

## ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Европейская хартия местного самоуправления — один из базовых договорно-правовых актов Совета Европы. Не случайно Россия подписала ее сразу же в день своего вступления в эту организацию — 28 февраля 1996 г.

Хартия разработана по инициативе Конгресса местных и региональных властей Европы. Она вступила в силу в сентябре 1988 года. Ее участниками уже стали 29 из 40 государств — членов СЕ: Австрия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Лихтенштейн, Люксембург, Македония, Мальта, Молдавия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия (ратифицировала Хартию в апреле 1998 г.), Румыния, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Хорватия, Швеция, Эстония. Еще в пяти странах (Бельгия, Великобритания, Ирландия, Литва, Франция) Хартия находится в процессе ратификации.

Защита и укрепление местного самоуправления в Европе с помощью документа, провозглашающего принципы, которых придерживаются демократические государства континента, — это давняя заветная цель органов местного самоуправления.

Хартия обязывает своих участников применять нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных властей. Таким образом, она демонстрирует на европейском уровне, что местное самоуправление является краеугольным камнем подлинной демократии.

Хартия состоит из трех частей. В первой части содержатся положения, закрепляющие принципы местного самоуправления. В ней обуславливается необходимость конституционных и правовых основ местного самоуправления, устанавливаются принципы, регламентирующие характер и объем полномочий местных органов власти. Отдельные статьи касаются защиты границ самоуправляющихся территорий, обеспечения автономии местных властей в отношении их административных структур и определения условий для замещения выборных должностей в местных органах власти. Две статьи ставят ограничения на административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления и обеспечивают предоставление им финансовых ресурсов на условиях, не нарушающих их самостоятельность. Другие положения регулируют право местных органов власти на создание ассоциаций и на защиту местного самоуправления в судебном порядке.

Во второй части Хартии содержатся положения, касающиеся объема обязательств, которые участники могут брать на себя. С целью обеспечить реальное равновесие между защитой основных принципов и гибкостью, необходимой для учета правовых и административных особенностей различных государств, в ней допускается исключение участниками по своему усмотрению определенных положений Хартии.

Таким образом, Хартия — это своего рода компромисс между признанием, с одной стороны, факта, что местное самоуправление затрагивает струк-

туру и организацию всего государства, и с другой — необходимостью защиты минимального набора основных принципов, которые должны уважаться при любой демократической системе местного самоуправления.

В российском законодательстве отражены все обязательные для исполнения пункты Хартии, перечисленные в ст. 12. В этом плане Россия выгодно отличается от других стран, которые, ратифицируя данный документ, были вынуждены — в силу особенностей внутреннего законодательства — сделать ряд ограничительных заявлений.

Третья часть Хартии регламентирует процедуру ее вступления в силу.

В Хартии не закреплен порядок контроля ее реализации, однако в ней содержится требование, чтобы государства-участники предоставляли всю необходимую информацию о законодательных и других мерах, предпринимаемых с целью выполнения документа.

Хартия — это договорно-правовой акт, который определяет принципы местного самоуправления как опоры демократии, которую Совет Европы обязан защищать и развивать.

Под этим углом зрения участие России в Хартии имеет не только международное, но прежде всего весомое внутривластное значение. Являясь обязательным для нас документом, она несомненно будет содействовать дальнейшему становлению местного самоуправления в Российской Федерации, разработке законодательной базы в этой области. Важность данного процесса для построения демократического, правового государства была подчеркнута на I Всероссийской научно-практической конференции по проблемам российского федерализма, состоявшейся в Москве 19–20 января 1998 г.

Хотелось бы отметить, что участие России в Хартии не влечет за собой дополнительных прямых расходов, покрываемых за счет государственного бюджета. Хотя в данном документе имеются принципиальные обязательства по финансированию местных властей, порядок его практического осуществления остается на усмотрение центрального правительства. В нашем случае — с учетом опыта других государств — вытекающие из выполнения Хартии расходы органов местного самоуправления могут производиться за счет перераспределения бюджетных средств и источников, установленных федеральным законом “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

Ключевые положения Хартии соответствуют Конституции Российской Федерации. Они также нашли отражение в федеральных законах “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

Хотелось бы также напомнить, что зафиксированные в Хартии подходы во многом воспроизведены в Декларации о принципах местного самоуправления, принятой в 1994 году Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ, с рекомендацией парламентам стран Содружества использовать их в своей законодательной деятельности.

Основные идеи Хартии находят дальнейшее развитие в других документах Совета Европы. Так, в структурах Совета Европы сейчас обсуждается проект Европейской хартии регионального самоуправления, в разработке

которого активно участвуют российские представители — члены Совета Федерации В.Н. Лихачев, С.С. Собянин, А.П. Сычев.

**А.И. Владыченко,**  
кандидат исторических наук,  
ответственный секретарь  
Межведомственной комиссии  
Российской Федерации  
по делам Совета Европы,  
заместитель директора Департамента  
общеευропейского сотрудничества МИД России

*Комментарий поступил в редакцию в апреле 1998 г.*

# ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Страсбург, 15.X.1985

## ПРЕАМБУЛА

Государства — члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием,

считая, что одним из средств, служащих достижению этой цели, является заключение соглашений в области управления,

считая, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя,

считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми Государствами — членами Совета Европы,

будучи убеждены в том, что это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне,

будучи убеждены, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление,

сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти,

утверждая, что это предполагает существование органов местного самоуправления, которые наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций,

договорились о нижеследующем:

## Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

## ЧАСТЬ I

### Статья 2

#### **Конституционные и законодательные основы местного самоуправления**

Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

### Статья 3

#### **Понятие местного самоуправления**

1. Под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

### Статья 4

#### **Сфера компетенции местного самоуправления**

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

3. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

6. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

#### Статья 5

### **Защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление**

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

#### Статья 6

### **Соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления**

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

#### Статья 7

### **Условия осуществления полномочий на местном уровне**

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

2. Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждение за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.

3. Функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.

#### Статья 8

### **Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления**

1. Любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

3. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

## Статья 9

### **Финансовые ресурсы органов местного самоуправления**

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

## Статья 10

### Право местных органов самоуправления на ассоциацию

1. Органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления.

3. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

## Статья 11

### Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

## ЧАСТЬ II

### ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

## Статья 12

### Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется считать себя связанной по меньшей мере двадцатью пунктами Части I Хартии, из которых по меньшей мере десять должны быть из числа следующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2
- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, выбранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. Впоследствии любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороной и вступают в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

### Статья 13

#### **Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии**

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления. Вместе с тем при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или те категории, которые она намерена исключить из сферы применения Хартии. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории органов местного или регионального самоуправления.

### Статья 14

#### **Предоставление информации**

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, принятых ею для обеспечения соблюдения положений настоящей Хартии.

### ЧАСТЬ III

### Статья 15

#### **Подписание, ратификация и вступление в силу**

1. Настоящая Хартия открыта для подписания Государствами — членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты или документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты заявления четырьмя Государствами — членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого Государства — члена Совета Европы, впоследствии выразившего согласие быть связанным Хартией, она вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении Хартии.

## Статья 16

### Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии любое государство может указать территорию или территории, в отношении которых будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может впоследствии в любой момент путем заявления, направленного Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в заявлении. В отношении этой территории Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомления Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев, считая с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

## Статья 17

### Денонсация

1. Любая из Сторон может денонсировать настоящую Хартию в любое время по истечении пяти лет, считая с даты ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт Части I Хартии при том условии, что число и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая Сторона, которая после денонсации одного из пунктов более не удовлетворяет требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

## Статья 18

### Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет Государства — члены Совета Европы:

- а) о любом подписании;
- б) о сдаче на хранение любой ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении;
- в) о любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии с положениями статьи 15;
- д) о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- е) о любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- ф) о любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящихся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы направляет должным образом заверенную копию каждому из Государств — членов Совета Европы.

---

#### УТОЧНЕНИЕ

Редакция приносит свои извинения Нино Анзорьевне Бурджанадзе за искажение ее отчества в нашем журнале (№ 2 за 1998 г.). Точный перевод с грузинского наименования парламентского органа, который она ныне возглавляет, таков: Комитет по конституционным юридическим вопросам и законности.