

УДК 911:352.075

## РОЛЬ И МЕСТО МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В СИСТЕМЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

Османова Х.М.

*Бакинский государственный университет, Баку, e-mail: o.xanim89@yahoo.com*

Муниципалитет – одна из основных структур любого демократического государства. Мы знаем, что участие граждан в управлении государством основано на правовых принципах. Муниципалитеты реализуют этот принцип на местном уровне. Потому каждый гражданин, который любит свою страну, независимо от структуры (монархия или республика) или формы (федеральной, унитарной) государства, к которому он принадлежит, выражает себя в первую очередь на уровне местного правительства и может активно участвовать в принятии решений, которые напрямую влияют на повседневную жизнь. Поэтому необходимы исследования для устранения существующих проблем в муниципальных образованиях и обоснования экономических и социально-географических принципов территориальной организации муниципалитетов, определения их границ и качественной оценки их количества, а также совершенствования правовой базы в этой области. Предложения и идеи, вытекающие из результатов научно-методических исследований, проводимых в связи с созданием и деятельностью муниципальных образований, отражены в научных работах следующих ученых: Г.А. Штайнер, Ю.Ф. Штайнер, Е.В. Рассель, Ю.М. Шафритц, А. Дубен, Т. Эдисон, М.К. Исаева, В.В. Меншиков, М.И. Салимзаде, Г.Р. Халилов, Д.А. Валиев, Ю.Н. Балакишиев, З.Т. Имрани, Л.Г. Халилова и др. С этой точки зрения в статье определена роль муниципалитетов и их место в государственной системе, изучены социально-экономические проблемы местного населения. При изучении проблемы мы выявили что разделение полномочий муниципальных образований и местных исполнительных органов по сути схоже, что создает трудности в управлении. Среди них регулирование механизма управления является одним из наиболее важных вопросов с точки зрения определения стратегических принципов с политической и правовой точки зрения. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в последние годы муниципалитетами в реализации социально-экономических программ, они не вызывают однозначного одобрения со стороны населения. Но для обеспечения эффективного функционирования муниципальной системы она должна иметь механизмы формирования, в том числе систему контроля, особенно общественного контроля. Эта система поможет определить роль и место муниципалитетов в местном самоуправлении.

**Ключевые слова:** муниципалитет, местное самоуправление, государственное управление, образование, здоровье, культура

## THE ROLE AND PLACE OF MUNICIPALITIES IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN AZERBAIJAN

Osmanova Kh.M.

*Baku State University, Baku, e-mail: o.xanim89@yahoo.com*

The municipality is one of the main structures of any democratic state. The participation of citizens in the governance of the state is based on legal principles. Municipalities implement this principle at the local level. Because every citizen of any country, regardless of the structure (monarchy or republic) or form (federal, unitary) of the state to which he belongs, expresses himself primarily at the local government level and can closely participate in decision-making that directly affects daily life. There is a need to research to eliminate existing problems in municipalities, substantiate economic and socio-geographical principles in the territorial organization of municipalities, improve the legal framework in this area, determine their boundaries, and quantify their numbers. Suggestions and ideas arising from the results of scientific and methodological research conducted in connection with the establishment and operation of municipalities are reflected in scientific works. working in this field: G.A. Steiner, J.F. Steiner, E.W. Russel, J.M. Shafritz, A. Duben, T. Edison, M.K. Isaeva, V.V. Menshikov, M.I. Salimzade, G.R. Khalilov, D.A. Valiyev, Y.N. Balakishiyev, Z.T. Imrani, L.G. Khalilova and other scientists. The role and place in the system have been identified, the socio-economic problems of the local population have been comprehensively studied. From this point of view, the article defines the role of municipalities and their role in the state system and studies the socio-economic problems of the local population. When studying the problems, it was found that the division of powers of municipal structures and local executive bodies is similar, which creates difficulties in management. Among them, the regulation of the management mechanism is one of the most important issues from the point of view of the definition of strategic principles with a political and legal point of view. Regardless of the significant progress achieved by municipalities in the implementation of socio-economic programs in recent years, they do not draw unambiguous praise from the population. However, in order to ensure the effective functioning of the municipal system, it should have the mechanisms of formation, including the system of control, especially public control. This system will help determine the role and place of municipalities in local self-government.

**Keywords:** municipality, local self-government, public administration, education, health, culture

После обретения независимости Азербайджанская Республика приступила к осуществлению экономических реформ в соответствии со свободной рыночной экономикой, а также приняла необходимые меры в области местного самоуправления,

основанного на международном опыте в области государственного управления, с целью интеграции в мировую экономическую систему и в короткие сроки были приняты законы «О статусе муниципалитетов» (02.07.1999), «О муниципальной службе»

(30.11.1999), «О муниципальных территориях и землях» (07.12.1999) и правовые акты «О передаче имущества в муниципальную собственность» (07.12.1999 г.), «О совместной деятельности, объединении, отделении и ликвидации муниципалитетов» (14.04.2000 г.) и др. В последние годы на фоне политической жизни и социально-экономического развития Республики положительные и отрицательные тенденции в деятельности муниципалитетов стали одной из проблем общественного центра внимания. С этой точки зрения необходимо определить роль муниципалитетов в системе местного самоуправления и провести серьезные реформы в этой сфере. Потому что муниципалитеты не могут решать проблемы местного значения и предоставлять качественные услуги населению. Это вызывает серьезное недовольство общественности.

Основная цель исследования – устранение существующих проблем в сфере муниципалитетов, обоснование экономических и социально-географических принципов территориальной организации муниципалитетов, совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере. Для устранения недостатков в этой сфере необходимо определить направление и полномочия муниципальных образований на научно-методической основе.

#### **Материалы и методы исследования**

Материалы исследования: годовые отчеты министерств экономики, труда и социальной защиты Азербайджанской Республики и Национальной ассоциации городских, поселковых и сельских муниципалитетов Азербайджана, действующее законодательство Азербайджанской Республики, а также научные результаты и рекомендации ученых.

В исследовательской работе были использованы систематические традиционные и современные методы экономической и социальной географии.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Муниципальное управление – это форма управления, основанная на правовых принципах государства, которая активно участвует в решении экономических и социальных проблем местного значения. Местное самоуправление является неотъемлемой частью системы государственного управления и рассматривается страной в целом, как целостная система управления.

Многолетний опыт экономически развитых стран показывает, что одного существования органов государственного управления недостаточно для эффективного использования природного потенциала каждого региона и взамен улучшения жизни и экономической активности населения [1]. В этом случае государственное управление делится на центральное правительство и местное самоуправление в соответствии с масштабом и характером управления. Между двумя администрациями существует региональное управление, которое редко принимает форму специальной организации. Это связано с тем, что основные функции управления осуществляются не на региональном, а на центральном и местных уровнях.

Органы местного самоуправления обычно образуются муниципалитетами и избирательным законодательством [2]. В большинстве случаев общие основы местного самоуправления устанавливаются конституцией, которая включает выборные советы и формируемые ими исполнительные органы.

Количество и территория муниципалитетов определяются законодательством [3]. Право собственности, пользования и распоряжения землями в границах муниципалитета, а также выдача распоряжений на эти земельные участки, а также управление должны осуществляться в соответствии с требованиями гражданского и земельного законодательства и устава муниципального образования. В общем, всегда есть определенные различия между государственным и муниципальным управлением. Это включает:

– государственная власть действует от имени государственных структур, а органы местного самоуправления – от имени местных объединений;

– муниципалитеты создаются и действуют на основании законов, принимаемых государственными органами.

Государственное управление делится на центрально-публичное управление и местно-публичное управление в зависимости от его масштаба и характеристик реализации [4]. Как и в большинстве развитых стран мира, муниципалитеты в Азербайджанской Республике обеспечивают участие населения в местном самоуправлении. Поскольку муниципалитеты не позволяют местным властям обременять граждан частными проблемами, они действуют как посредники между населением и местными

властями, обеспечивают участие местного населения в принятии и реализации различных программ. Каждый муниципалитет независим и имеет свою территорию, собственность, бюджет и избирательные органы.

На разных этапах развития человеческого общества существовали местные администрации с элементами самоуправления [5]. По мнению некоторых ученых, деятельность органов самоуправления заложила основу для их будущей деятельности, основанной на свободных рыночных отношениях [6]. Однако со временем характеристики органов самоуправления привели к их значительному улучшению.

Разделение полномочий муниципалитетов в системе органов местного самоуправления, должно базироваться в основном на теориях местного самоуправления, чтобы в будущем эти теории создали основу устойчивого развития на местах. Потому что муниципалитеты считаются одним из инструментов целенаправленного развития при формировании гражданского общества. Это создает условия для взаимодействия муниципалитета с органами местного самоуправления и эффективного функционирования системы. Эти отношения вместе с правительством должны иметь социально-экономическую и политическую безопасность. При решении любого вопроса в пределах своей компетенции, муниципалитетам должна быть предоставлена возможность свободно использовать ресурсы, которыми они владеют.

Во многих странах муниципалитеты играют важную роль в механизме управления государством, но не считаются частью системы управления [7]. Потому что муниципалитеты являются формой как общественной, так и народной власти для решения вопросов местного значения [8]. Этот процесс является одним из важнейших шагов, предпринятых в развитии демократии в стране, верховенства закона и гражданского общества.

Политико-правовые идеи, сформированные и развивающиеся в разные периоды развития истории политической и правовой мысли Азербайджана, были связаны между собой идеологическими нитями и в исторический период формировались в соответствии с социально-экономическими и политическими условиями общества [9]. Первый муниципалитет в Азербайджане был создан в 1878 г. только в Баку, а затем, хотя и в ограниченном объеме, в городах Гянджа, Шуша,

Нуха (Шеки), Нахичевань и Ордубад. Причиной тому послужили реформы, проведенные царским правительством (Россия) 1 января 1864 г. в системе местного управления губерниями и уездами. Согласно этому положению, существует два принципа местного самоуправления: выборные органы и самофинансирования. В этот период все люди, живущие в городе и платящие налоги, получили право участвовать в муниципальных выборах. Те, кто не платили налоги, лица моложе 25 лет и женщины не могли участвовать в этих выборах. Однако в эти годы права муниципалитетов (городских дум) были несколько ограничены. Они занимались только небольшими хозяйствами, проводили мероприятия по тушению пожаров, спонсировали благоустройство города, рынков, торговых объектов, промышленности, здравоохранения и образования.

В статье 142 Конституции Азербайджанской Республики, принятой путем всенародного голосования (референдума) 12 ноября 1995 г., говорится, что местное самоуправление осуществляется муниципалитетами. Исходя из этого, 12 декабря 1999 г. путем выборов были образованы муниципалитеты, как один из основных принципов структуры формирования системы государственного управления в Азербайджане. На этих выборах было избрано более 22000 членов муниципалитетов и сформировано 2767 новых органов местного самоуправления. На последних муниципальных выборах, состоявшихся 23 декабря 2014 г., было избрано 15035 членов муниципалитетов, и их число сократилось до 1607, что объясняется неспособностью многих муниципалитетов полностью осуществлять местное управление.

В эти годы была прекращена деятельность 1160 муниципалитетов, что является очень высоким показателем. Однако исследования показывают, что в будущем ожидается сокращение количества муниципалитетов. Однако при сокращении количества муниципалитетов следует учитывать не только экономические показатели, но и природные факторы (особенно в горных районах).

Закон Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» гласит, что местное самоуправление в Азербайджанской Республике является негосударственной системой организации деятельности граждан, которая позволяет самостоятельно и свободно решать вопросы местного значения в рамках закона. Здесь муниципали-

тетам дается право решать и реализовывать любые вопросы в рамках закона, за исключением государственных дел [10]. Однако экономические, социальные и экологические решения, принимаемые муниципалитетами, должны отличаться от решений, реализуемых государством, и должны касаться вопросов местного значения, которые не предусмотрены в этих программах или в дополнение к ним [11]. Решения, принятые муниципалитетами в пределах их компетенции, должны выполняться всеми юридическими и физическими лицами, находящимися на территории муниципалитета. В противном случае орган, принявший эти решения, может их отменить или признать недействительными по решению суда.

Для определения роли и места муниципалитета в системе органов местного самоуправления, прежде всего, должны быть определены их полномочия и осуществление их деятельности на основе этих принципов.

В результате нашего исследования было определено разделение полномочий между муниципалитетами и государственными органами в нашей стране. Согласно этому разделу, были уточнены функции муниципалитета и государственных органов в области образования, здравоохранения, культуры, социального страхования и обороны, строительства, водоснабжения, транспорта и охраны окружающей среды.

Например:

Образование – государственное среднее образование, технические лицеи, музыкальные школы, высшие учебные заведения; муниципалитет – начальное образование, профессиональное образование в общеобразовательных школах.

Здравоохранение – государственная специализированная медицинская помощь, стационарное обслуживание; муниципалитет – организация и обслуживание пунктов первой помощи, санитарные условия.

Государственное социальное обеспечение: ответственность за систему страхования; муниципалитет – социальная защита: помощь детям-сиротам, больным, престарелым, малообеспеченным, детям, оставшимся без попечения родителей.

Государственный транспорт – строительство и содержание автомобильных дорог государственного значения (I и II степени), железнодорожного транспорта, морских и речных портов, аэропортов; муниципалитет – строительство и содержание дорог местного значения (III, IV и V сте-

пени) и др. В результате было определено, что полномочия органов государственной власти и муниципалитетов в Азербайджане практически совпадают. Так, в Законе Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» от 16 июня 1999 г., глава 5, статьи 25–35 и Законе Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» от 2 июля 1999 г., глава 1, статьи 4–6 мы видим, сохранение памятников истории и культуры, развитие промышленности и инфраструктуры, защита экологического баланса, оказание социально-культурных услуг населению и т.д. Есть последовательность в построении отношений сфер. Это создает серьезные проблемы при определении места муниципалитета в системе местного самоуправления. Для устранения этого необходимо пересмотреть, уточнить разделение полномочий между местной исполнительной властью и муниципалитетами и урегулировать эту координационную деятельность законом, а также организовать взаимодействие и сотрудничество между ними.

В целом, чтобы определить роль муниципалитетов в системе местного самоуправления в Азербайджане, необходимо подойти к ним с четырех точек зрения:

1. Основываться на опыте научно и экономически развитых стран в области муниципалитетов и современных научных теорий.

2. Законодательное внесение дополнений и изменений в закон с целью устранения пробелов, касающихся роли муниципалитетов в системе местного самоуправления и их деятельности.

3. Требуются социально-экономические дополнительные финансовые ресурсы, поскольку имущество, находящееся в распоряжении муниципалитетов, не в полной мере обеспечивает устранение их существующих проблем на местах.

4. Информационно-просветительская деятельность среди местного населения и муниципальных служащих.

В одном факторе автор хотел бы подчеркнуть, что для обеспечения эффективного функционирования муниципальной системы она должна иметь механизмы формирования, включая систему контроля, особенно общественного, и административного контроля [12]. Эта система поможет определить роль и место муниципалитетов в местном самоуправлении.

Обеспечение целей и задач муниципального управления зависит от его объектов

и функций [13], потому что деятельность муниципалитетов, таких как государственная администрация, также направлена на обеспечение общественных интересов. Видно, что она основана на принципах экономического развития.

### Заключение

Разделение полномочий муниципалитетов и местных исполнительных органов по сути схоже, что создает трудности в управлении. Среди них регулирование механизма управления является одним из наиболее важных вопросов определения стратегических принципов с политической и правовой точек зрения. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в последние годы муниципалитетами в реализации социально-экономических программ населения, проживающих на их территориях, преодоление стоящих перед ними проблем и решении других вопросов, не вызывает однозначного одобрения со стороны населения.

### Список литературы / References

1. Шамарова Г.М. Государственная и муниципальная служба. М.: ИНФРА-М, 2014, 208 с.  
Shamarova G.M. State and municipal service. M.: INFRA-M, 2014, 208 p. (in Russian).
2. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Юрист, 2013, 432 с.  
Chirkin V.E. The system of state and municipal government. M.: Yurist, 2013, 432 p. (in Russian).
3. Мехтиев А., Агаев Р., Алиев С. Роль муниципальных образований в развитии села: мировой опыт и Азербайджан. Баку: Общественное объединение поддержки экономических инициатив, 2012. 71 с.  
Mekhtiev A., Agaev R., Aliev S. The role of municipalities in the development of the village: world experience and Azerbaijan. Baku: Obshchestvennoye obyedineniye podderzhki ekonomicheskikh initsiativ, 2012. 71 p. (in Russian).
4. Халилова Л. Наш муниципалитет: проблемы и перспективы. Баку: Наука и образование, 2011. 184 с.  
Khalilova L. Our municipality: problems and prospects. Baku: Nauka i obrazovaniye, 2011. 184 p. (in Russian).
5. Лоусон Дж. Светодиодная стратегия и план действий. Нью-Йорк, 2014. 52 с.  
Lawson J. LED strategy and and action plan. New York, 2014. 52 p. (in Russian).
6. Яш Г., Софья В. Практика самоуправления. Нью-Йорк: Издательство Кембриджского университета, 2013. 487 с.  
Yash G., Sophia W. Practising self-government. New York: Izdatel'stvo Kembrizhskogo universiteta, 2013. 487 p. (in Russian).
7. Фредмунд М. Корпоративная политика и управление. Франкфурт: Кампус Верлаг, 2011. 355 с.  
Fredmund M. Corporate policy and governance. Frankfurt: Campus Verlag, 2011. 355 p. (in Russian).
8. Петрова В.И. Государственная и муниципальная служба. М.: Юрайт, 2013. 365 с.  
Petrova V.I. State and municipal service. M.: Yurayt, 2013. 365 p. (in Russian).
9. Османова Х. Основные географические и правовые принципы территориальной организации муниципальных образований // Труды Азербайджанского национального комитета «Человек и биосфера». 2016. № 11. С. 163–170.  
Osmanova Kh. The main geographical and legal principles of territorial organization of municipalities // Trudy Azerbaydzhanskogo natsional'nogo komiteta «Chelovek i biosfera». 2016. № 11. P. 163–170 (in Russian).
10. Османова Х. Сравните пространственные различия в типах местного самоуправления в странах Европы и Азербайджанской Республики // Американский научно-исследовательский журнал инженерии. Технологии и науки. 2015. Т. 11. Вып. 1. С. 221–226.  
Osmanova Kh. Compare spatial differences in the types of local self governance amid Europe countries and Azerbaijan Republic // Amerikanskiy nauchno-issledovatel'skiy zhurnal inzhenerii. Tekhnologii i nauki. 2015. T. 11. Vyp. 1. 3. 221–226 (in Russian).
11. Эдвард Э. Правительство, реформа государственного управления и социального обеспечения, структурные изменения и субсидиарность в Италии и Великобритании. Великобритания, 2012. 181 с.  
Edward E. Government, governance and welfare reform structural changes and subsidiarity in Italy and Britain. UK, 2012. 181 p. (in Russian).
12. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: Юнити-Дана, 2012. 679 с.  
Cherepanov V.V. Fundamentals of civil service and personnel policy. M.: Unity-Dana, 2012. 679 p. (in Russian).
13. Усков И.В. Децентрализация как основа становления финансово самостоятельных местных органов власти // Бизнесинформ. 2012. № 3. С. 107–111.  
Uskov I.V. Decentralization as the basis for the formation of financially independent local authorities // Businessinform. 2012. No. 3. P. 107–111 (in Russian).