

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АРМЕНИИ, ГРУЗИИ И АЗЕРБАЙДЖАНЕ

Захарян Лариса Артуровна

бакалавр юриспруденции, Российский университет дружбы народов, РФ, г. Москва

Regulatory and legal framework of local self-government in Armenia, Georgia and Azerbaijan

Larisa Zakharyan

bachelor of Law, Russian Peoples' Friendship University, Russia, Moscow

Аннотация. В Армении, Грузии и Азербайджане до сих пор продолжают преобразования систем публичного управления. В ходе реформ в каждой из названных стран сформировалась собственная нормативно-правовая база, которая распределяет компетенцию и полномочия между органами власти и устанавливает основные правила для функционирования МСУ. В данной статье представлена правовая основа местного самоуправления Армении, Грузии и Азербайджана, особое внимание уделяется рассмотрению именно внутреннего законодательства в названных странах.

Abstract. In Armenia, Georgia and Azerbaijan are still ongoing transformation of systems of public administration. In the course of the reforms, each of these countries formed its own regulatory framework that establishes the distribution of powers and competences between the authorities and the basic rules of functioning of LSGs. In this paper investigates the legal basis of local self-government in Armenia, Georgia and Azerbaijan, special attention is paid to the consideration of domestic legislation in these countries.

Ключевые слова: муниципальное право; Армения; Грузия; Азербайджан; местное самоуправление; муниципалитет; мэр.

Keywords: municipal law; Armenia; Georgia; Azerbaijan; local self-government; municipality; mayor.

Европейская хартия местного самоуправления (CETS № 122) является основным документом, на основе которого совершенствуются европейские системы местного самоуправления. Хартия выступает как основной источник норм и образец для совершенствования систем местного самоуправления в европейских государствах и, таким образом, является одним из главных источников в нормативно-правовой базе местного самоуправления рассматриваемых нами стран.

Все три страны ратифицировали Хартию, Армения и Азербайджан сделали это в 2002 году, а Грузия в 2004 году. Также в 2013 году Армения ратифицировала дополнительный протокол о

праве на участие в делах местного органа власти (CETS № 207) [10, с. 16].

Но кроме Хартии, в Азербайджане, Армении и Грузии существуют также национальные нормативно – правовые документы: Конституции, законы и подзаконные акты. Рассмотрим более детально нормативно-правовую базу местного самоуправления в каждой из стран, и начнем с Армении.

В Армении в основе юридической базы, определяющей правовой статус и условия пребывания в должности местных выборных представителей, лежат Конституция, Избирательный кодекс Республики Армения, а также более 15 законов, ряд указов Президента, многочисленные постановления правительства, указы премьер-министра, среди которых: Закон «О местном управлении и о местном самоуправлении Еревана», «О местном референдуме», «О бюджетной системе», «О муниципальных услугах», «О финансовом выравнивании», «О местных пошлинах и платежах», «О порядке возмещения потерь муниципального бюджета со стороны государства в результате применения законов Армении» и др.

Формирование системы местного самоуправления в Армении началось в 1996 г. с этого момента были достигнуты некоторые положительные результаты. Принятие Конституции 1995 г. и закона «О местном самоуправлении» 1996 г. стало основанием для создания нормативно - правовой базы и положило начало данному процессу. 10 ноября 1996 г. состоялись муниципальные выборы, ознаменовавшие собой первый этап формирования местного правительства. Закон «Об административно - территориальном делении республики Армения» 1995 г., где определялись принципы административного деления, число муниципалитетов и т.д., стал еще одним важным законодательным актом в системе внутреннего законодательства страны. Впоследствии также был принят новый закон «О местном самоуправлении» от 2002 г., в 2005 году были внесены изменения в Конституцию, в 2009 году был принят Закон «О местном самоуправлении в г. Ереване». А самые последние изменения связаны с поправками к Конституции РА, опубликованными и вступившими в силу 22 декабря 2015 года.

Глава 9 в новой Конституции называется «Местное самоуправление». Согласно Конституции, местное самоуправление - это право и способность органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией и законами решать под собственную ответственность общественные вопросы общинного значения, исходя из интересов населения общины [1, ст. 179]. Статьи 179 - 190 содержат основные способы исполнения местного самоуправления в стране. Например, статья 181 гласит, что путем прямых выборов должны избираться только муниципальные советы, а глава муниципалитета избирается путем прямых или непрямых выборов, она также определяет, что муниципальные советы и главы муниципалитетов должны избираться на пятилетний срок [1, ст. 181].

В соответствии с Законом «Об административно-территориальном делении Армении» и основным принципам действующего административно - территориального деления, закрепленным в Конституции Республики Армения, территория Республики Армения поделена на 10 марзов, при этом столице Еревану присвоен статус отдельного муниципалитета. 997 населенных пунктов Армении объединены в 915 муниципалитетов, которые в свою очередь делятся на 49 городских и 866 сельских [6, с. 2]. Между марзами существуют отличия по численности населения, величине территории и количеству входящих в их состав муниципалитетов и населенных пунктов. Ереван же не входит в состав ни одного из марзов. Тем самым, для Армении характерна одноуровневая система местного самоуправления, и все муниципалитеты (исключение составляет Ереван) опираются на одну и ту же нормативно-правовую базу. Органы местного самоуправления обладают одинаковыми полномочиями вне зависимости от размера, административной территории, финансового потенциала, возможностей предоставления услуг и инфраструктуры муниципалитетов [10, с. 55].

Что касается Грузии, то правовой основой местного самоуправления в стране является, в первую очередь, Конституция Республики Грузия (принятая 24 августа 1995г.), «Европейская хартия о местном самоуправлении» (как выше уже говорилось Грузия ратифицировала ее в 2004г.), международные договоры и соглашения Грузии, Кодекс о местном самоуправлении 2014г., Избирательный кодекс 2011г., а также другие законодательные и подзаконные

нормативные акты Грузии, среди них: Закон «О бюджете единиц местного самоуправления», «О местных налогах», «О местных сборах» и закон «О распределении бюджетных поступлений» (2007). Полномочия органов местного самоуправления в Аджарской Автономной Республике определяются Конституционным законом Грузии «О статусе Аджарской автономной республики» с учетом норм Органического закона Грузии «Об утверждении Конституции Аджарской Автономной Республики» и Кодексом о местном самоуправлении [4, ст. 5].

Конституция Грузии закрепляет в стране местное управление и самоуправление: «Вопросы местного значения граждане Грузии решают посредством местного самоуправления без ущерба для государственного суверенитета. Должности руководителей представительных и исполнительных органов местного самоуправления являются выборными. Порядок создания, полномочия органов местного самоуправления и их отношения с государственными органами определяются органическим законом» [2, ст. 2].

Административно-территориальная реформа 2005г. стала причиной внесения поправок в Закон «О местном самоуправлении», коснувшихся уточнения компетенций Гамгебели (мэра) в части инициирования введения местных налоговых сборов и конкретизации государственных полномочий для обеспечения развития высокогорных регионов и, как следствие, для учёта соответствующих ассигнований в государственный бюджет [9, с. 5]. А в 2014 году Парламент Грузии утвердил новый Кодекс о местном самоуправлении, в результате чего на выборах все мэры и гамгебели в муниципалитетах будут избраны путем прямых выборов.

Изменения, которые были внесены в закон «О бюджете единиц местного самоуправления», корректируют сроки бюджетного процесса и изменения методики расчёта выравнивающего трансферта. Изменения в закон «О местных налогах» установили 2 новых сбора: сбор для выдачи специального (зонального) соглашения и сбор для восстановления инфраструктуры культурного наследия [9, с. 6].

Избирательный кодекс 2011 г. регулирует отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов представительного органа местного самоуправления – Собрания, исполнительного органа местного самоуправления – мэра/управителя, референдума и плебисцита, устанавливает права и гарантии участников выборов [5, ст. 1].

Что касается правовой основы МСУ в Азербайджане, то раздел 4 Конституции страны посвящен местному самоуправлению, в статьях 142-146. Также в законодательстве сформулированы положения о местных налогах и сборах, о местном бюджете и отчетов о его выполнении, также порядок установления и утверждения местных налогов и бюджетов. В настоящее время приняты законы, регулирующие вопросы МСУ, к числу которых относятся следующие: «О статусе муниципалитетов» (1999), «О финансовых основах муниципалитетов» (1999), «О статусе члена муниципалитета» (2000), «О местных (муниципальных) налогах и выплатах» (2001), «Об административном контроле за деятельностью муниципалитетов» (2003) [9, с. 5].

Статус и полномочия муниципалитетов в Азербайджане определены в Конституции и законе «О статусе муниципалитетов». В соответствии с законом «О статусе муниципалитетов» местное самоуправление - это система организации деятельности граждан Азербайджана, которая предоставляет им возможность для осуществления прав а в рамках закона самостоятельно и свободно решать вопросы местного значения в соответствии с приведенным в Конституции определением [8, ст. 1]. Но данное определение не предусматривает статус муниципалитетов как учреждений, обладающих реальной властью или являющихся частью государственной администрации. В связи с отсутствием четкого определения статуса муниципалитетов, их полномочия ограничены. Все функции (коммунальное обслуживание, благоустройство территории, водоснабжение, т.д.), обычно считающиеся собственными полномочиями муниципалитетов, выполняются местными исполнительными комитетами [10, с. 59].

Согласно закону члены муниципалитетов избираются всенародным голосованием и перед тем как начать деятельность муниципалитета, избранные члены из своего числа избирают председателя простым большинством голосов.

В 1999 г. состоялись первые муниципальные выборы в Азербайджане, после которых были сформированы 2 735 органов местного самоуправления, число которых потом возросло до 2 757. В 2009 г. в связи с объединением количество муниципалитетов снизилось до 1 717, подобная тенденция продолжилась и в последующие годы. В 2014 г. количество муниципалитетов составило 1607. А на сегодняшний день в стране 73 города, 147 районов и 1387 сельских муниципалитетов [10, с. 60].

В 2006 году были сформированы 3 типа национальных объединений органов МСУ в Азербайджане - это городские, районные и сельские национальные объединения.

Как уже говорилось, помимо внутреннего законодательства, значимое место занимает Европейская хартия о местном самоуправлении. Закрепленные доходы муниципальных бюджетов не обеспечивают соответствие между расходными обязательствами и финансовыми ресурсами органов МСУ, что противоречит требованиям Европейской хартии. Источники доходов муниципальных бюджетов не разнообразны (имеются 4 вида местных налогов и 7 видов местных сборов), как отмечается в Европейской хартии. Согласно законодательству Азербайджана, одним из источников поступления муниципальных бюджетов являются государственные дотации, распределение которых также не вполне отвечает требованиям Европейской хартии [9, с. 39].

Тем самым, нормативно-правовая база для обеспечения экономической и финансовой деятельности муниципалитетов в Азербайджане разработана в недостаточной мере. Сейчас проводится идентификация положений Хартии с законодательством о местном самоуправлении. Предстоит проделать большую работу для внедрения 12 основных принципов Европейской хартии в местное законодательство.

Резюмируя выше сказанное, можно заключить, что нормативно-правовая база местного самоуправления в Армении, Грузии и Азербайджане достаточно схожа. Основным документом, на основе которого совершенствуются системы местного самоуправления в рассматриваемых странах, является Европейская хартия местного самоуправления, которую Армения и Азербайджан ратифицировали в 2002 году, а Грузия - в 2004 году. Что касается внутреннего законодательства, то в первую очередь правовую основу МСУ составляют Конституции Республик и законы (о местном самоуправлении, о финансовом выравнивании, о местных налогах, о местных сборах и т.д.), ряд указов Президента, многочисленные постановления правительства и указы премьер-министра.

В законодательстве Армении, Грузии и Азербайджане есть вопросы, которые до конца не доработаны или в данный момент в законодательстве не зафиксированы.

В рассматриваемых странах действуют две различные системы местного самоуправления - «возглавляемые мэром» и «представительские». В Армении, Грузии и Азербайджане существуют различия в нормах, которые регулируют юридический статус и условия пребывания в должности местных выборных представителей. В Армении (исключение - Ереван) и Грузии граждане избирают мэров напрямую. В Грузии законом установлено, что мэр глава исполнительной власти муниципального образования. А в Азербайджане его выбирают члены местного совета.

Также существуют конкретные проблемы, такие как дробность или отсутствие действующих структур самоуправления второго уровня. Так как во всех трех странах действует одноуровневая система самоуправления. Поэтому неудивительно, что во всех рассматриваемых странах продолжаются реформы в области местного самоуправления, которые находятся на разных стадиях осуществления и развиваются по-разному. Но главное, что поиск эффективной системы местного самоуправления остается приоритетом для общества во всех трех странах.

Список литературы:

1. Конституция Республики Армения от 05.07.1995. [Электронный ресурс], URL:

<http://www.president.am/ru/constitution-2015/> (дата обращения: 17.05.2017);

2. Конституция Республики Грузия от 24.08.1995. [Электронный ресурс], URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346> (дата обращения: 15.05.2017);

3. Конституция Республики Азербайджан от 02.11.1995. [Электронный ресурс], URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618 (дата обращения: 20.05.2017);

4. Кодекс о местном самоуправлении Грузии от 05.02.2014. [Электронный ресурс], URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429> (дата обращения: 16.05.2017);

5. Избирательный кодекс Грузии от 27.12.2011. [Электронный ресурс], URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/1557168> (дата обращения: 16.05.2017);

6. Закон Республики Армения «Об административно-территориальном делении Республики Армения» от 01.12.1995. [Электронный ресурс], URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=2938 (дата обращения: 15.05.2017);

7. Закон Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» от 02.07.1999. [Электронный ресурс], URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2667 (дата обращения: 20.05.2017);

8. Туманян Д., Лосаберидзе Д., Гюлалиев М. Местное самоуправление на Южном Кавказе. – Ереван, 2009. 80с;

9. Укрепление институциональных основ местного самоуправления. Функции и полномочия мэров и членов местных советов в странах Восточного партнерства. 2016. 100с.