

МЕСТО И РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В данной статье проанализированы характерные особенности функционирования конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности в теории. На основе проведенного исследования автор доказывает, что в целом институт муниципальной собственности является одним из демократических институтов конституционного права, занимающих место системообразующего элемента муниципального образования, служащего экономической основой, обеспечивающего целостность и управляемость системы, являющегося социальной защитой населения и поддержки качества его жизни, что имеет особое значение для Республики Казахстан на современном этапе развития.

Ключевые слова: муниципальная собственность, органы местного самоуправления, институционализация.

PLACE AND ROLE OF MUNICIPAL PROPERTY IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL LAW OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

In this article the defining characteristics of peculiarities of functioning of constitutional and legal institutionalization of municipal property are analyzed in theory. On the basis of undertaken study the author proves, that on the whole the institute of municipal property is one of the democratic institutes of constitutional law, that takes the position of systematically important element of municipal unit, serving as the economic basis and providing integrity and governability of the system as well as being the social security and support of life level, that has the particular importance for the Republic of Kazakhstan at the modern stage of development.

Keywords: municipal property, local government, institutionalization.

Как отмечается в юридической литературе, в процессе осуществления правовой реформы социально-экономические преобразования должны получать адекватное отражение в законодательстве, что имеет объективные предпосылки с точки зрения самих закономерностей становления нового конституционного строя, рыночной экономики, где свобода и собственность как элементы гражданского общества существуют и проявляют себя в нормативно-правовом единстве [3, с. 330]. При этом, как отмечает Н.С. Бондарь, решающее значение имеет конституционное регулирование данных отношений. Известно, что конституционное назначение отношений собственности определяется, прежде всего, их ролью в формировании и реализации процессов политического властвования. В этом плане юридическое содержание собственности предопределяет важнейшие характеристики демократических институтов конституционного строя, включая институты местного самоуправления, в особенности в их экономическом и социальном проявлении [4].

Известно, что конституционное регулирование собственности имеет свою специфику, выражающуюся в том, что главной его задачей является юридическое закрепление форм собственности,

признаваемых государством. Другими словами, как отмечает О.Е. Кутафин, именно конституционные нормы решают вопрос о том, какие формы собственности государством признаются и гарантируются [3, с. 330].

Вопросы конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности имеют два аспекта, требующих рассмотрения. Первый – это закономерности и специфика формирования муниципальной собственности как правового института в рамках совершенствования законодательства о местном самоуправлении в Республике Казахстан. Второй аспект – выявление места и роли института муниципальной собственности в системе конституционного права и конституционных гарантий. Полагаем, комплексное исследование этих аспектов позволит сделать вывод о перспективах конституционно-правовой институционализации муниципальной собственности.

Традиционно институционализация понимается как процесс образования институтов, т. е. формирование нормативных типов социальной действительности [3, с. 330].

Следует отметить, что в науке конституционного права зачастую при рассмотрении вопросов институционализации того или иного явления

используется термин «конституционализация». И здесь важно отметить смысловые различия.

Нормативную основу конституционализации составляют Конституция Республики Казахстан и конституционные законы, развивающие и детализирующие ее положения. Ключевую роль в конституционализации правового порядка играют нормативное и казуальное толкование Конституции РК Верховным Судом Республики Казахстан. Основными условиями конституционализации являются нормативность Конституции и ее прямое применение судебными и иными органами государственной власти.

В подтверждение этому разд. 2 ч. 1 Гражданского кодекса Республики Казахстан назван «Право собственности и другие вещные права». Он содержит главы: «Общие положения», «Право хозяйственного ведения», «Право оперативного управления», «Общая собственность», «Простое товарищество», «Приобретение права собственности и иных вещных прав», «Прекращение права собственности и иных вещных прав», «Защита права собственности и иных вещных прав». Таким образом, институт права собственности логически автономен.

Вместе с тем целесообразнее рассматривать этот институт в системе национального права. В связи с тем, что разные отрасли права, имея индивидуальности предмета и метода правового регулирования, взаимодействуют с институтом права собственности различным образом, у современных правоведов отсутствует согласованное мнение по вопросу отнесения права собственности к той или иной отрасли права.

И.Г. Басин, один из разработчиков Гражданского кодекса Республики Казахстан в своих трудах указывает, что институт права собственности содержит кроме норм гражданского права, нормы публично-правового характера, такие как конституционные, административные и другие. Иначе говоря, право собственности как юридический институт представляет собой не гражданско-правовой, а многоотраслевой институт права, в котором, однако, преобладающее мнение занимают гражданско-правовые нормы [1, с. 34]. Это мнение было также поддержано в трудах Е.А. Суханова.

Так, конституционное право вкладывает в это понятие социально-экономический смысл, а гражданское – точные, логичные конструкции, которые находят свое применение прежде всего в судах при рассмотрении споров.

В Конституции РК содержатся две статьи, посвященные собственности (ст. 6 и 26). В этих статьях закреплены основные, фундаментальные

положения о собственности и праве собственности, на основе которых развилось многочисленное и разветвленное законодательство о собственности.

В п. 1 ст. 6 Конституции закреплено, что «в Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность».

Основные положения о праве собственности содержатся в Гражданском кодексе Республики Казахстан. В п. 1 ст. 188 ГК РК закреплено, что право собственности есть признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом.

По мнению многих исследователей, конституционным правом закрепляется наиболее широкое представление о праве собственности, данная отрасль отражает предельно общие характеристики социальных феноменов, социально-экономическое содержание права собственности и его взаимосвязь с иными институтами общественного строя, закрепляет базовые институты права собственности [2, с. 145]. «Объем правовых понятий права собственности, свободы договора, возмещение вреда, сформулированный в конституционном праве, должен предопределять интерпретацию этих понятий в гражданском праве» [5, с. 45].

Таким образом, отношения собственности есть не что иное, как объект конституционно-правового регулирования.

В Республике Казахстан специфический конституционно-правовой аспект института собственности проявляется в отношениях по разграничению собственности и правомочий по управлению ею, которые складываются на республиканском (государственном) уровне и уровне граждан Республики Казахстан. Это значительно отличается от сложившейся ситуации в Российской Федерации, где отношения складываются на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус человека и гражданина неразрывно связан с институтом частной собственности, во многом определяющим положение человека в обществе и государстве. К примеру, статус территориальных (муниципальных) образований и органов местного самоуправления включает институт муниципальной собственности и правовые возможности, составляющие содержание соответствующего права. Собственность общественных организаций также является элементом характеристики их конституционно-правового статуса.

Таким образом, институт собственности проявляется в статусных характеристиках всех субъектов конституционно-правовых отношений, приобретая различные правовые формы (нормы, принципы, основы) и играя важную роль в выявлении правового состояния таких субъектов как на конституционном уровне, так и в законодательстве иных отраслей права, исходящих из конституционного права.

Таким образом, можно сделать вывод, что институализация муниципальной собственности подчиняется закономерностям сочетания частного и публичного интереса, частноправовых и публично-правовых начал, отношений властвования, с одной стороны, и реализации прав местного сообщества на решение вопросов местного значения, в том числе через управление и распоряжение муниципальной собственностью как экономической основой местного самоуправления – с другой. Поскольку институт муниципальной собственности является комплексным, сочетающим нормы различных отраслей права, каждая из которых выполняет свои функции, обусловленные особенностями предмета и метода отраслевого правового регулирования, методологически верно говорить о конституционно-правовых основах институализации муниципальной собственности, нежели о конституционно-правовой институализации.

В 2002 г. по поручению Президента Правительство Республики Казахстан разработало Концепцию разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений. «Практическое осуществление этой Концепции,

направленной, в том числе, и на расширение полномочий местного государственного управления, решение вопросов территориального развития, организации эффективного управления на нижних уровнях, требует пересмотра и перераспределения функций сверху донизу, что в свою очередь повлечет необходимость внесения изменений и дополнений в значительное количество законов нашего государства». Но правительственная Концепция в основном направлена на систематизацию функций исполнительной власти, которая представлена до самого низшего звена государственного управления. В ней отсутствуют вопросы совершенствования государственного управления других ветвей власти, в частности представительной.

В процессе разграничения государственной собственности значительная часть имущества переходит в собственность муниципальную для реализации публичных функций.

По нашему мнению, основным фактором, влияющим на развитие отношений по поводу муниципальной собственности, является закрепление именно в Конституции Республики Казахстан, вопросов регулирования отношений собственности.

Институт муниципальной собственности является одним из демократических институтов конституционного права, занимающих место системообразующего элемента муниципального образования, служащего экономической основой целостности и управляемости системы социальной защиты населения и поддержки качества его жизни, что имеет особое значение для Республики Казахстан на современном этапе развития.

Примечания

1. Басин И. Г. Способы защиты прав собственности и иных вещных прав // Предприниматель и право. – 1999. – № 8. – С. 34.
2. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 145
3. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – С. 330.
4. Бондарь Н. С. Современная конституционная модель местного самоуправления в России: сочетание публичных и частных начал // Местное самоуправление на рубеже веков: история и современность. – М.: Изд-во Ростовского университета, 2000.
5. Гаджиев Г. А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации. – М., 1995. – С. 45.
6. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. – М.: Норма, 2008. – С. 328-329.
7. Мальцев Г. В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. – С. 412.

ГЛАДКОВА Александра Григорьевна, преподаватель, факультет Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). E-mail: gladkova.aleksandra@gmail.ru

GLADKOVA Aleksandra, Lecturer, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU). E-mail: gladkova.aleksandra@gmail.ru