

*Зейналова Эльмира Шахмар,
диссертант Академии Государственного Управления
при Президенте Азербайджанской Республики*

ВЗАИМООТНОШЕНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются некоторые конституционно-правовые аспекты управления государственного и муниципального характера. Автор пытается проанализировать вопросы самоорганизации населения на местном уровне с целью активизации их участия в построении демократических отношений.

В статье автор приходит к выводу, что эффективное функционирование муниципальных образований возможно только при слаженном организационном сотрудничестве органов государственной власти с местными органами самоуправления.

The article deals with some constitutional and legal aspects of public and local administration. The author strives to analyze the issues of population's self-organization at local level with purpose of their becoming active in establishment of democratic relations.

In the article, the author makes conclusion that effective functioning of municipalities is only possible thanks to coherent organizational cooperation of public bodies with local authorities.

Ключевые слова: государство, муниципалитет, конституция, право, демократия, управления, самоуправления.

Key words: state, municipalities, constitution, law, democracy, administration, self-administration.

В Азербайджане, как и в других странах, проблема отношений между государственной и муниципальной властью довольно актуальна. Для решения проблем местного значения органы местного самоуправления всегда выступали как атрибут демократического общества, а также формой самоорганизации населения. Сегодня местное самоуправление признано равноправной с государственной и самостоятельной формой власти. Однако, по многим оценкам, мы, говоря о местном самоуправлении, все еще, как и прежде, имеем дело с государственной системой управления. Естественным образом возникает вопрос о разграничении полномочий и о налаживании взаимодействия между двумя уровнями власти. Эффективное функционирование муниципальных образований возможно при организационном сотрудничестве органов государственной власти с местным самоуправлением. Они должны быть, как партнеры, целенаправленно идущие к достижению цели.

В становлении и развитии местного самоуправления Азербайджана большую роль играют региональные органы государственной власти. Взаимодействие последних с органами местного самоуправления в значительной степени определяет эффективность осуществления региональной политики — решения экономических, политических и социальных проблем развития муниципального образования и субъекта в целом. С другой стороны, такое взаимодействие обеспечивает результативность муниципальной политики,

способствуя через решение вопросов местного значения реализации государственных задач: укрепление основ народовластия, создание условий для обеспечения жизненных интересов населения, проведение мероприятий по социальной защите населения, стабилизация политической системы, подготовка кадров для муниципальных органов. Безобразов В.П. в своей книге "Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть" [3] делает вывод о том, что "государство и самоуправление неразделимы и что попытки разъединения могут привести к разрушению или самоуправления, или государства, так как первое не может же сделаться во втором, — государством в государстве". По его мнению, "самоуправление не может быть иначе рассматриваемо, как в совокупности с общим организмом всего государственного механизма управления, в состав которого оно входит, как органическая часть единого целого".

В мировой практике также местное самоуправление признается в качестве одной из главных основ демократического общества. Стратегическая цель организации местного самоуправления состоит в активном развитии муниципальных образований, которые являются реальным элементом конституционного строя той или иной страны. Следует отметить, что в зарубежных странах широкое распространение получил институт делегирования государственных полномочий муниципальным органам и накоплен большой

опыт в сфере реализации государственных полномочий на местном уровне. В современной практике государственного строительства делегирование полномочий широко используется как способ перераспределения полномочий, способствует сближению государства и общества, позволяет избежать ряда важных проблем, связанных с излишней концентрацией власти на центральном уровне и перегрузки центральных органов сугубо местными делами. Делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления осуществляется на основе следующих принципов: законности; обоснованности; дополнительности делегированных полномочий; материально-финансовой обеспеченности; подконтрольности осуществления делегированных полномочий. Действительно, хорошо знакомые с положением дел в соответствующих муниципальных единицах, органы местного самоуправления способны более эффективно и оперативно, чем центральное правительство, решать локальные вопросы.

Конституция Азербайджанской Республики 1995 г. провозглашая местное самоуправление, определяет также его полномочия, т. е. признает за ним определенную совокупность прав и обязанностей, необходимую для решения вопросов местного значения.

Признание местного самоуправления означает, что государство видит в нем некий социальный институт, не обладающий свойствами государственной структуры. Децентрализация управления — это способ не просто сохранения целостности государства, но и эффективной защиты общества и граждан, развития духовных, культурных, экономических связей между всеми регионами Азербайджанской Республики.

Местное самоуправление в Азербайджане, в отличие от целого ряда других стран, было создано не по инициативе населения, а по инициативе органов власти. Если учесть, что в стране отсутствовали глубокие традиции местного самоуправления, станет ясно что сформировать институт муниципалитетов сразу же после принятия Конституции было невозможно. Прежде всего у населения и органов власти необходимо было создать представление о местной демократии. По этой причине в Азербайджане первые выборы в муниципалитеты были проведены через четыре года после принятия Конституции, т.е. 12 декабря 1999 г. Интенсивное развитие законодательства о местном самоуправлении приходится на период именно после этого года.

По сегодняшний день в Конституциях целого ряда стран Европы принцип местного самоуправления не нашел своего отражения.

В Азербайджане же, учитывая важность конституционных гарантий в формировании местного самоуправления, основные принципы местного самоуправления были заложены в разделе четвертом "Местное самоуправление" и статье 150 принятой 12 ноября 1995 года Конституции. Таким образом, в Азербайджане конституционные гарантии местного самоуправления составляют основу всех правовых гарантий.

Согласно ст. 144 Конституции Азербайджанской Республики законодательная и исполнительная власти могут передать муниципалитетам (хотя целесообразнее было бы говорить о передаче этих полномочий органам местного самоуправления, как это сделано в научно-практическом Комментарии к Конституции Азербайджанской Республики) [1] дополнительные полномочия, но с обязательным закреплением за ними необходимых материальных и финансовых средств. При этом за переданными полномочиями сохраняется их государственная природа, при их реализации орган местного самоуправления выступает от имени государства и несет ответственность за осуществление государственных полномочий в той мере, в какой они обеспечены соответствующими органами го-

сударственной власти материальными и финансовыми ресурсами.

В юридической литературе существуют неоднозначные оценки института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Некоторые исследователи отмечают позитивный характер децентрализации власти на местном уровне, разгрузки центрального правительства от местных дел и приближения его к населению. Другие, отмечая общую для большинства стран современного мира, тенденцию сокращения собственно местных дел, возрастания доли государственных полномочий в структуре их компетенции, говорят о включении местного самоуправления в единую вертикаль государственного управления. Увеличение объема переданных государственных полномочий у органов местного самоуправления "многократно усилило государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными и поставив выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министров... Окончательно отделили элементы местного самоуправления в муниципальной организации во второй план превращая муниципальное управление в разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общегосударственной политики".

Применение института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, получившего широкое международное признание и закрепленного в Европейской Хартии местного самоуправления, — это объективный процесс, направленный на децентрализацию государственной власти, когда органам местного самоуправления поручается выполнение конкретных функций и задач, не утративших своего общегосударственного значения [2].

На данном этапе самой главной стратегической проблемой во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления является вопрос о разграничении полномочий и ответственности. Отсутствие разграничения полномочий между этими субъектами власти приводит в конечном итоге к дублированию их работы.

Для Азербайджана концепция передачи функций является ключевой и фундаментальной задачей на пути развития системы управления. Функции и полномочия между органами государственной власти и местного самоуправления делятся на основе принципов субсидиарности, коллегиальности и прозрачности.

На сегодняшний день в парламенте Азербайджана обсуждается законопроект о разграничении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Думаю, что принятие этого закона приведет к точному определению функций между органами государственной власти и местного самоуправления и решит многие вопросы на местном уровне.

Литература:

1. Алиев Ш. Научно-практический Комментарий Конституции Азербайджанской республики. — Баку, 2000.
2. Европейская Хартия местного самоуправления // Муниципальное законодательство Азербайджанской Республики. Книга 1. — Баку, 2000.
3. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть: учебное и научно-практическое пособие. — М., 1999
4. Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие. — М., 1999.
5. Рязанов Н.М. Государственная и муниципальная власть: проблемы взаимодействия.
6. Васильев А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2012 р.