

# О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ ПЕРЕДАЧИ МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

**И.Т. Рагимов,**

диссертант Академии государственного  
управления при Президенте  
Азербайджанской Республики

*При выполнении органами государственной власти своих полномочий неизбежно возникает проблема реализации этих полномочий в нижестоящих территориальных единицах государственного управления. Перечень таких полномочий слишком велик и охватывает практически все стороны деятельности органов государственной власти. Автор предлагает два пути разрешения этих проблем: создание специальных структур власти на территории местного самоуправления для выполнения государственных задач или же предоставление органам местного самоуправления на основе международно-правовых норм и законов Азербайджанской Республики соответствующих государственных полномочий. Анализируя положительные стороны и недостатки каждого пути решения проблемы, автор склоняется ко второму способу и предлагает принять закон о делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. В статье дается также концепция названного закона.*

At performance by public authorities of the powers inevitably there is a problem of realisation by them of these powers in subordinate territorial units of the government. The list of such powers is too great and covers practically all aspects of activity of public authorities. The author offers two ways of the permission of these problems: creation of special structures of the power in territory of local government for performance of the state problems or granting to local governments, on the basis of international legal norms and laws of the Azerbaijan Republic, corresponding state powers. Analyzing positive sides and lacks of each way of the decision of a problem, the author is declined by second way and the law on delegation of separate state powers to local governments suggests to pass. In article the concept of the named law is given also\* .

---

\* Ragimov I.T. On the legal nature of the transfer of local self-governance of certain state powers.

В процессе выполнения органами государственной власти своих функций неизбежно возникает проблема реализации ими своих полномочий на низовых территориальных уровнях. Регулирование таких отношений, как регистрация актов гражданского состояния, воинский учет, совершение нотариальных действий и т.д. представляет собой довольно трудную и проблемную задачу для органов государственной власти. В принципе представляются возможными два пути решения проблемы.

Во-первых, это создание специальных структур по выполнению государственных полномочий на территории местного самоуправления. Во-вторых, основываясь на международно-правовых нормах и законах Азербайджанской Республики, наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями.

У каждого из этих путей имеются свои преимущества и недостатки. Явным недостатком первого пути является создание новых управленческих структур, которые в конечном итоге обязательно сольются в существующую государственную систему управления. В результате повторения управленческих органов может возникнуть достаточно много коллизий, нездоровая конкуренция, что в свою очередь может привести к усилению административных проволочек в государственных органах. Недостатком второго пути является невозможность создания эффективной системы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления сверху донизу по той простой причине, что органы местного самоуправления в правовом отношении не зависят от государства и потому, соответственно, ограничены возможности государственной власти дать прямые указания органам местного самоуправления.

Надо отметить, что на практике используется оба эти пути. Кроме отмеченного выше создания единой системы исполнительной власти, у первого пути есть и другие преимущества: 1) государственная власть становится более близка к населению, 2) органы государственной власти получают более полную и исчерпывающую информацию о положении дел в местных общинах, 3) возникают возможности комплексного, социально-экономического развития территорий, охватывающих большее пространство, чем территории местного самоуправления, потому что в ряде случаев на таких территориях существуют не только одна, но и несколько административных органов.

Имеются определенные исторические предпосылки выполнения органами местного самоуправления государственных полномочий. А в наши дни в некоторых государствах с высоко развитой системой местного самоуправления наблюдается уменьшение удельного веса коммунальных дел, выполняемых государством, и наоборот, наблюдается рост объемов государственных полномочий в структуре публичных работ, выполняемых муниципалитетами.

По мнению Г.В. Барабашева, такая эволюция местного самоуправления "многokrатно усилила государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными и поставив

выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министров"<sup>1</sup>. Немецкий ученый Р. Граверт отмечал, что "чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать единым для всей страны принципам государственной политики"<sup>2</sup>.

Выдвинутый и обоснованный Евросоюзом, закрепленный в Европейской хартии 1985 г. "О местном самоуправлении" принцип передачи власти все больше распространяется в странах-участницах хартии. Эта практика уже широко применяется в таких странах, как Испания, Италия, Швеция, Нидерланды и ФРГ. Во Франции реализация принципа передачи государственных полномочий местным органам стала фактором, обуславливающим переход от централизованных основ управления к относительно децентрализованному. В настоящее время тенденцией общей для большинства современных развитых стран мира является уменьшение прямых коммунальных работ, расширение перечня обязательных и делегированных работ. Такая ситуация отражает, в первую очередь, возрастающую интеграцию местных органов в механизм государства, их направленность на решение вопросов общегосударственной важности. Весьма примечательно в этом отношении то, что в Германии, например, более 80-90 % работ, выполняемых местными органами, составляют обязательные и делегированные.

Близка вышеописанному и ситуация в Азербайджане, несмотря на отсутствие точной статистики, с уверенностью можно сказать, что больше половины выполняемых органами местного самоуправления работ составляют государственные функции в разных областях хозяйствования. Это прокладка дорог и их ремонт, мероприятия по обеспечению занятости населения, организация работы дошкольных образовательных учреждений, вопросы медицины и здравоохранения, определение и сбор местных налогов, организация служб местного транспорта и связи и ряд других вопросов. По нашему мнению, это самая эффективная юридическая практика законодательной передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления по той простой причине, что многие муниципальные образования уже сейчас реализуют десятки таких полномочий согласно нормативным актам.

Теория муниципального управления предусматривает две формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: передача полномочий и делегирование полномочий.

Говоря о передаче полномочий, предусматривается такой способ регулирования полномочий органов местного самоуправления, при котором то или иное полномочие исключается из компетенции государственного органа и включается в компетенцию органа местного самоуправления. При этом, как правило, не указывается, на какой срок передается полномочие. Говоря о делегировании, предусматривается одноразовая, на определенный срок или бессрочная передача органом государственной власти права

решения той или иной задачи органам местного самоуправления. Согласно "Толковому словарю государственного управления" передача полномочий от латинского слова *delegare* – делегировать, передать. Предусматривается передача функций и прав по принятию решений от одного субъекта другому. Обычно полномочия передаются вышестоящими организациями нижестоящим вместе с ответственностью<sup>3</sup>.

Следует обратить внимание на разницу в содержаниях понятий "передача полномочий" и "делегирование полномочий". Передача полномочий происходит на постоянной основе и реализуется без всяких предварительных условий, расширяя тем самым предмет ведения муниципального образования. Делегирование полномочий происходит с соблюдением определенных требований на временной основе, расширяя компетенцию отдельных муниципальных образований.

Наделение местных органов власти отдельными государственными полномочиями предусматривает более эффективное и качественное исполнение тех самых задач по сравнению с органами государственной власти. В то же время предусмотренный Европейской хартией местного самоуправления принцип делегирования полномочий рассматривается как принцип соответствия данного уровня власти определенному уровню ответственности. Другими словами, любые полномочия, которые можно более эффективно выполнить на низовом уровне, должны быть переданы этому уровню.

Анализ и наблюдение также показывают, что передача отдельных государственных полномочий местному самоуправлению создает возможности для решения ряда важных не только для муниципального образования, но и в целом для государства актуальных задач.

Это в том числе означает:

- содействие децентрализации государственной власти, содействие развитию самоуправленческих начал в жизни общества;
- обеспечение властных полномочий народа, участие народа в претворении властных отношений;
- повышение эффективного отношения местных общин к различным интересам и тенденциям отдельных граждан;
- претворение в жизнь более эффективного и компетентного руководства процессами, принятие и реализацию административных решений в социальных процессах, реализацию вопросов местного значения;
- создание рычагов для более гибких реакций на требования, вытекающих из характера переходного периода в стране.

Конституцией Азербайджанской Республики предусматривается передача дополнительных полномочий муниципалитетам законодательными и исполнительными властями (ч. II ст. 144)<sup>4</sup>. В ст. 42 закона Азербайджанской Республики "О статусе муниципалитетов" предусматривается, что при наделении муниципалитетов законодательными и исполнительными органами власти дополнительными полномочиями, эти органы обеспечивают муниципалитеты финансовыми средствами,

необходимыми для реализации полномочий<sup>5</sup>. К сожалению, действующим законодательством Азербайджанской Республики не определяется юридическая форма передачи муниципалитетам государственных полномочий. Считаем, что необходимо принятие отдельного закона, закрепляющего правовые основы передачи отдельных государственных полномочий местным органам самоуправления. Закон можно было бы назвать "О регулировании передачи отдельных государственных полномочий местным органам самоуправления в Азербайджанской Республике". Такой закон, регулирующий разделение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, и общественные отношения, связанные с передачей местным органам самоуправления отдельных государственных полномочий, способствовал бы обогащению законодательной базы муниципалитетов и созданию юридической основы для решения ряда проблем местного самоуправления. До принятия вышеназванного закона не будет понятно, какие полномочия относятся к государственным, а какие к органам местного самоуправления. Будут трудности и с решением вопросов по передаче или делегированию полномочий.

Для устранения пробелов в передаче и финансировании отдельных государственных полномочий можно установить такой принцип, что полномочия органов местного самоуправления, определенные текущими законами, не отнесенные законом "О статусе муниципалитетов" к местным вопросам, являются отдельными государственными полномочиями, переданными для реализации органами местного самоуправления.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). М., 1971. С. 104.

<sup>2</sup> Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Гос-во и право. 1992. № 10. С. 107.

<sup>3</sup> Толковый словарь государственного управления (на азерб. языке). Баку, 2007. С. 320.

<sup>4</sup> Конституция Азербайджанской Республики. Баку: Ганун, 2009. 46 с.

<sup>5</sup> О статусе муниципалитетов: закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 г. за № 698-1Г // Свод законодательства Азербайджанской Республики. 1999. № 7. Ст. 584.