленную на противодействие коррупции, которая будет способствовать повышению эффективности работы местных органов исполнительной власти.

В заключении подведены итоги исследования, формулируются выводы автора и обобщаются предложения по совершенствованию действующего законодательства Сирийской Арабской Республики.

В приложениях предложены модель компетенций государственных служащих специализированных органов советов городов и новая структура специализированных органов совета города Тартус в Сирийской Арабской Республике.

ПЕРЕЧЕНЬ РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Результаты проведенного научного исследования нашли свое отражение в шести научных публикациях диссертанта общим объемом 1,45 п.л.:

а) в рецензируемых изданиях из списка ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1) Абдулкадер К. Специфика органов исполнительной власти в Сирии / К. Абдулкадер // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 1. – С. 23-26. – 0,44 п.л.;

2) Абдулкадер К. Развитие системы местной администрации в Сирии / К. Абдулкадер // Закон и право. – 2018. – № 2. – С. 163–167. – 0,4 п.л.;

3) Абдулкадер К. Система местной администрации в Сирии: перспективы развития / К. Абдулкадер // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 2. – С. 75-76. – 0,3 п.л.;

б) в иных рецензируемых научных изданиях:

4) Абдулкадер К. Исполнительная власть в Сирии // Перспективы развития науки и образования: сб. науч. трудов по материалам XIX международной научно-практической конференции, 31 июля 2017 г. – С. 71-73. – 0,11 п.л.;

5) Абдулкадер К. Роль губернатора в системе местной администрации в Сирии // Актуальные вопросы науки: Материалы XXXV Международной научно-практической конференции (10.01.2018). – М.: Издательство «Спутник +», 2018. – С. 163-167. – 0,1 п.л.;

6) Абдулкадер К. Местная администрация в Сирии // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. Москва, 26 января 2018 г. – Москва: РУДН, 2018. - С. 125-130. – 0,1 п.л.

Абдулкадер Кайс

**СИСТЕМА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В СИРИЙСКОЙ АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Диссертация посвящена комплексному исследованию системы местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике. В диссертации разработаны теоретические положения по совершенствованию сирийского законодательства о системе местных органов исполнительной власти. Предложена и аргументирована авторская периодизация правового регулирования деятельности местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике.

Проанализирован административно-правовой статус местных советов и их исполнительных комитетов, выделена специфика систем центральных и местных органов, предложены модель компетенций государственных служащих специализированных органов советов городов и новая структура специализированных органов совета города Тартус, а также ряд изменений законодательства, направленных на совершенствование системы местных органов исполнительной власти в Сирийской Арабской Республике.

Abdulkader Kais

**THE SYSTEM OF THE LOCAL BODIES OF THE EXECUTIVE POWER
IN THE SYRIAN ARAB REPUBLIC**

The PhD thesis provides a comprehensive study of the system of the local bodies of the executive power in the Syrian Arab Republic. The thesis has developed theoretical provisions for the improvement of the Syrian legislation on the system of local executive power. The author has introduced the periodization of the legal regulation of the activities of the local bodies of the executive power in the Syrian Arab Republic and provided sound arguments thereof.

The administrative legal status of the local councils and their executive committees was analyzed, the specificity of the systems of central and local bodies was identified, a model of competencies of civil servants of specialized bodies of city councils and a new structure of specialized bodies of Tartous city council were proposed, and a number of changes in laws to improve the system of the local bodies of the executive power in the Syrian Arab Republic were recommended.