

**ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(на примере Ленинградской области)**

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права  
Северо-Западной академии государственной службы.  
Научный руководитель – кандидат юридических наук, кандидат технических наук,  
доцент В. А. Овчинников*

*В статье проводится анализ соответствия положений федерального законодательства и законодательства Ленинградской области положениям Европейской хартии местного самоуправления. Особое внимание уделено проблеме определения структуры органов местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** Европейская хартия, местное самоуправление, законодательство Ленинградской области.*

**REALISATION OF THE REGULATIONS OF THE EUROPEAN CHARTER  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN  
FEDERATION ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CONSTITUENTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION  
(based on the example of the Leningrad region)**

*The author of the article analyses the correspondence between the regulations of the federal legislation and the legislation of the Leningrad region and the regulations of the European Charter of Local Self-Government. Special attention is paid to the determination of local authorities' structure.*

**Key words:** *European Charter, local self-government, legislation of the Leningrad region.*

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, правовую основу которого составляют: Конституции Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [14] (далее – Закон № 131-ФЗ), другие федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов Федерации, уставы муниципальных образований и другие нормативные правовые акты. Международным актом, регулирующим вопросы организации и деятельности местного самоуправления, является Европейская хартия местного самоуправления.

Россия, подписав Хартию 28.02.1996 и ратифицировав ее 20.03.1998 [15], взяла на себя обязательства соблюдать общепризнанные принципы местного самоуправления.

При ратификации Хартии Российская Федерация не сделала никаких оговорок, т. е. взяла на себя обязательство по исполнению всех положений Хартии в полном объеме. В то время как, например, «Дания ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления при условии не распространения ее действия на Гренландию и Фарерские острова. Германия указала, что в некоторых землях отдельные нормы Хартии не распространяются. Греция отказалась от принципа учета мнения населения при территориальной реорганизации местного самоуправления» [10, с. 229], 8 европейских стран не ратифицировали статью о том, что заработная

плата работников органов местного самоуправления должна быть конкурентоспособной по отношению к оплате труда в других сферах занятости [6, с. 60]. Армения не ратифицировала статьи о защите территориальных границ органов местного самоуправления и соответствии структур и административных средств задачам органов местного самоуправления, Австрия статью о соответствии структур и административных средств задачам органов местного самоуправления и норму о том, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам, Ирландия ограничила сферу компетенции Хартии районными советами, городскими советами и поселковыми советами, Испания заявила, что действие Хартии распространяется на всю национальную территорию в той мере, в какой статус местной власти регулируется испанским законом о местном самоуправлении и не считает себя связанной п. 2 ст. 3 в той мере, в какой система прямых выборов, предусмотренная в нем, должна быть реализована во всех органах местного самоуправления, подпадающих под действие Хартии, также разного рода оговорки сделали Азербайджан, Болгария, Хорватия, Кипр, Чешская Республика, Венгрия, Латвия, Лихтенштейн, Мальта, Нидерланды, Румыния, Словакия, Швеция, Турция, Соединенное Королевство [3, с. 35].

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местно-

го самоуправления реализуют положения указанных актов на территории субъекта, муниципального образования, путем принятия соответствующих нормативных правовых актов. Следует отметить, что реализация положений Европейской хартии местного самоуправления происходит не непосредственно, а через реализацию Закона № 131-ФЗ. Следовательно, для того, чтобы сделать вывод о реализации положений Европейской хартии местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, сначала необходимо определить, реализуются ли положения Хартии в Законе № 131-ФЗ, затем следует определить, реализуются ли положения Федерального закона в субъектах.

Хотя Закон № 131-ФЗ в общем соответствует положениям Европейской хартии местного самоуправления, тем не менее можно отметить следующее.

Хартия предусматривает, что любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом [4]. Однако российское законодательство не содержит ни данного определения, ни механизма его исполнения.

Подобный контроль пытались ввести в некоторых субъектах Российской Федерации. А. А. Сергеев и В. Г. Розенфельд отмечают, что законы о местном самоуправлении Ленинградской области, Республики Татарстан, Ивановской области, ряда других субъектов Российской Федерации предусматривали обязанность доводить до сведения органов государственной власти принятые ими нормативные правовые акты и предусматривали возможность проверки законности этих актов [11, с. 25–30]. Однако в отличие, например, от Франции четкой процедуры разработано не было.

Вместе с тем С. В. Пылин [9, с. 32–36] отмечает, что местное самоуправление не будет эффективным без контроля, как и без самостоятельности. Эти принципы должны быть гармонично сбалансированы.

Пункт 3 ч. 1 ст. 75 Закона № 131-ФЗ предусматривает, что, если при осуществлении

отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленных соответствующим судом, отдельные полномочия могут временно исполнять органы государственной власти. Кроме того, органами государственной власти в муниципальном образовании может быть создана временная финансовая администрация, которая в течение года может управлять данной территорией. Это положение, как отмечает Н. Л. Пешин, «является неоправданным вмешательством в сферу местного самоуправления. Можно изъять бюджетные ресурсы, можно отстранить от должности тех или иных лиц, приостановить полномочия органа местного самоуправления и т. п., но осуществление местного самоуправления органами и должностными лицами прямо нарушает его самостоятельность и свидетельствует о встраивании местного самоуправления в систему государственной власти, в том числе и путем установления форм административного контроля за его деятельностью» [8, с. 33–37].

Закон № 131-ФЗ содержит определение местного самоуправления, основанное на определении, данном в Конституции Российской Федерации, не содержит положений о том, что исполнительные органы местного самоуправления подчинены представительным органам, что местные органы имеют возможность сами определять свои внутренние административные структуры (наоборот, установлен обязательный перечень органов местного самоуправления), не содержит положения о том, что органы местного самоуправления должны обладать достаточными финансовыми ресурсами, соразмерными полномочиям, представленным им законом, не определяет понятие и процедуру административного контроля. Кроме того, закон предусматривает возможность формирования представительного органа муниципального образования из глав поселения, входя-

щих в состав муниципального района. Однако что касается последнего замечания, «эксперты Совета Европы, изучавшие в 2004 г. в России значение Федерального закона № 131-ФЗ для развития демократической практики местного самоуправления и излагавшие свою точку зрения в разных аудиториях, подчеркивали, что выбор между двумя моделями формирования представительных органов муниципальных районов не противоречит Европейской хартии местного самоуправления. По их мнению, наличие двухуровневой системы местного самоуправления в России так же, как и в Испании при косвенных выборах, не препятствует развитию местной демократии и способствует межмуниципальному взаимодействию» [2, с. 237].

Однако при этом следует отметить, что Испанией была сделана соответствующая оговорка при ратификации Хартии, а Россией нет. Поэтому представляется целесообразным в соответствии со ст. 13 Европейской хартии местного самоуправления ограничить действие п. 2 ст. 3 Хартии в той мере, в какой система прямых выборов, предусмотренная в нем, должна быть реализована во всех органах местного самоуправления, подпадающих под действие Хартии.

Закон Ленинградской области № 37-ОЗ [5] устанавливает только один вариант формирования представительного органа муниципального района – формирование из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Кроме того, «нормы представительства были также определены законом субъекта. Положения же Федерального закона предусматривают, что нормы представительства депутатов от поселения в представительном органе муниципального района определяются решением представительного органа поселения» [1].

Следует отметить, что Областной закон № 113-оз предусматривает, что избрание посредством проведения прямых выборов должностных лиц местного самоуправления

осуществляется, в случае если это предусмотрено уставом муниципального образования, после прекращения полномочий представительного органа соответствующего муниципального образования, избранного на первый срок в соответствии с Областным законом № 37-ОЗ.

При этом часть муниципальных образований районов пошла по пути, предложенном государственной властью Ленинградской области, определенном в Законе № 37-ОЗ, установив в уставах муниципального образования, что совет депутатов состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов данных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с нормой представительства. К таким муниципальным образованиям относятся, в частности, муниципальные образования Кировского, Ломоносовского, Приозерского и других районов [12; 13; 14].

В соответствии с Законом № 131-ФЗ главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Условия контракта и порядок проведения конкурса на замещение должности утверждаются представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети его членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Статья 5 Закона Ленинградской области № 37-ОЗ устанавливает, что главой местной

администрации муниципального района, городского округа назначается по контракту кандидат из числа кандидатур, рассмотренных конкурсной комиссией при проведении конкурса.

Кроме того, при формировании конкурсной комиссии городского, сельского поселения губернатор Ленинградской области вправе представить до 50% кандидатов в члены конкурсной комиссии городского, сельского поселения для назначения их представительным органом городского, сельского поселения, вопреки Закону № 131-ФЗ, предусматривающему участие органов государственной власти лишь при формировании конкурсной комиссии для назначения главы администрации муниципального района (городского округа), путем назначения одной трети членов комиссии законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Таким образом, государственная власть Ленинградской области может заблокировать назначение ключевой фигуры муниципального образования либо способствовать назначению лица, «удобного» для власти субъекта.

Европейская хартия местного самоуправления закрепляет, что «права местного самоуправления должны осуществляться властями, учрежденными демократическим путем. Данные права осуществляются представительным собранием с подотчетными ему исполнительными органами».

Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Так как муниципальный совет избирается посредством выборов, то он и должен формировать местную администрацию.

Кроме того, указанная статья Областного закона косвенно нарушает ст. 12 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

По вопросу противоречия п. 3 ст. 5 Областного закона п. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 Верховный суд Российской Федерации признал, что действительно в ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ прямо не предусмотрено право высшего должностного лица субъекта РФ представлять кандидатов при формировании конкурсной комиссии городского, сельского поселения.

Однако суд указал, что в оспариваемой норме сделана ссылка только на право губернатора Ленинградской области на представление кандидатов в члены конкурсной комиссии городского, сельского поселения. Указанная норма не является императивной и не является обязательной для представительного органа городского, сельского поселения для решения вопроса о назначении членов конкурсной комиссии. Представительный орган соответствующего городского, сельского поселения при решении вопроса о назначении членов конкурсной комиссии вправе и не согласиться с кандидатами, предложенными губернатором Ленинградской области [7].

Таким образом, п. 3 ст. 5 Областного закона от 30.05.2005 № 37-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» оставлен без изменения и соблюдение данной статьи Областного закона оставлено на усмотрение представительного органа местного самоуправления.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации «Реформирование территориальных основ местного самоуправления». 2004. № 26. URL: режим доступа: <http://www.concil.gov.ru>.

2. *Васильев В. И.* Законодательные основы муниципальной реформы. М., 2005. 336 с.
3. Европейская Хартия местного самоуправления / European Charter of Local Self-Government. Обнинск, 2003. 88 с.
4. Европейская Хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. 7 сентября. № 36. Ст. 4466.
5. Закон Ленинградской области от 30.05.2005 № 37-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных образований ленинградской области» (в ред. Законов Ленинградской области от 30.09.2005 № 78-ОЗ, от 26.12.2005 № 121-ОЗ) // Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. 21 июня. № 26.
6. *Клюев А. В.* Субъективный потенциал местного самоуправления // Местное самоуправление в условиях реализации нового ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: материалы II Межрегиональной научно-практической конференции / под общей ред. В. А. Шамахова. СПб., 2004. С. 58–63.
7. Определение Верховного суда Российской Федерации от 02.08.2006 № 33-ГО6-12 «В удовлетворении заявления о признании недействующими п. 3 ст. 5 Закона Ленинградской области “Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области” от 30.05.2005 № 37-ОЗ, Закона в целом и Закона Ленинградской области от 30.09.2005 № 78-ОЗ отказано правомерно, так как оспариваемые Законы не нарушают федеральное законодательство и не ущемляют прав заявителей на осуществление местного самоуправления». URL: <http://www.supcourt.ru>
8. *Пешин Н. Л.* Особенности государственного контроля за местным самоуправлением // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 33–37.
9. *Пылин С. В.* Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 32–36.
10. *Сергеев А. А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. 432 с.
11. *Сергеев А. А., Розенфельд В. Г.* Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. 2002. № 12. С. 25–30.
12. Устав муниципального образования Кировский муниципальный район Ленинградской области, утвержден 27.12.2005 // Ладога. 2005. 27 декабря. № 144;
13. Устав муниципального образования Ломоносовский муниципальный район Ленинградской области, зарегистрирован 15.12.2005 // Балтийский луг. 2005. 23 декабря. № 51.
14. Устав муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области, утвержден 25.11.2005 // Красная звезда. 2005. 22 декабря. № 147;
15. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изменениями на 12 октября 2005 года) // Российская газета. 2003. 8 октября. № 202.
16. Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Российская газета. 1998. 15 апреля. № 73.

## REFERENCES

1. Analiticheskiy vestnik Soveta Federatsii Federal'nogo sobraniya Rossiyskoy Federatsii «Reformirovaniye territorial'nykh osnov mestnogo samoupravleniya». 2004. N 26. URL: [rezhim dostupa: http://www.concil.gov.ru](http://www.concil.gov.ru).
2. *Vasil'yev V. I.* Zakonodatel'nye osnovy munitsipal'noy reformy. M., 2005. 336 s.
3. Yevropeyskaya Khartiya mestnogo samoupravleniya / European Charter of Local Self-Government. Obninsk, 2003. 88 s.
4. Yevropeyskaya Khartiya mestnogo samoupravleniya // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 1998. 7 sentyabrya. N 36. St. 4466.
5. Zakon Leningradskoy oblasti ot 30.05.2005 N 37-OZ «Ob organakh mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy leningradskoy oblasti» (v red. Zakonov Leningradskoy oblasti ot 30.09.2005 N 78-OZ, ot 26.12.2005 N 121-OZ) // Vestnik Pravitel'stva Leningradskoy oblasti. 2005. 21 iyunya. N 26.

6. *Klyuyev A. V.* Sub'yektivny potentsial mestnogo samoupravleniya // Mestnoye samoupravleniye v usloviyakh realizatsii novogo FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: materialy II Mezhhregional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii / pod obshchey red. V. A. Shamakhova. SPb., 2004. S. 58–63.

7. Opredeleniye Verkhovnogo suda Rossiyskoy Federatsii ot 02.08.2006 N 33-GO6-12 «V udovletvorenii zayavleniya o priznanii nedeystvuyushchimi p. 3 st. 5 Zakona Leningradskoy oblasti “Ob organakh mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Leningradskoy oblasti” ot 30.05.2005 N 37-OZ, Zakona v tselom i Zakona Leningradskoy oblasti ot 30.09.2005 N 78-OZ otkazano pravomerno, tak kak osparivayemye Zakony ne narushayut federal'noye zakonodatel'stvo i ne ushchemlyayut prav zayaviteley na osushchestvleniye mestnogo samoupravleniya». URL: [http:// www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru)

8. *Peshin N. L.* Osobennosti gosudarstvennogo kontrolya za mestnym samoupravleniyem // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2007. N 4. S. 33–37.

9. *Pylin S. V.* Munitsipal'ny kontrol': problemy i puti pravovogo obespecheniya // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2006. N 11. S. 32–36.

10. *Sergeyev A. A.* Mestnoye samoupravleniye v Rossiyskoy Federatsii: problemy pravovogo regulirovaniya. M., 2006. 432 s.

11. *Sergeyev A. A., Rozenfel'd V. G.* Administrativny kontrol' za zakonnost'yu pravovykh aktov organov mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvo i pravo. 2002. N 12. S. 25–30.

12. Ustav munitsipal'nogo obrazovaniya Kirovskiy munitsipal'ny rayon Leningradskoy oblasti, utverzhden 27.12.2005 // Ladoga. 2005. 27 dekabrya. N 144;

13. Ustav munitsipal'nogo obrazovaniya Lomonosovskiy munitsipal'ny rayon Leningradskoy oblasti, zaregistrirovan 15.12.2005 // Baltiyskiy lug. 2005. 23 dekabrya. N 51.

14. Ustav munitsipal'nogo obrazovaniya Priozerskiy munitsipal'ny rayon Leningradskoy oblasti, utverzhden 25.11.2005 // Krasnaya zvezda. 2005. 22 dekabrya. N 147;

15. Federal'ny zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya» ot 06.10.2003 N 131-FZ (s izmeneniyami na 12 oktyabrya 2005 goda) // Rossiyskaya gazeta. 2003. 8 oktyabrya. N 202.

16. Federal'ny zakon «O ratifikatsii Yevropeyskoy khartii mestnogo samoupravleniya» ot 11.04.1998 N 55-FZ // Rossiyskaya gazeta. 1998. 15 aprelya. N 73.