

Салимзаде Мехди  
Ильдырым оглу

## Организация и структура муниципалитетов как одной из основных форм местного самоуправления

Статья посвящена сущности местного самоуправления, его формам, нормативным основам организации и структуры муниципалитетов. В статье анализируются существующие в мире системы местного самоуправления, а также деятельность муниципалитетов как основной формы местного самоуправления в свете решения проблем, возникающих при установлении в Азербайджанской Республике местного самоуправления. Данное образование оценивается как средство гарантии прав и основных свобод человека и элемент политико-правового развития в целом. В отношении форм местного самоуправления комментируется раздел о местном самоуправлении Конституции Азербайджанской Республики, определяются недостатки и вносятся соответствующие предложения.

**Ключевые слова:** децентрализация, территориальная администрация, политический контроль, муниципальное право, Европейский Союз, публичный сектор, самоуправление, местная власть.

Стаття присвячена сутності місцевого самоврядування, його формам, нормативним основам організації та структури муніципалітетів. У статті аналізуються існуючі у світі системи місцевого самоврядування, а також діяльність муніципалітетів як основної форми місцевого самоврядування у світлі рішення проблем, що виникають під час встановлення в Азербайджанській Республіці місцевого само-

врядування. Дане утворення оцінюється як засіб гарантії прав і основних свобод людини і елемент політико-правового розвитку в цілому. Щодо форм місцевого самоврядування коментується розділ про місцеве самоврядування Конституції Азербайджанської Республіки, визначаються недоліки і вносяться відповідні пропозиції.

**Ключові слова:** децентралізація, територіальна адміністрація, політичний контроль, муніципальне право, Європейський Союз, публічний сектор, самоврядування, місцева влада.

The article is devoted to the essence of local self-government, its forms, normative bases of organization and structure of municipalities. The article analyzes the existing systems of local self-government in the world, as well as the activities of municipalities, as the main form of local self-government in the light of solving problems arising in the establishment of local self-government in the Azerbaijan Republic. This education is assessed as a means of guaranteeing human rights and fundamental freedoms and an element of political and legal development in general. With regard to the forms of local self-government, the section on local self-government of the Constitution of the Republic of Azerbaijan is commented on, shortcomings are identified and proposals are made.

**Key words:** decentralization, territorial administration, political control, municipal law, European Union, Public Sector, self determination, local governance.

УДК 321.8:331.107

Салимзаде Мехди Ильдырым оглу,  
диссертант  
Национальной академии  
наук Азербайджана

### 1. Введение

Местное самоуправление проявляется в различных формах непосредственного выражения воли проживающего на соответствующей территории населения, и вместе эти формы обеспечивают эффективность власти местного самоуправления [14, с. 203–225]. Непосредственное или прямое выражение воли населения с юридической точки зрения становится основным и самостоятельным элементом механизма народной власти. Непосредственность в местном самоуправлении обеспечивает также выступление органов местного самоуправления самостоятельным элементом механизма власти с юридической точки зрения. Юридическая и фактическая самостоятельность органов местного самоуправления в ряде развитых современных государств является результатом непосредственного или прямого выражения воли населением. Самостоятельность местного самоуправления осуществляется посредством избираемых населением данной территориальной единицы органов местного значения. Установлением прямой демократии, т. е. посредством

выборов, собраний населения и с помощью прочих форм происходит формирование важнейших институтов местного самоуправления.

### 2. Опыт различных государств в сфере организации и структуризации муниципалитетов

Деятельность учрежденных как выборной орган муниципалитетов по решению вопросов местного значения является составной частью деятельности местного самоуправления [16, с. 167–184; 20, с. 1–17]. Муниципалитеты формируются избирательным законодательством. Обычно общины основаны местного самоуправления закрепляются конституцией, и данное учреждение объединяет в себе выборные советы и формируемые ими исполнительные органы. Правильное определение структуры органов местного самоуправления является важнейшим вопросом с точки зрения эффективности их деятельности. Из опыта различных государств следует, что эти органы имеют однопалатную структуру. Простота или сложность структуры органов муниципалитетов, а также их численный состав определяются масштабом

территории и численностью населения. Сессии являются основной формой деятельности муниципалитетов. В большинстве случаев (например, в Великобритании) [15, с. 10–23] сессии (собрания) в нижних органах местного самоуправления проводятся раз в месяц, а в высших органах самоуправления – кварталы или раз в полугодие. Допускается проведение чрезвычайных собраний [21, с. 687–704]. Такого рода собрания проводятся в определенном законодательством порядке, могут созываться по требованию определенного количества членов, а также исполнительного органа муниципалитета в целях решения особых вопросов.

Органы самоуправления имеют различные исполнительные системы. На нижних уровнях это может быть глава города (солтис в Польше, кмет в Болгарии), а также глава села или городского квартала [26, с. 421–444].

В более крупных общинах гражданами избираются советы. При советах создаются постоянные комитеты (комиссии) двух видов:

- вспомогательные органы, которые разрабатывают проекты решений и осуществляют контроль;

- отраслевые органы управления (в Великобритании и т. д.) [15, с. 10–23; 30, с. 43–53]. В состав вторых в соответствии рабочему профилю комитета вводятся эксперты в определенном количестве. Комитеты принимают решения, исполнение которых обязательно. В таком случае на расширенных собраниях совета принимаются рекомендации комитетам. Муниципальным органом общины руководит избираемый советом или местным населением мэр, бургомистр и пр. В некоторых случаях непосредственно гражданами или советами избираются другие должностные лица (казначей, ответственное за порядок лицо и т. д.) местного самоуправления. Совет может привлечь также специалиста – управляющего по найму.

Органы местного самоуправления в большинстве стран формируются равными и прямыми выборами при тайном голосовании. Например, в Великобритании любой гражданин, достигший 18 лет, имеет возможность реализовать свое активное избирательное право. Пассивное избирательное право предусмотрено для граждан, достигших 21-летнего возраста, которые живут на данной территории или сроком не менее одного года арендуют там землю, дом или предприятие [13, с. 84; 23, с. 219]. Следует отметить, что в некоторых странах в отношении главы муниципалитета, а также членов совета выдвигаются особые требования. Для избрания в органы местного самоуправления во многих странах выдвигаются следующие условия: гражданин должен обладать избирательным правом, прожить до дня

выборов на данной территории не менее одного года или родиться там, быть внесенным в избирательные списки граждан или иностранцев, не иметь судимости [11].

Особое значение имеют сроки полномочий муниципальных советов. Упомянутый срок непосредственно влияет на деятельность соответствующих органов, ответственность их членов. Обычно в развитых, демократических странах данный срок составляет 4 года. Например, сроки полномочий в зависимости от уровня органов самоуправления составляет в США 2–4 года, в Швеции, Норвегии, Португалии, Испании, Великобритании, Дании, Голландии, некоторых землях Германии – 4 года [22, с. 133–150; 28, с. 535–553]. В некоторых развитых странах (например, Австрия, Франция, Бельгия) предусмотрен срок 5–6 лет. Однако долгосрочное членство, превышающее 4 года, не считается приемлемым для стран, недавно ставших на путь демократического развития.

В некоторых странах один депутат может обладать несколькими мандатами. Например, в Дании разрешается иметь мандат одновременно на местном, региональном и парламентском уровнях, в Великобритании, Норвегии, Швеции, Германии и других странах – на местном и региональном уровнях, в Австрии, Франции, Бельгии и др. – только на одном уровне [24, с. 357–375; 26, с. 421–444]. В ряде европейских стран (например, в Люксембурге) член органа местного самоуправления вправе быть также членом парламента и Европарламента [25, с. 303–324].

Существенное значение для обеспечения эффективности деятельности местного самоуправления имеет численный состав избираемого совета. Численный состав органов местного самоуправления также отличается в разных странах. Небольшие территориальные образования и органы местного самоуправления со слабым экономическим потенциалом состоят из нескольких представителей. На относительно крупных территориальных образованиях самоуправления число депутатов может превысить 100. В частности, городские центры избирают советы, способные управлять своим правительством [17, с. 180–194].

Под полномочиями муниципальных образований подразумеваются юридическое единство прав и обязанностей всех субъектов местного самоуправления, обеспечивающего решение вопросов местного значения в целях реализации проблем, с которыми сталкивается население определенного населенного пункта [9, с. 318].

Права и обязанности, основные направления деятельности органов местного самоуправления определяются законодательством. В большинстве стран это закрепляется в конституционном порядке

(например, статья 144 Конституции Азербайджанской Республики [1], статья 148 Конституции Испании [10, с. 336–337], статья 94 Конституции Японии [10, с. 455], статья 140 Конституции Словении и т. д.). Статья 4 Европейской Хартии о местном самоуправлении посвящена непосредственно полномочиям органов местного самоуправления. В Хартии отмечается, что основные полномочия органов местного самоуправления определяются конституцией или законами. Органы местного самоуправления обладают полной самостоятельностью в установленных законом рамках для осуществления своих инициатив по любым вопросам, не исключенным из их полномочий и не отнесенным к полномочиям иного органа власти [5, с. 8]. Общий принцип состоит в том, что муниципалитеты могут заниматься любыми видами деятельности, не запрещенными законом. Однако главное заключается в том, что деятельность органа местного самоуправления не должна противоречить Конституции. А в каких случаях возникают противоречия с Конституцией? Это, в первую очередь, может быть связано с нарушением конституционных норм по правам и основным свободам человека, формой государства. В советскую эпоху такое случилось на уровне местного самоуправления в Нагорно-Карабахской Автономной Области. 15–18 февраля 1988 года во всех районных советах области (за исключением Шушинского совета) проводились сессии, где было принято решение о выходе области из состава Азербайджанской ССР и передаче в состав Армянской ССР [4, с. 83]. Верховный Совет Азербайджанской ССР, основываясь на факты нарушения норм Конституции Азербайджанской ССР, Конституции СССР, а также международных норм, 26 ноября 1991 года отменил статус области.

Незаконная деятельность властей местного самоуправления приводит к их роспуску, что на практике закреплено конституцией [12, с. 44–50]. В законодательстве многих европейских государств, а именно – в Конституции Италии (ст. 126) установлены основы роспуска органов местного самоуправления [10, с. 270]. Основание досрочного роспуска соответствующего образования местного самоуправления центральными властями необходимо прямо указать (закрепить) и в Конституции Азербайджанской Республики. Данное обстоятельство можно приложить к положению «досрочный роспуск», закрепленному в части I статьи 146 Конституции АР.

При любых обстоятельствах местное самоуправление находится под контролем государственной власти, представляющей общество в целом. Различают особый контроль (проверка законности актов местного самоуправления представителями государства и судами) и административное вмешательство (назначение или не

назначение агентами из центра муниципальных служащих на ответственные должности, например, на должность начальника муниципальной полиции, приостановление деятельности совета, отстранение мера от занимаемой должности и т. п.). Глава государства или правительство могут распустить совет за отсутствие работоспособности, из соображений национальной безопасности, за многократные нарушения конституции и законов (Австрия, Германия, Турция, Индия, Мексика и т. д.) [27, с. 685–708]. Одним из важных событий с этой точки зрения является ратификация Европейской Хартии о местном самоуправлении Милли Меджлисом Азербайджанской Республики 25 декабря 2001 года. Местное самоуправление как выражение народной власти составляет одну из основ конституционного строя страны (ст. 146.1). В Конституции Азербайджанской Республики местному самоуправлению посвящен отдельный раздел (IV) [1, с. 55–56]. Однако то, что раздел именован «местное самоуправление» и состоит только из одной главы под названием «муниципалитеты» (IX), создает неопределенность. По нашему мнению, понятие «местное самоуправление» в части I статьи 142 изложено неверно. В данной статье можно закрепить выражение «местное самоуправление осуществляют муниципалитеты, как форма (I) организации самоуправления на местах». Также наравне с главой «муниципалитеты» можно использовать выражения, отражающие другие формы местного самоуправления. В разделе IV отражены только статьи по организации деятельности, полномочиям, исполнению решений и гарантированию независимости муниципалитетов (статьи 142–146). В статье 142 однозначно указано, что местное самоуправление в Азербайджане осуществляется муниципалитетами, сформированными на избирательной основе. Порядок выборов и статус муниципалитетов определяются законом. В статье 143 Конституции указано, что муниципалитеты осуществляют свою работу посредством заседаний постоянных и иных комиссий. В Конституции широко изложены также полномочия муниципалитетов (ст. 144).

Закон «О статусе муниципалитетов» определяет принципы создания муниципалитетов, осуществляющих в стране местное самоуправление, их роль, юридические, экономические и финансовые основы местного самоуправления, государственные гарантии их осуществления [3]. В законе указано, что *местное самоуправление* (курсив – С.М.И.) является такой системой организации деятельности граждан, которая создает для них возможность в рамках закона независимо и самостоятельно осуществлять свои права по решению вопросов местного значения, выполнению определенной части государственных дел ради интересов местного



населения. Данное право осуществляют представительные коллегиальные органы (муниципалитеты), состоящие из членов муниципалитетов, избранных в установленном законом порядке на основании всеобщего, равного, прямого избирательного права, при свободном, личном и тайном голосовании или *собрание граждан* (курсив – С.М.И.) [6].

Как на правительственном уровне, так и на уровне местного самоуправления можно встретиться с различными типами отношений между «исполнительными органами» и «распорядительными органами». Из них можно отметить такие: «абсолютная президентская система» (США, Италия), где мэр и совет избираются отдельно; в традиционной системе (Франция) мер избирается из членов совета; мэр руководит исполнительным аппаратом, состоящим из назначенных должностных лиц; «абсолютная парламентская система» (Германия, Скандинавские страны, Великобритания), в которой исполнительные органы непосредственно ответственны перед советом [7, с. 29; 18, с. 2–13].

Организационная структура муниципалитетов в Азербайджанской Республике, состоящая в основном из распорядительных и исполнительных органов, устроена в соответствии с «традиционной системой». Как в мировой практике, так и в Азербайджанской Республике муниципальные советы являются главным распорядительным органом. Согласно закону, муниципальный совет выбирается проживающими на муниципальной территории избирателями сроком на 5 лет [2]. В зависимости от населения, проживающего на территории муниципалитета, численный состав муниципального совета состоит из 5–19 человек. Свою деятельность муниципальные советы осуществляют на основании созываемых председателем муниципалитета собраний. Муниципальные собрания могут созываться также по инициативе не менее десяти процентов населения, проживающего на территории данного муниципалитета или одной трети членов муниципалитета. Собрание муниципалитета считается полномочным, если в нем принимают участие более половины только членов муниципалитета.

### 3. Заключение

В заключении следует отметить, что формы местного самоуправления и муниципальная система в Азербайджанской Республике сформированы в соответствии с практикой развитых демократических стран. Однако существует необходимость выражения местного самоуправления в конституционном порядке, в соответствии с конституционной гарантией. Понятие «местное самоуправление» неверно определено в части 1 статьи 142 Конституции Азербайджанской Республики. Данную статью следует или расширить, или добавить

следующее: «местное самоуправление осуществляют муниципалитеты, как форма (I) организации самоуправления на местах». Также наравне с главой «муниципалитеты» можно использовать выражения, отражающие другие формы местного самоуправления. Такое положение считается приемлемым с точки зрения укрепления законодательных основ и конституционной гарантии местного самоуправления.

### ЛИТЕРАТУРА:

1. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку : «Ганун», 2015 / на азерб. яз.
2. Избирательный Кодекс Азербайджанской Республики. – Баку, 2003 / на азерб. яз.
3. Правовые основы муниципалитетов в Азербайджанской Республике. – Баку, 2005 / на азерб. яз.
4. Политические партии и Общественные движения в Азербайджанской Республике // Центральный Государственный Архив, ф. 1. – с. 83. – дело 205. – л. 4 / на азерб. яз.
5. О муниципалитетах. Теории, опыты, сборник документов. Евразийский фонд. – Баку: Ганун, 1999, 388 с. / на азерб. яз.
6. «О статусе муниципалитетов» : Закон АР от 2 июля 1999 года / на азерб. яз.
7. Алиев Г. Местная власть и органы местного самоуправления. Международный опыт / Г. Алиев, В. Парвизоглу. – Баку, 1998. – С. 29 / на азерб. яз.
8. Юсифов Х. «О местном самоуправлении». Имплементация положений, связанных с финансовыми основами Европейской Хартии в национальное законодательство. Муниципалитеты и местный бюджет / Х. Юсифов. – Баку : Азернешр, 2003. – 100 с.
9. Баранчиков В.А. Муниципальное право : [учебник] / В.А. Баранчиков. – М., 2003. – С. 318.
10. Конституции зарубежных государств : [учеб. пособие] / сост. В.В. Маклаков. – 2-е изд. – М. : Из-во БЕК, 2003.
11. Резолюция 104 (2000). О демократической стабильности через трансграничное сотрудничество в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.coe.int/T/R/Clrae/\[Russian\\_doc\]](http://www.coe.int/T/R/Clrae/[Russian_doc])
12. Adaman F., Carkoglu A., Senatalar B. 2004. Merkezi ve Yerel Yonetimlerde Reform. Gorus Dergisi, 59: 44–50.
13. Bongers P. Local Government in the Single European Market / P. Bongers. – London, 1992. – p. 84.
14. Brown M.B. Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, published in: The Journal of Political Philosophy : Volume 14. – № 2. – 2006. – p. 203–225.
15. Clarke N. 2013. “Geographies and Politics of Localism: The Localism of the United Kingdom’s Coalition Government.” / N. Clarke, A. Cochrane // Political Geography 34 : 10–23. doi:10.1016/j.polgeo.2013.03.003
16. Costa-Font, J., and F. Moscone, F. 2008. “The Impact of Decentralization and Inter-Territorial Interactions on Spanish Health Expenditure.” Empirical Economics 1 (34): 167–184
17. Ebinger, F., Grohs, S., Reiter, R. and Kuhlmann, S. 2010. “Institutional decentralisation policies as multi-level governance strategies – evaluating the impacts

of decentralisation in Western Europe". In *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States*, Edited by: Holzer M., Massey A., Ongaro E. and Wayenberg E. 180–194. Cheltenham: Edward Elgar.

18. Faguet, J.-P. 2014. "Decentralization and Governance." *World Development* 53: 2–13. doi:10.1016/j.worlddev.2013.01.002.

19. Gray C. *Government Beyond the Centre*. London, 1994. – p. 219

20. Jacobs, K. and Manzi, T., 2012. New localism, old retrenchment: the 'big society', housing policy and the politics of welfare reform. *Housing, Theory and Society*, 30, 1–17

21. John, P. 2014. "The Great Survivor: The Persistence and Resilience of English Local Government." *Local Government Studies* 40 (5): 687–704. doi:10.1080/03003930.2014.891984

22. Kelleher Palus, C. 2010. "Responsiveness in American Local Governments." *State and Local Government Review* 42 (2): 133–150. doi:10.1177/0160323X10365847.

23. Kings D., Stoker G. *Rethinking Local Democracy*. London, 1994. – p. 230.

24. Lowndes, V., and A. Gardner. 2016. "Local government under the Conservatives: Super-Austerity, Devolution and the 'smarter state'." *Local Government Studies* 42 (3): 357–375. doi: 10.1080/03003930.2016.1150837.

25. McAdam, R., T. Walker, S.-A. Hazlett, and C. Seow. 2011. "An Inquiry into the Strategic-Operational Role of Performance Management in Local Government." *International Journal of Public Sector Management* 24 (4): 303–324. doi:10.1108/09513551111133470.

26. Sáez-Martín, A., A. Haro-de-Rosario, and M. D. C. Caba-Pérez. 2015. "Using Twitter for Dialogic Communication: Local Government Strategies in the European Union." *Local Government Studies* 41 (3): 421–444. doi:10.1080/03003930.2014.991866

27. Thoenig, J.-Cl. 2005. Territorial administration and political control: decentralisation in France. *Public Administration*, 83(3): 685–708.

28. Torsteinsen, H., and M. L. Van Genugten. 2016. Waste Management in the Netherlands and Norway – from In-House Production to Inter-Municipal Cooperation. In *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, edited by S. Kuhlmann and G. Bouckaert, chapter 11. Basingstoke: Palgrave.

29. Tavares, A. F., and P. J. Camões. 2007. "Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Network." *Local Government Studies* 33 (4): 535–553. doi:10.1080/03003930701417544.

30. Wills, J. 2016. "Emerging Geographies of English Localism: The Case of Neighbourhood Planning." *Political Geography* 53: 43–53. doi:10.1016/j.polgeo.2016.02.001