

УДК 342

***ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В
КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация. Представлен сопоставительный анализ норм Европейской хартии местного самоуправления и российского муниципального законодательства с акцентом на правовое регулирование исполнительных структур (местных администраций). Отмечается, что в начале 1990-х гг. в сфере местного самоуправления в России был определен курс на использование опыта европейских государств, исходя из чего конституционные положения, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» соответствовали Европейской хартии. Однако последующие годы показали, что установленная планка оказалась завышенной, и в последние годы наблюдается определенный отход от Хартии, и особенно в части исполнительных органов. Вместе с тем это не означает отказа от Хартии, а предполагает, что для соответствия ее требованиям потребуется немало времени.

Ключевые слова: местное самоуправление, Европейская хартия, полномочия, закон, конституция, исполнительные органы.

***EXECUTIVE BODIES OF MUNICIPAL EDUCATIONS IN THE CONTEXT OF
THE EUROPEAN CHARTER
LOCAL GOVERNMENT***

Uporov I.V.

Doctor of History, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Annotation. The article presents a comparative analysis of the norms of the European Charter of Local Self-Government and Russian municipal legislation with an emphasis on the legal regulation of executive structures (local administrations). It is noted that in the early 1990s. in the field of local self-government in Russia, a course was determined to use the experience of European states, on the basis of which the constitutional provisions, the Federal Law "On the General Principles of Organization of Local Self-Government" were consistent with the European Charter. However, the following years have shown that the established level turned out to be overstated, and in recent years there has been a certain departure from the Charter, and especially in terms of the executive bodies. However, this does not mean abandoning the Charter, but presupposes that it will take a long time to comply with its requirements.

Key words: local government, European Charter, powers, law, constitution, executive bodies.

В 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления (далее – ЕХ МСУ) [1], подтвердив тем самым свою приверженность придерживаться принятых в развитых странах принципов в сфере осуществления местного самоуправления. К тому времени в России уже была принята Конституция России 1993 г., где эти принципы в ст. 12 и главе 8 уже определенным образом были отражены. Кроме того, действовал первый в постсоветской России федеральный муниципальный закон 1995 г. [2], в соответствии со ст. 14 которого к органам местного самоуправления относятся выборные и

иные органы, причем первые являлись обязательными. Такой подход, как будет показано ниже, также соответствовал Европейской хартии местного самоуправления. В этом законе были названы и конкретные выборные органы – представительный орган и глава муниципального образования (как единоличный орган). Об исполнительных органах ничего не упоминалось вообще, даже слов «исполнительный» (и производных от него) закон не содержал. Вместе с тем из закона усматривается, хотя и не однозначно, что исполнительный орган может возглавлять глава муниципального образования.

Заметим в этой связи, что в первом, и последнем, российском законе о местного самоуправления еще в СССР накануне его распада [3], система органов местного самоуправления в главе 2 закона была отрегулирована более четко: предусматривались: а) представительный орган в лице Совета народных депутатов; б) местная администрация как «орган управления, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции». Указывалось, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия, при этом глава местной администрации избирался путем всеобщих прямых выборов на срок 5 лет.

В действующем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ о местном самоуправлении [4]) исполнительные структуры в системе органов местного самоуправления регулируются достаточно четко – согласно ст. 34 к числу обязательным органов местного самоуправления относится «местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования)» (помимо представительного органа и главы муниципального образования). При этом возможны исключения, о которых речь пойдет ниже. Глава местной администрации руководит администрацией также на принципах единоначалия, однако замещение данной должности возможно разными способами, и в любом случае глава местной администрации не избирается (а избирается глава муниципального образования, который, как вариант, может исполнять полномочия главы местной

администрации; в другом варианте глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, и тогда, как второй вариант, глава местной администрации назначается по контракту и является муниципальным служащим).

Как видно, при неизменной ЕХ МСУ исполнительные структуры в российской системе местного самоуправления регулируются неоднозначно. В этой связи рассмотрим соотношение норм ЕХ МСУ и действующего ФЗ о местном самоуправлении применительно к исполнительным органам муниципальных образований. Прежде всего, отметим, что ЕХ МСУ может рассматриваться в качестве декларации, позиционирующей местное самоуправление в системе публичного управления современной Европы, то есть, как договор, являющийся источником как международного права, так и права государств-подписантов этого договора, в том числе России [5]. И здесь анализу подвергаются конкретные нормы. ЕХ МСУ.

Так, согласно ст. 3 ЕХ МСУ под местным самоуправлением следует понимать «право и реальная способность» местных органов власти регламентировать определенный объем публичных дел и управлять ими в интересах местного населения и под свою ответственность, и, разумеется, в рамках действующих законов, при этом, согласно ст. 2 ЕХ МСУ, местное самоуправление должно быть признано, а значит гарантировано в конституции и государственных законах. В той же ст. 3 ЕХ МСУ упоминаются и исполнительные структуры местного самоуправления, в частности, указывается, что право на местное самоуправление реализуется «советах или собраниями», члены которых избираются посредством равного, свободного, прямого и тайного голосования. При этом «советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами» [1].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что на первое место в ЕХ МСУ однозначно ставится представительный орган, а применительно к исполнительным органам указывается, что таковые лишь «могут быть» созданы, сле-

довательно, предусматривается вариант, что исполнительных органов может и не быть. Однако, как нам представляется, в данном случае перевод ЕХ МСУ на русский язык сделан не совсем точно. Дело в том, что даже в случае, если предусмотрен только представительный орган, все равно в его структуре выделяется звено, которое осуществляет исполнительские функции.

Другими словами говоря, речь идет не столько о структуре органов местного самоуправления, сколько о характере формирования органов местного самоуправления, и в этом смысле ЕХ МСУ четко определяет, что выборность органов местного самоуправления является обязательной, и это является фундаментальным признаком местного самоуправления. Из этого постулата следует, что исполнительные органы местного самоуправления могут формироваться исключительно как производная структура от представительного органа местного самоуправления, то есть, помимо населения, никто не может формировать структуры местного самоуправления. При этом исполнительные органы местного самоуправления населением прямо могут не избираться (в отличие от представительных органов местного самоуправления), и в европейской практике и европейской традиции, как правило не избираются, а формируются различными способами, которые определяются в уставах муниципальных образований.

Представляет интерес ст. 4 ЕХ МСУ, согласно которой компетенция органов местного самоуправления, имея в виду в первую очередь, их полномочия, определяются на конституционном и законодательном уровнях. Вместе с этим данное нормативное положение не исключает возможности предоставлять местному самоуправлению от имени государства отдельных конкретных для решения конкретных вопросов местного значения. ЕХ МСУ определяет, что в пределах, установленных действующим законодательством, органы местного самоуправления «обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу», не исключенному из предметов их

ведения и не относящемуся в ведению иных публичных структур на территории муниципального образования.

Следует заметить, что в российском муниципальном законодательстве подобной однозначной нормы нет. Так, в ст. 14, 15, 16, 16.2 ФЗ о местном самоуправлении определен исчерпывающий перечень вопросов местного значения, обязательные для исполнения и с этой точки выйти за их пределы муниципалитеты не могут. И даже введенный в 2006 г. институт прав муниципальных образований на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (ст. 14.1, 15.1, 16.1), не дает оснований считать, что российские муниципалитеты, и прежде всего это касается исполнительных структур, могут взять в свое производство «любой вопрос» по указанному выше критерию. И в этой смысле мы не можем согласиться с утверждением о том, что имеется «свобода действий органов местного самоуправления в пределах их полномочий» [6, с. 54], так как полномочия-то по законам и иным актам есть, только в действительности осуществлять не всегда удастся, и прежде всего по финансовым соображениям.

Там же, в ст. 4 ЕХ МСУ указывается, что предоставляемые муниципалитетам полномочия «должны быть, как правило, полными и исключительными». Эта норма также пока не в полной мере реализуется в российской системе местного самоуправления, в частности, по многим сферам социально-экономической жизни полномочия местного самоуправления не являются исключительными; например, в сфере образования, находящейся в целом в ведении местного самоуправления (на уровне муниципальных районов, муниципальных и городских округов, где в структуре местных администраций обособляются исполнительные органы для управления данной сферой), однако при этом вопрос финансирования заработной платы учителей находится в ведении субъектов Федерации, и, соответственно, органы местного самоуправления, учитывая еще огромный дефицит финансовых средств, не далеко не всегда мо-

гут принимать самостоятельные решения и нуждаются в помощи субъектов Федерации.

В ст. 6 ЕХ МСУ указывается что местные органы власти должны иметь возможность, не выходя из рамок общих законодательных положений, самостоятельно формировать свои административно-исполнительные и управленческие органы, исходя из местных потребностей. При этом статус персонала в такого рода структурах должен обеспечивать подбор необходимых высококвалифицированных кадров, имея в виду, среди прочего, систему профессиональной подготовки, оплаты труда, продвижения по службе. В этом отношении в Российской Федерации, как представляется, имеется необходимая организационно-правовая база в виде института муниципальной службы, который на федеральном уровне регулируется ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [7], при этом во всех муниципальных образованиях (а таковых в России в настоящее время более двадцати тысяч [8]) абсолютное большинство муниципальных служащих работают на должностях муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах, то есть, в местных администрациях муниципальных образованиях.

Не обходит ЕХ МСУ Хартия стороной и вопрос контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства, и это касается, опять же, в первую очередь исполнительных органов местной власти (местных администраций), учитывая, что именно они в текущем режиме осуществляют основной объем полномочий местного самоуправления. Так, в ст. 8 ЕХ МСУ указывается, в частности, что любой административный контроль в данной сфере над со стороны государства возможен только в тех формах и в тех случаях, которые предусматриваются конституцией государства и/или соответствующими законом, и таковой, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов в деятельности органов местного самоуправления.

Другой важнейший аспект связан с финансированием деятельности местного самоуправления (ст. 9 ЕХ МСУ). Указывается, в частности, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

Следует заметить, что из факта ратификации Россией ЕХ МСУ вступления ее в силу на территории России нередко делается вывод о необходимости неукоснительного выполнения всех требований ЕХ МСУ органами государственной власти и местного самоуправления России. Однако ЕХ МСУ, как и многие другие «проектные» документы Евросоюза, «является несомоисполнимым международным договором, для реализации которого требуются серьезные изменения в национальных правовых системах государств-участников договора, а эти изменения невозможно и даже опасно производить в сжатые исторические сроки. Поэтому присоединение к несомоисполнимым международным договорам требует от присоединившихся стран а) не предпринимать действий, противоречащих целям и принципам договора, изложенным в его Преамбуле и б) по мере возможности последовательно вносить изменения в национальное законодательство, направленные на все более полную реализацию положений договора» [5].

В этом отношении в России, однако, наблюдается обратная тенденция, связанная с тем, что поправки в ФЗ о местном самоуправлении, а также изменения, внесенные в Конституцию России в 2020 г. [9], последовательно ограничивают полномочия местного самоуправления и некоторым образом входят в

противоречие с ЕХ МСУ. Так, согласно ч. 1.1. ст. 131 Конституции России «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» [9]. В реальности это, как мы полагаем, будет означать, что исполнительные структуры местного самоуправления будут находиться под еще большим контролем со стороны органов государственной власти, и прежде всего регионального масштаба.

Однако этот процесс, как нам представляется, имеет объективное объяснение. Дело в том, что в начале 1990-х гг., на наш взгляд, была взята слишком высокая планка в организации местного самоуправления с ориентиром на европейский уровень с многовековым опытом функционирования этого института в Европе, и без учета того, в России такого опыта не было, а действовавшие ранее местные Советы в СССР имели иную социально-правовую природу. Соответственно, в современной России органы местного самоуправления в своем большинстве (мы можем предположить, что речь идет об абсолютном большинстве), не в состоянии эффективно решать вопросы местного значения, включая обеспечение конституционных прав граждан (на охрану здоровья, на образование и др.).

В этом смысле характерна позиция Д.Н. Казака, высказанная накануне принятия ФЗ о местном самоуправлении: «Проект закона прошел тщательную экспертизу на соответствие Европейской хартии местного самоуправления и получил у международных экспертов абсолютную поддержку и с точки зрения формально юридической, и, главное, с точки зрения его большей эффективности и реалистичности по сравнению с ныне действующим законом» [10].

Как показало время, формально соответствие требованиям ЕХ МСУ еще не означает его реализации на местах, и в этом смысле можно сослаться на работу Е.В. Гриценко, который еще в 2007 г., обратив внимание на начавшуюся централизацию местного самоуправления писал о том, что, в частности, «реа-

лизация в национальном законодательстве и на практике положений ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления о финансовых гарантиях коммун (местных сообществ, муниципальных корпораций) вызывает особенно много проблем» [11, с. 222], что и имеет место в настоящее время. О проблемах расходования ЕХ МСУ и практики российского законодательства пишет также Е.М. Бухвальд [12] и другие авторы. И в этой связи вряд ли помогут делу по сути дела «голые» призывы о том, что «полномочия местного самоуправления необходимо расширять и выделить на это соответствующее финансирование» [13], если для этого пока нет объективных условий. И, вероятно, потребуется немало времени для того, чтобы российское местное самоуправление обрело необходимый опыт, который позволит в будущем последовательно расширять полномочия муниципалитетов и приближаться к требованиям ЕХ МСУ.

Подытоживая, отметим, что ЕХ МСУ определяет сравнительно немногие, но существенные требования-показатели в развитии института местного самоуправления, а применительно к органам местного самоуправления выделяются следующие: признание (гарантии) института местного самоуправления на высшем законодательном государственном, то есть конституционном, уровне; выборность как фундаментальное условие формирования органов местного самоуправления; самостоятельное формирование исполнительных структур местного самоуправления исключительно как производное от представительного органа местного самоуправления; достаточная финансовая обеспеченность деятельности местного самоуправления; регулирование основных полномочий органов местного самоуправления, процедуры контроля за его деятельностью в нормах государственных законов. Российское законодательство в целом следует положениям ЕХ МСУ, но при этом имеются определенные особенности, о которых речь шла выше. При этом в части исполнительных структур (местных администраций) нормы ЕХ МСУ в России пока еще выдерживаются, о чем свидетельствует, в частности, сложившийся в России институт муниципальной службы, однако ситуация, очевидно, поменяется, когда будет принят федераль-

ный закон в развитие конституционных поправок-2020 и более жестком контроле за деятельностью исполнительных структур местного самоуправления во стороны государства.

Библиографический список:

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) / Ратифицирована Российской Федерацией ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления 11.04.1998 г.) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

2. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 1 сентября.

3. Закон РСФСР от 06.07. 1991 г. № 1550-1 "О местном самоуправлении в РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.11.2021 г.).

5. Юдинцев И. Европейская Хартия и российское самоуправление // ПОЛИТ-НН (Нижний Новгород). 18.04.2006 / <http://www.polit-nn.ru/?pt=trend&view=single&id=216> (дата обращения: 29.11.2021 г.).

6. Забавка В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Европейская хартия местного самоуправления и ее роль развитие местного самоуправления в современной России // Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 3. С. 51-57.

7. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 26.05.2021) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.11.2021 г.).

8. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 01.01. 2021 г. // <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ykmb3eKg/munst.htm> (дата обращения: 15.11.2021 г.).

9. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" (одобрен всероссийским голосованием 01.07.2020 г.) // Российская газета. 2020. 16 марта.

10. Место местной власти: Заместитель руководителя администрации Президента РФ Дмитрий Козак о реформе местного самоуправления // Российская газета. 2003. 30 сентября.

11. Гриценко Е.В. Европейская хартия местного самоуправления и ее реализация в российском праве // Европейское право и национальное законодательство: сб. н. тр. М.: ИНИОН. 2007. С. 201-223.

12. Бухвальд Е.М. Удалось ли России реализовать Европейскую хартию самоуправления? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2013. № 6. С. 46-63.

13. Симкова И. Единая система публичной власти и расширение полномочий местного самоуправления. Московские депутаты «за» и «против» поправок в Конституцию по МСУ // Сноб. 18.02.2018 / <https://snob.ru/profile/31924/blog/164865> (дата обращения: 14.09.2021 г.).

Оригинальность 89%