

**ИБРАГИМОВ РАУФ,**

диссертант

*(Академия государственного управления  
при Президенте Азербайджанской Республики)*

УДК 342.9

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Правовое регулирование вопросов местного значения составляет ядро муниципального права. Исследование правовой основы местного самоуправления позволяет выявить ограниченность норм муниципального законодательства, регламентирующих перечень вопросов местного значения. Моделирование перечня вопросов местного уровня будет способствовать разграничению и закреплению в законодательстве полного перечня вопросов местного значения по населённым пунктам.

**Ключевые слова:** муниципальное право, муниципальная власть, муниципальное образование, органы местного самоуправления, муниципальные выборы, муниципальная реформа, муниципальная собственность.

Правове регулювання питань місцевого значення є ядром муніципального права. Дослідження правової основи місцевого самоуправління дозволяє виявити обмеженість норм муніципального законодавства, регламентуючих перелік питань місцевого значення. Моделювання переліку питань місцевого рівня сприятиме розмежуванню й закріпленню в законодавстві повного переліку питань місцевого значення в населених пунктах.

**Ключові слова:** муніципальне право, муніципальна влада, муніципальна освіта, органи місцевого самоврядування, муніципальні вибори, муніципальна реформа, муніципальна власність.

Legal regulation of local issues at the core of the municipal law. Study of the legal basis of local government reveals the limitations of the rules of municipal law governing the list of issues of local importance. Simulation of the list of issues at the local level will contribute to the delimitation and legislating a complete list of local issues on Human Settlements.

**Key words:** municipal law, municipal authorities, municipalities, local governments; municipal elections, municipal reform, municipal property.

**Ведение.** Вопросы местного значения, будучи одной из основных категорий муниципального права, выступают в качестве основы осуществления полномочий органов местного самоуправления. Отношения, возникающие в процессе обеспечения жизнедеятельности местного населения, обусловлены решением вопросов местного значения. Важнейшие стороны муниципальной деятельности по решению вопросов местного значения находятся в центре внимания правительства, находят своё закрепление в Концепции развития «Азербайджан – 2020: вид на будущее», государственных программах социально-экономического развития регионов республики.



**Постановка задачи.** В рамках осуществленной региональной политики государства за весь период функционирования муниципальной власти (2000–2014 годы) были достигнуты определённые результаты по созданию правовой основы местного самоуправления в республике, созданы муниципальные образования во всех населённых пунктах, проведены муниципальные выборы на основе общих принципов избирательного права граждан Азербайджана, накоплен определённый опыт по организации местной власти по европейской модели. Вместе с тем, как свидетельствует анализ, муниципальная система управления все ещё не утвердилась как самостоятельная форма власти на местах. Об этом шла речь на третьем общереспубликанском сходе муниципальных руководителей, проходившем 23 июня 2014 г. в городе Баку, в котором обсуждены задачи по организации муниципальной деятельности в решении социальных вопросов местного значения.

**Результаты исследования.** В ходе обсуждения подчеркивалось, что муниципалитеты все ещё не получили свою роль и место в решении вопросов местного значения, значительная часть осуществляемых ими проектов связана в основном с решением мелких проблем, и что местные финансы не обеспечивают финансирования не только проектов, но и даже текущую (управленческую) деятельность муниципалитетов [5, с. 2]. Также было признано, что муниципалитетами за весь период существования были успешно реализованы полномочия в сфере продажи земельных участков, находящихся в их собственности.

Изучение понятия «вопросов местного значения» на уровне конституции и законодательства о местном самоуправлении позволяет сделать вывод об отсутствии норм, определяющих содержание и структуру вопросов местного значения в нормативно-правовых актах. Профессор И.О. Гулиев, исследуя сущность этой проблемы, указал на необходимость устранения недостатков правового регулирования вопросов местного значения и определения критериев отнесения того или иного вопроса к местным [7, с. 107]. Существует также целый ряд проблем, связанных с определением полномочий органов местного самоуправления и с их реализацией. Сравнительный анализ практики правового регулирования вопросов местного значения по странам, подписавшим Европейскую хартию местного самоуправления 1985 г., показывает, что из-за неразработанности правовых основ вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению отражаются в уставах муниципальных образований всех типов в виде переписывания одних и тех же положений законов. Но главная особенность правового регулирования вопросов местного значения сводится к тому, что значительная часть (свыше 95%) этих вопросов относится к предмету ведения местных органов государственной исполнительной власти.

Исследование показывает, что обеспечение нормальной деятельности муниципалитетов без совершенствования правовой основы местного самоуправления невозможно.

Формирование правовой основы местного самоуправления в Азербайджанской Республике включает три периода:

1) 1995–1998 гг. – период становления конституционной основы права местного самоуправления.

В эти годы приняты Конституция Азербайджанской Республики (12 ноября 1995 г.), в ней были закреплены понятия «местное самоуправление», «муниципалитет», «вопросы, решаемые на заседаниях муниципалитетов», «муниципальная собственность», принят также Земельный Кодекс Азербайджанской Республики, в котором определены права и обязанности муниципалитетов в области использования земли.

2) 1999–2004 гг. – период возрождения муниципальной власти.

В рассматриваемый период принят Закон Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» (2 июля 1999 г.), проведены первые муниципальные выборы, учреждены муниципалитеты во всех населённых пунктах, осуществлялись некоторые полномочия (в основном по продаже земли гражданам) муниципалитетами, Азербайджанская Республика присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления (2002 г.).

3) 2005–2014 гг. – период застоя.

Закон Азербайджанской Республики «О передаче имущества в муниципальную собственность» (7 декабря 1999 г.), определивший стартовые условия муниципальной реформы



в республике, не был приведён в исполнение: не обеспечена имущественная и финансовая самостоятельность муниципалитетов, не закреплены в законодательстве перечень вопросов местного значения и полномочия местных органов самоуправления по их решению. Также не принят закон Азербайджанской Республики «О взаимодействии муниципалитетов с органами местной исполнительной власти».

Возможность выделения нами застойного периода в развитии правовой основы местного самоуправления в республике была выявлена в результате сравнительного анализа практики правового регулирования вопросов местного значения в разных странах. В этом плане более убедительными были результаты анализа российской практики конституционно-правового регулирования вопросов местного значения. Так, в ст. 130 Конституции Российской Федерации определено назначение муниципалитетов, которое обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения. А с 1995 г. в российском законодательстве появлялись перечни вопросов местного значения и нормы, предусматривающие их дифференциацию по типам муниципальных образований.

Впервые положения об осуществлении местного самоуправления муниципалитетами в Азербайджанской Республике и создании муниципалитетов на основе всеобщих выборов были закреплены в статье 142 Конституции Азербайджанской Республики, принятой в 1995 г. Видно, что в отличие от ст. 130 Конституции России назначение местного самоуправления в Конституции Азербайджана не было обозначено. Статья 144 Конституции Азербайджана называется «Полномочия муниципалитетов», к которым отнесены вопросы, решаемые на заседаниях муниципалитетов. Отсюда понятно, что вопросы местного значения и полномочия муниципального уровня закреплены одной и той же статьёй Конституции Азербайджанской Республики. В данной статье перечислены следующие вопросы: 1) признание полномочий членов муниципалитета; 2) утверждение регламента муниципалитетов; 3) избрание председателя муниципалитета и его заместителей; 4) определение местных налогов и сборов; 5) утверждение местного бюджета и отчёта об его исполнении; 6) регулирование муниципальной собственности; 7) принятие и исполнение местных программ социальной защиты и социального развития; 8) принятие и исполнение местных программ экономического развития; 9) принятие и исполнение местных программ экологии. Вторая часть указанной статьи предусматривает передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Судя по перечисленным пунктам можно предположить, что Конституция Азербайджана в соответствии с Европейской хартией определённую часть публичных дел относит к предмету ведения муниципалитетов в интересах местного населения и тем самым создает конституционную основу для правового регулирования вопросов местного значения [8, с. 199].

Основным юридическим актом, регулирующим после Конституции Азербайджанской Республики, муниципальную деятельность в государстве является Закон Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» (от 2 июля 1999 г.). Согласно этому закону решение вопросов местного значения является непосредственной целью муниципальной деятельности.

Правовое регулирование вопросов местного значения начинается с момента законодательного закрепления полного списка вопросов местного значения, подлежащих решению местными органами самоуправления. Подчёркнём, что перечень вопросов местного значения не закреплён в Законе Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов». В данном законе вместо перечня вопросов местного значения закрепляются положения о местных программах социальной защиты и социального развития, экономического развития, экологии и т.д.

Известно, что в федеративных государствах субъекты федерации имеют право регулировать вопросы, связанные с организацией местного самоуправления в своём законодательстве. Что же касается Азербайджанской Республики как унитарного государства, то правовые основы вопросов местного значения должны отражаться не только в Конституции Азербайджанской Республики и законах Азербайджана, но и в Конституции и законах Нахичеванской Автономной Республики в составе Азербайджанской Республики. Отметим,



что нормы о местном самоуправлении в Конституции Нахичеванской Автономной Республики отсутствует [6, с. 624]. По нашему мнению, вопросы учреждения муниципальных образований на территории автономной республики, определения их границ и формы преобразования, структура и полномочия органов местного самоуправления должны решаться в соответствии с законами автономной республики.

Последней стадией правового регулирования вопросов местного значения является закрепление указанных вопросов в уставах муниципальных образований. Устав разрабатывается представительным органом муниципалитета в соответствии с нормами Конституции Азербайджанской Республики и закона о муниципалитетах. Что же касается регулирования вопросов местного значения в рамках устава, то эта задача решается путём последовательного переписывания части I, ст. 144 Конституции Республики Азербайджан и ст. ст. 4, 5, 6 Закона Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов», предусматривающих осуществление муниципальных программ. Так, например, в уставе Ясамальского муниципального управления г. Баку, утверждённом 14 февраля 2000 г., раздел второй под названием «Организация муниципальной деятельности» содержит часть с названием «Заседание муниципалитета», в которой отражаются все вопросы, предусмотренные в ст. 144 Конституции Азербайджанской Республики и положения ст. ст. 4, 5, 6 Закона «О статусе муниципалитетов». Исходя из того, что уставы всех муниципалитетов составлены на основе единого образца, можно сделать вывод о том, что всеми муниципальными образованиями в республике решаются одни и те же вопросы местного значения.

В Азербайджане, как и в России наибольшее число приходится на сельские муниципалитеты (89,1%), а муниципалитеты поселкового типа составляют 6,8%, городов – 4,1% всех муниципальных образований. Учитывая, что уровни и условия обеспечения основных жизненных потребностей населения различны в городах, посёлках и селах республики, «поселенческий» принцип организации местного самоуправления определяет и разграничение вопросов местного значения по муниципальным образованиям.

Закрепление норм о разграничении вопросов местного значения по типам муниципальных образований связано с выполнением ряда требований, которые определяются содержанием Европейской хартии и внутригосударственным законодательством. Первое требование состоит в том, что вопросы местного значения должны составлять значительную часть публичных дел в интересах местного населения. Как уже сказано выше, основная часть вопросов местного значения относится к сфере полномочий местных государственных органов власти. По нашему мнению, в Законе Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» и Положении об исполнительной власти следует устранить дублирование полномочий по решению вопросов местного значения путём разграничения предметов ведения различных органов власти.

Второе требование – это обеспечение имущественной самостоятельности муниципалитетов. Каждое муниципальное образование для выполнения своих функций, в соответствии со ст. 2 Закона Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов», должно иметь в собственности имущество и местный бюджет. Вопрос о передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность должен был регулироваться Законом Азербайджанской Республики «О передаче имущества в муниципальную собственность» (7 декабря 1999 г.).

Необходимо отметить, что завершение процесса реформы местной власти, передача полномочий по регулированию и управлению значительной частью государственных дел, связанных с обеспечением жизнедеятельности местного населения, всецело зависело от реализации норм указанного выше закона. Однако закон, регулирующий передачу государственного имущества в муниципальную собственность за период с 2000 г. и по 2014 г. по неизвестным причинам не был исполнен, а Конституционный Суд Азербайджанской Республики со своей стороны не подтвердил неконституционность данного закона.

Бюджет, формируемый муниципалитетами, составляет одну девятую часть всего местного бюджета. Это означает, что основная часть местного бюджета, как и прежде, остаётся



в распоряжении местных органов государственной власти. Таким образом, без укрепления финансово-экономической основы проблема правового регулирования вопросов местного значения и полномочий по их решению не может быть окончательно устранена.

Исследование механизма правового регулирования вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению позволяет сделать вывод о необходимости осуществления комплекса организационно-правовых мероприятий, а именно:

- 1) формирование муниципальной собственности на основе раздела государственной собственности;
- 2) расширение доходной базы местного бюджета;
- 3) расширение управленческих функций муниципалитетов за счёт ограничения функций местных органов исполнительной власти;
- 4) разработка и закрепление в законодательстве общей классификации вопросов местного значения;
- 5) разработка и закрепление в законодательстве перечня вопросов местного значения отдельно для городских и внутригородских муниципалитетов, а также для муниципалитетов поселковых и сельских типов.

**Выводы.** Теоретический анализ показывает, что общественные отношения по формированию муниципальной собственности и финансов, а также разделения местной государственной власти должны регулироваться на основе применения императивных предписаний в рамках полномочий парламента и главы государства.

Выполнение задач по 4 и 5 направлениям представляет собой сложную ступень реформирования местной власти. Сначала разрабатывается общая классификация вопросов местного значения по сферам местного самоуправления. На следующей стадии определяется разграничение вопросов местной жизни по типам муниципальных образований. Для отнесения того или иного вопроса к компетенции конкретного типа муниципалитета могут быть учтены следующие критерии:

- 1) возможность получения дотаций или субвенций из государственного бюджета для финансирования дополнительных расходов по решению вопросов местного значения;
- 2) способность органов местного самоуправления (наличие профессиональных кадров) и их должностных лиц решать вопросы местного значения.

При анализе правовой сущности каждого вопроса с использованием указанных критериев определяется наличие или отсутствие возможностей у муниципалитета осуществления соответствующей задачи. Такой подход исключает возможность переписывания в уставах муниципалитетов положений Конституции Азербайджанской Республики и закона о вопросах местного значения.

#### **Список использованных источников:**

1. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку, 2012.
2. Конституция Российской Федерации. – М. : Юрид. лит., 1993.
3. Кутафин О.Е. Европейская Хартия местного самоуправления // Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. М. : Юрист, 2000. – С. 538–544.
4. Закон Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» (2 июля 1999 г.) // Правовые основы муниципалитетов в Азербайджанской Республике. – Баку : НАКСУАНА, 2005. – С. 58–75.
5. Материалы Третьего Общереспубликанского Схода муниципальных руководителей (23 июня 2014 г.) // Азербайджан. – №132 (6698). – 24 июня 2014 г.
6. Аскеров З.А. Муниципальное право / З.А. Аскеров. – Баку : Изд-во Бакинского Университета, 2011.
7. Гулиев И.Г. Теоретические и правовые основы деятельности органов местного самоуправления / И.Г. Гулиев. – Баку : «Адилоглы», 2006.
8. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юрист, 2000.

