АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УСТАВ ЕКАТЕРИНБУРГА В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Выдрин И. В.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, igor.vydrin@uapa.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Цель: Исследование направлено на анализ правовой природы уставов муниципальных образований, их места в системе иных муниципальных правовых актов, роли в регламентации муниципальных правовых отношений.

Методология: Исследование базируется на ретроспективном, сравнительном и формально-логическом методах изучения анализируемого предмета, что позволило сопоставить действующий устав Екатеринбурга с его предшественником, соотнести изменения устава с корректировкой федерального законодательства.

Результаты: Выявлены правовые тенденции, изменившие представления о роли устава муниципального образования в регулировании муниципальных правовых отношений, его юридической силе, типы поправок, вносимых в уставы муниципальных образований.

Научная новизна: сформулированы юридические признаки уставов самоуправляющихся территорий, исследована «история» принятия устава муниципального образования «город Екатеринбург», показано его современное состояние, проанализированы последние новации федерального законодательства в части внедрения новых типов муниципалитетов и дополнительных моделей организации местной власти.

Ключевые слова: устав, муниципальное образование, муниципальные правовые акты, глава муниципального образования, руководитель местной администрации, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления.

THE CHARTER OF YEKATERINBURG IN THE SYSTEM OF MUNICIPAL LEGAL ACTS

Vydrin I. V.

Doctor of Law, Professor, Head of Department of Constitutional and International Law of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, igor.vydrin@uapa.ru

Purpose: The study aims to analyze the legal nature of the Charter of municipalities, their place in the system of other municipal legal acts, the role in the regulation of municipal law relations.

© Выдрин И. В., 2015

Выдрин И. В.

Methodology: The study is based on retrospective, comparative and formal-logical method of studying analyzed object, allowing to compare the current charter of Ekaterinburg with its predecessor, to correlate changes in the charter with the adjustment of federal legislation.

Results: The author reveals the legal trends that have changed the understanding of the role of the charter of the municipality in the municipal regulation of legal relations, its legal effect, the types of amendments made to the statutes of municipalities.

Scientific novelty: formulated legal signs of Charters if the Self-Governing Territories, studied "history" of adoption of the charter of municipality "City of Yekaterinburg", howed its current status, Scientific novelty: analyzed the latest innovations of the federal legislation in terms of the introduction of new types of municipalities and other models of organization of local authorities.

Key words: charter, municipalities, municipal legal acts, the head of the municipality, the head of the local administration, local issues, powers of local authorities.

Цель настоящей статьи состоит в исследовании ретроспективы появления действующего устава города Екатеринбурга, перипетий, сопутствующих этому процессу, по большей части неизвестных общественности. Подготовка статьи приурочена также к 10-летнему юбилею устава, автор которой принимал непосредственное участие в его разработке.

Уставы муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении являются, во-первых, документами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов конкретной самоуправляющейся территории, во-вторых, имеют прямое регулирующее воздействие на общественные отношения, в-третьих, применяются на всей территории соответствующего муниципального образования, т.е. имеют ограниченно-территориальный характер влияния. В-четвертых, уставы – единственный вид муниципальных правовых документов, подлежащих государственной регистрации органами юстиции. В-пятых, являются по своей юридической природе нормативными актами, устанавливающими либо изменяющими общеобязательные правила поведения. Это исчерпывающий набор ключевых юридических признаков устава любого муниципального образования, который в полной мере распространяется и на Екатеринбург.

Устав Екатеринбурга от 30 июня 2005 г. регулирует важнейшие стороны жизни мегаполиса: состав его территории, административно-территориальное устройство, систему власти, вопросы, образующие компетенцию органов городского самоуправления и т.д. Это второй устав в муниципальной практике нашего города; первый подобного рода документ появился на свет в октябре 1995 г.

История уставных актов муниципальных образований целиком связана с организацией в Российской Федерации местного самоуправления и регулирующим его федеральным законодательством. Начальные сведения об уставах самоуправляющихся территорий содержал Закон от 6 июля 1991 г. № 1550–I «О местном самоуправлении в РСФСР» [1], который вскользь упомянул о них в том смысле, что уставы могут приниматься по инициативе местных властей. Вот это «могут» оказалось решающим обстоятельством для того, чтобы уставы не принимались в тот период вообще. Во-первых, органы местного самоуправления тогда плохо представляли себе назначение уставов, какие вопросы следует ими регулировать, тем более что федеральный законодатель был на этот счет крайне немногословен. Во-вторых, на нежелании принимать уставы сказалось отсутствие необходимой императивности в российском законодательстве, которая зачастую только и служит главным побудительным мотивом к исполнению чего-либо вообще.

Все изменилось с появлением Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Он признал уставы обязательным признаком муниципальных образований, наделил их статусом важнейших нормативных актов в общей системе муниципального правотворчества. Именно тогда в Екатеринбурге, равно как в других муниципальных образованиях, началась интенсивная работа по подготовке собственных уставов или как их тогда часто называли – «микроконституций». Судьба первого устава сложилась вполне благополучно, хотя началась со скандала (спустя две недели после принятия была отменена его регистрация, затем последовала череда судебных процессов, в ходе которых подтвердилась законность процедуры принятия данного документа). В течение последующих десяти лет в него вносились немногочисленные изменения, что существенно отличает его от действующего устава Екатеринбурга. Значит

ли это, что устав-предшественник был качественнее в правовом и техническом отношении своего преемника? Совсем нет, все дело в изменившейся политике государства, связанной с тотальной и многократной переделкой различных сфер правового регулирования, в том числе и в системе местного самоуправления. Современная тенденция вносить правки в уставы почти ежеквартально в связи с изменениями текущего законодательства касается всех муниципальных образований без исключения. Вот почему в этом отношении уставы «первого поколения», принятые в период 1995–2005 гг., были несравненно более стабильными.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131) [3] во многом перевернул прежние представления о статусе, роли, структуре уставов муниципальных образований. Они стали признаваться актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов (позднее к ним в этом значении присоединились акты, принятие на местном референдуме или сходе граждан), имеющими прямое действие и применение на всей территории муниципального образования. Законодательно выражение получила структура устава, включающая десять обязательных положений, составляющих «скелет», основу уставного документа любого муниципалитета, вне зависимости от его типа (сельское или городское поселение, муниципальный район или городской округ). Закон вменил в обязанность органам местного самоуправления точно следовать этому структурному клише, без каких-либо отговорок.

Появились положения, устанавливающие норму голосования за устав в целом или вносимые в него изменения и дополнения (не менее двух третей голосов от общей численности депутатов местного представительного органа), порядок обсуждения проекта устава, процедуру его регистрации и опубликования.

Словом, ФЗ №131 не просто обязал органы местного самоуправления принимать уставы, он оснастил правовое пространство материальными и процессуальными нормами, определил внутреннюю начинку уставных документов, спланировал организационно-правовой порядок их создания, чего ранее не было. К тому же законодатель определил субъектов, осуществляющих государственную регистрацию муниципальных уставов. Ими стали территориальные органы Министерства юстиции по субъектам Российской Федерации, хотя прежде данной вопрос решался региональными органами власти самостоятельно. В июле 2005 г. был принят специальный Федеральный закон о порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований [4].

Таковой была общая диспозиция, сложившаяся в преддверии практической работы над подготовкой уставных актов. В Екатеринбурге она началась после принятия серии необходимых законов Свердловской области в конце 2004 г.: о территориях и границах муниципалитетов, их типах, наименованиях органов местного самоуправления. Екатеринбург получил статус городского округа, поскольку отвечал всем необходимым признакам муниципалитетов данной группы. Согласно областному законодательству в состав муниципального образования «город Екатеринбург» вошли 29 населенных пунктов: 27 поселков и 2 села (Верхнемакарово и Горный Шит) [5].

В Администрации Екатеринбурга была создана комиссия по разработке проекта устава, которую возглавил Глава города А. М. Чернецкий. Будучи человеком системным он наладил эффективную работу самой комиссии, публичное обсуждение проекта, работу с депутатами Екатеринбургской городской Думы, которым предстояло принимать устав. Следует учесть, что на тот момент в Думе существовала довольно многочисленная и влиятельная группа депутатов, находившихся в оппозиции к Чернецкому, желающих дать ему «бой», используя для этого, как они полагали, удобный повод. Обычная практика депутатской работы!

Разработчики проекта устава Екатеринбурга отказались от громоздкого наименования муниципалитета, варианты которого навязывались областной властью органам местного самоуправления. Подавляющее большинство из них согласились с этими пожеланиями свыше, потому многие самоуправляющие территории сегодня именуется «муниципальными образованиями городскими округами городами (далее – имя собственное)». Да, именно так, без знаков препинания, кавычек и прочей лингвистической атрибутики. И это вовсе не преувеличение или желание автора статьи сострить на тему – таким или подобным образом официально именуются тысячи муниципалитетов в стране, не оставляя их жителям никаких шансов без запинки произнести полное (уставное) имя своего населенного пункта или района [6, с. 136–138].

Наименование нашего города вышло лаконичным (муниципальное образование «город Екатеринбург»). В этой конструкции «город Екатеринбург» – имя собственное; «муниципальное образование» – указание на статус территории, в которой созданы органы местного самоуправления. Что касается типа муниципалитета (в данном случае, городской округ), то он расположен в тексте устава (ст. 2).

У авторов проекта не было никаких сомнений относительно системы городских органов самоуправления. Они остановились на трех обязательных с точки зрения ФЗ №131 организационно-властных структурах: Главе Екатеринбурга, городской Думе и Администрации города, функционирующей под руководством Главы. Между тем, федеральное законодательство допускало

(и продолжает допускать) формирование иных (факультативных) органов местной власти, что дало основание критикам проекта настаивать на наделении статусом самостоятельного органа местного самоуправления городской Счетной палаты. К тому времени она уже функционировала в качестве структуры, созданной при городской Думе. В принципе статус органа местного самоуправления отнюдь не сулил ей дополнительных полномочий, содержание и объем которых целиком определены федеральным законодательством. Данное обстоятельство сыграло решающую роль в становлении трехзвенной системы власти в Екатеринбурге, представленной Думой (представительная власть), Администрацией (исполнительная власть) и Главой города, наделенным представительскими полномочиями и полномочиями по руководству Администрацией.

Авторы сохранили за выборными органами (Главой и Думой) четырехлетний срок полномочий, вместе с тем, увеличили количество депутатов в городской Думе до 35 человек – необходимый минимум депутатов в городах, с численностью проживающих в них жителей более 500 тыс. человек (ст. 35 ФЗ №131). В соответствии с первым уставом города Дума насчитывала 27 депутатов, но в то время определение количественного состава целиком зависело от усмотрения самих органов местного самоуправления. В 1990-е гг. представительная власть во всех муниципальных образованиях была довольно компактной в данном отношении, что иной раз критиковалось общественностью, в том числе и научной.

Структурные подразделения Администрации, опять-таки, в соответствии с федеральным законодательством получили название функциональных, отраслевых и территориальных органов Администрации города. Территориальными стали районные в городе администрации. Функциональными признавались, например, комитеты по экономике, юридической работе или финансово–бюджетное управление. Большинство подразделений сохранили статус отраслевых органов (управления культуры, образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, комитет по благоустройству, строительству и т.д.).

В проекте устава в соответствии с ФЗ №131 нашли отражение перечень вопросов местного значения (основа компетенции местных органов власти), формы прямого участия жителей в осуществлении местного самоуправления (выборы, публичные слушания, конференции, опросы граждан и т.п.), финансовые (городской бюджет) и экономические (муниципальное имущество) основы самоуправления Екатеринбурга. Стоит повториться, что перечисленные компоненты устава в обязательном порядке следуют из требований федерального законодательства. Но кое-что вошло в устав по инициативе авторов проекта. Например, в перечень городских вопросов местного значения был включен вопрос, получивший название «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», который не вызвал никаких возражений у руководства города и регистраторов устава, несмотря на то, что ФЗ №131 не предусматривает его в качестве такового, что, конечно, нонсенс.

Разработчики проекта систематизировали полномочия органов городской власти по отдельным блокам, чего не предусматривал первый устав Екатеринбурга. Оттого прежде они излагались бессистемно, чередуя «хозяйственные» полномочия с представительскими правами и обязанностями и т.п. Полномочия Главы города были классифицированы по пяти основным группам: представительские; по руководству Администрацией; во взаимоотношениях с городской Думой; в финансово-экономической сфере; контрольные полномочия. Кроме того, что этот технико-юридический прием позволил придать компетенции Главы Екатеринбурга системность в изложении, он еще к тому же был новаторским, так как в самом ФЗ №131 полномочия главы муниципального образования отражены крайне поверхностно. В случае с городской Думой авторы придерживались требований федерального законодателя, который классифицировал полномочия представительных органов местного самоуправления на две группы: исключительные и иные. Исключительные полномочия Думы без каких-либо проблем были закреплены в проекте устава (они сформулированы в ФЗ №131), а вот над иными полномочиями пришлось поработать творчески. Их следовало отыскать в огромном массиве законодательных и подзаконных актов. К таковым устав отнес, например, утверждение структуры Администрации по представлению Главы города, формирование Счетной палаты, назначение муниципальных выборов и т.п.

Обсуждение проекта сопровождалось беспрецедентной прежде информационной кампанией в виде специальных рубрик в газетах, «прямых линий» на телевидении и радио, встреч с горожанами в самых разных аудиториях, оформленных по случаю информационных стендов и прочее. В процессе обсуждения поступали разного рода предложения, направленные на совершенствование проекта устава, но откровенно говоря, их было немного. Гораздо больше было вопросов с просьбой разъяснить назначение устава, его правовую миссию, цели и особенности структуры. В общем и целом информационный этап прохождения устава оказался безболезненным.

Сложнее было с депутатами городской Думы, часть которых откровенно блокировала проект, были и такие, кто настаивал на юридическом закреплении гарантий депутатской деятельности, вроде, выплат бюджетных компенсаций по окончании депутатских

полномочий и до момента нового трудоустройства. Еще более сложным являлся процесс согласования проекта с регистратором устава, в роли которого в тот период выступало Правительство Свердловской области (Федеральный закон о государственной регистрации уставов муниципальных образований появился только 21 июля 2005 г.), а до того данный вопрос решался законами субъектов РФ.

Учитывая непростые отношения городских и областных властей, процесс согласования устава приобрел затяжной характер. Областное правительство не устраивали отдельные положения устава, например, то, что разработчики выпустили из его текста одно из оснований досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц и депутатов местного самоуправления, предусмотренного федеральным законом. Речь шла о смерти главы муниципального образования и депутатов представительного органа местного самоуправления (ст. 36, 37, 40 ФЗ №131). Считая, что с этим основанием прекращения полномочий и без того все ясно, авторы просто не включили его в устав, не желая идти на поводу у глупостей законодателя. Это обстоятельство сразу же вызвало негативную реакцию регистратора, вынудившего вернуть-таки данную норму. Желание переиначить законодательную формулировку «дороги местного значения» в «дороги городского значения» в целях адаптации уставных норм к условиям города Екатеринбурга тоже не нашло поддержки в Правительстве области. Сложилось впечатление, что региональные чиновники тянули время, не были во всем объективны. В конце концов, и эта преграда была преодолена. 30 июля 2005 г. вышло распоряжение председателя Правительства Свердловской области А. Воробьева о государственной регистрации устава муниципального образования «город Екатеринбург».

И в период разработки, и в последующем звучали мнения, что принятый устав являет собой новую редакцию устава образца 1995 г. Это, конечно, не так. Появившийся в 2005 г. устав совершенно самостоятельный документ, принятый во исполнение требований кардинально обновленного федерального законодательства. Как по форме, так и по содержанию он разительно отличается от прежней городской «конституции». Но в особенности их отличает фактор стабильности, о чем уже говорилось выше. На долю первого устава не пришлось и сотой части тех изменений федерального законодательства, которые в массе своей заставили испещрить текст нынешнего устава поправками. Впрочем, то же самое может сказать глава любого российского муниципалитета: поток нововведений, сыплющихся, словно из рога изобилия, каждый раз вынуждает править уставы.

Минувшее время и накопленный опыт позволяют проанализировать наиболее характерные уставные изменения, к которым относятся, во-первых, поправки, вызванные корректировкой федерального законодательства и, во-вторых, обусловленные местными (городскими) инициативами. Стоит сразу оговориться, что первая группа безоговорочно доминирует над второй.

В первой группе пальму первенства держат вопросы местного значения, в перечень которых федеральный законодатель вносил изменения по самым грубым подсчетам более 30 раз. Естественно, что точно такое же количество раз правился и устав Екатеринбурга, и это только в данной части. В соответствии с ФЗ №131 в устав первоначально было включено 27 вопросов местного значения (плюсом «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», предложенное разработчиками). В настоящее время таких вопросов уже 45, не считая тех, которые были исключены из ведения Екатеринбурга, опять-таки, вследствие перемен в федеральном законодательстве. О чем это свидетельствует? Во-первых, об увеличении обязанностей муниципальной власти в полтора раза в сравнении с принятым в 2003 г. ФЗ №131. Во-вторых, о неоправданно высокой частоте вносимых законодательных поправок, пришедшихся в особенности на 2010–2014 гг. В-третьих, о нестабильности компетенции муниципальной власти как таковой, в том числе и в Екатеринбурге. В-четвертых, о полной зависимости муниципалитетов в данном вопросе от федерального законодательства, которое устанавливает вопросы местного значения и корректирует их. В-пятых, о насыщении компетенции органов местного самоуправления вопросами, являющимися государственными по своей сути: создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб, участие в профилактике терроризма и экстремизма, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне и т.п. Подтверждением государственного характера, скажем, последнего вопроса является Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. №28-ФЗ «О гражданской обороне», согласно которому «организация и ведение гражданской обороны являются одними из важнейших функций государства» (ст. 4). В-шестых, о появлении, начиная с 2011 г. новой группы вопросов местного значения, связанных с осуществлением различных видов муниципального контроля: дорожного и жилищного, земельного и лесного. При этом надо отметить, что органы местного самоуправления были лишены функции осуществления экологического муниципального контроля.

Устав Екатеринбурга идет следом за федеральным законодательством в вопросах, формально не отнесенных к местным делам, но к решению которых город может обращаться при наличии собственной заинтересованности, свободных финансовых и иных ресурсов.

Аналогичным образом обстоят дела с полномочиями муниципальной власти, перечисленными в ст. 17 ФЗ №131. Надо только иметь в виду, что если вопросы местного значения Екатеринбурга сосредоточены исключительно в ФЗ №131 (ст. 16), то его полномочия растворены в огромном количестве законодательных и подзаконных актов федерального и регионального уровня.

Любой, кто читает ст. 10 устава Екатеринбурга, может задаться вопросом, как полномочие по установлению официальных символов (герба, флага) муниципального образования может помочь в решении вопросов местного значения, а ведь именно так формулирует их целевое назначение федеральный законодатель. Для этого необходимы материальные и финансовые средства, организационные усилия и т.п., но никак не флаг, герб или гимн (в Екатеринбурге последний не принимался вообще). И, тем не менее, авторы проекта устава вынуждены были воспризвести это более чем странное положение. За годы действия устава Екатеринбурга перечень полномочий органов городской власти пополнился новыми обязанностями по организации тепло- и водоснабжения, водоотведения, утверждению и реализации муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, программ развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования, явившихся результатом многочисленных законодательных новелл.

Примером иных уставных поправок, вызванных новациями на федеральном уровне, стал изменившийся порядок формирования городской Думы. Довольное долгое время Екатеринбург придерживался мажоритарной системы выборов, в соответствии с которой депутаты избирались вплоть до сентября 2013 г. Главное ее достоинство в простоте организации выборов, их прозрачности, узнаваемости депутатов, за которых голосуют избиратели. Изменившиеся федеральные условия проведения выборов в представительные органы местного самоуправления вынудили город перейти к смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе, что повлекло за собой увеличение численности депутатов до 36 чел. Половина состава Думы теперь избирается по 18 одномандатным избирательным округам со средней нормой представительства избирателей в каждом округе около 60 тыс. человек. Вторая половина депутатского корпуса избирается по партийным спискам, выдвинутым политическими партиями и общественными объединениями. Потенциальная возможность участия общественных объединений в муниципальных выборах устанавливается федеральным избирательным законодательством в качестве исключения. В избирательных кампаниях по выборам представительных органов государственной власти участвуют только политические партии.

Смешанный порядок проведения выборов заметно усложнил избирательные процедуры в городе. Избирательная практика 2013 г. показала, что партии конкурировали не только между собой, но и внутри себя посредством, так называемых внутрипартийных территориальных групп – модное ныне явление, инициированное сверху. Пожалуй, главным минусом пропорциональной системы является то, что партийные списки кандидатов комплектуются исключительно из предпочтений собственного партийного руководства, которое также определяет замену депутатам, досрочно прекратившим свои полномочия. Недавний случай с выбытием Л. Фечиной из состава Екатеринбургской городской Думы привел к публичному спору о том, кто придет ей на смену от партии «Единая Россия», завершившийся судебным процессом. Существуют также серьезные сложности в узнаваемости депутатов-партийцев избирателями, интересы которых те должны представлять.

Под давлением извне органом местного самоуправления в апреле 2014 г. стала Счетная палата Екатеринбурга, хотя Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [7] не предусматривают для нее такой статус. В соответствии с ним Счетная палата всего лишь орган внешнего муниципального финансового контроля, образуемый представительным органом муниципального образования. Она и не может быть органом местного самоуправления, хотя бы потому, что тот решает все вопросы местного значения без какого-либо изъятия, в то время как контрольные органы муниципальных образований таким правом не обладают. Их компетенция сводится к вопросам, ограниченным сферой местного бюджета и соблюдением порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью. Именно на этой позиции строилось отношение к городской Счетной палате прежде, когда она не являлась органом местного самоуправления.

Вторая группа изменений, инициированных собственно Екатеринбургом, немногочисленна. Они касались создания постоянно действующей городской избирательной комиссии (не являющейся органом местного самоуправления), увеличения срока полномочий городской Думы и Главы Екатеринбурга до 5 лет (прежде – 4 года). Пятилетний срок полномочий максимально допустимый для выборных органов, должностных лиц местного самоуправления и государственной власти, кроме Президента Российской Федерации (6 лет). Он установлен для Екатеринбургской городской Думы и Главы города, избранных в сентябре 2013 г.

Главным элементом модернизированного за прошедшие годы устава Екатеринбурга явилось изменение

системы городской власти в конце 2010 г. Признать это однозначно добровольным шагом нельзя, потому что на город оказывалось давление бывшим губернатором Свердловской области В. Мишариным. В период 2009–2010 гг. федеральный центр, используя руководителей регионов, активно продвигал новую на тот момент модель муниципальной власти, получившей название «двухголовой». Примерно таким же образом федеральные власти действуют в настоящее время при попытках дробления крупных российских городов на самостоятельные муниципальные образования.

Были регионы, где «двухголовая» модель внедрялась тотальным образом, охватывая все крупные муниципалитеты, в первую очередь муниципальные районы и городские округа (Ханты-мансийский автономный округ – Югра). В Свердловской области, уже имевшей в своем составе несколько самоуправляющихся территорий с двумя главами (опыт которых никогда ранее не изучался и тем более не преподносился в качестве передового), главным объектом реформирования стал Екатеринбург. В ноябре 2010 г. Глава Екатеринбурга А. Чернецкий, бывший в этой должности и одновременно руководивший Администрацией города в течение 18 лет, досрочно сложил свои полномочия.

На смену ему пришел председатель городской Думы Е. Порунов, избранный Главой города своими коллегами – депутатами. Возник вопрос о новой, прежде незнакомой Екатеринбургу фигуре руководителя исполнительной власти города. Им стал А. Якоб, назначенный на должность главы Администрации в результате ее замещения по контракту. Что отличает главу муниципального образования от главы местной администрации?

За вывеской «глава муниципального образования», несмотря на высокий законодательный статус высшего должностного лица, практически нет властных полномочий. Все они главным образом представительские по своей природе, сводимые к поздравлениям, встречам и проводам официальных делегаций, дипломатических представителей иностранных государств, дежурным поездкам в Москву на официальные мероприятия (если позовут), участию в торжествах и т.п. Есть, конечно, другая группа обязанностей, связанных с руководством Думой, но возглавлять представительный орган из трех десятков депутатов и сотрудников аппарата (муниципальных служащих) дело не самое обременительное. Итак, глава муниципалитета – руководитель Думы – это громкий титул при минимуме полномочий. И не более того.

Глава местной администрации человек формально подчиненный, контрактник, фактически наемный служащий, но с огромными финансовыми и хозяйственными полномочиями. Он распоряжается средствами местного бюджета, в его руках административные рычаги управления, мобильный аппарат из полутора тысяч муниципальных служащих, наконец, авторитет хозяйственника. Именно он по факту хозяин в городе, а не глава муниципального образования. Очевидно, что в самой законодательной модели, где начальник де-юре один, а де-факто боссом является другой, изначально заложен конфликт. Он, как правило, рано или поздно дает о себе знать. Примеры многих российских городов, по неосторожности или под давлением избравших «двухголовую» модель власти, свидетельствуют об этом. Но в Екатеринбурге такого рода конфликтов не было. Во всяком случае, пока.

Глава Администрации согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [8] является муниципальным служащим, замещающим должность муниципальной службы. Руководитель муниципального образования муниципальным служащим не является. Он замещает выборную муниципальную должность (ч. 1 ст. 1, ч. 1. ст. 6 Федерального закона о муниципальной службе в РФ). Это игра слов заставляет многих путаться, не понимая, кто есть кто.

Глава муниципального образования приобретает полномочия в результате избрания населением либо депутатами представительного органа местного самоуправления. Руководитель местной администрации (часто именуемый на иностранный манер «сити-менеджером») назначается представительным органом муниципального образования.

Требования к кандидатам на должность главы муниципалитета формулируются главным образом Федеральным законом от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [9]. Требования к претендентам на должность главы местной администрации заложены в уставах муниципальных образований, положениях о порядке проведения конкурса на замещение данной должности в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства о муниципальной службе.

Сравнительный анализ этих требований свидетельствует о полной их противоположности, причем, по всем основаниям. Кандидат в мэры может не иметь высшего образования (федеральное законодательство о выборах квалифицирует образовательный ценз как ограничение пассивного избирательного права). Напротив, в уставе Екатеринбурга в качестве условия к кандидатам в «сити-менеджеры» устанавливается наличие высшего образования. Для последнего важен стаж муниципальной или государственной службы (не менее 6 лет) либо стаж работы по специальности (не менее 7 лет), стаж работы на руководящих должностях (не менее 5 лет) в органах власти либо в областях промышленного производства, финансов,

права, государственных или муниципальных учреждениях. Главе муниципального образования такой стаж не нужен (это ограничение права быть избранным). Возрастной ценз мэра минимален (21 год), возраст кандидата в главы местной администрации не менее 35 лет. Претендент на должность руководителя муниципалитета может и не проживать в Екатеринбурге (ограничение пассивного избирательного права), кандидат в «сити-менеджеры» на момент подачи заявления об участии в конкурсе должен проживать в городе не менее 10 лет в совокупности (ст. 38-1 устава Екатеринбурга). Отсутствие неснятой или непогашенной судимости – табу для главы администрации. Для претендента в мэры запретом является осуждение к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашен – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости; за совершение особо тяжких преступлений – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

Очевидно, что количественных и качественных требований к главам местных администраций несравненно больше, нежели квалификационных критериев для главы муниципального образования. Но при этом, повторимся, первый – подчиненный, а второй – начальник. Таковы парадоксы российского законодательства!

В период с ноября 2010 г. по настоящее время в Екатеринбурге сменились три законодательные модели организации городской власти. Длительный период доминировала модель избранного населением Главы города, являющегося руководителем Администрации (А. Чернецкий). В период с ноября 2010 по сентябрь 2013 г. устав фиксировал модель, когда Глава города избирался депутатами городской Думы и одновременно возглавлял ее (Е. Порунов). Именно с этого момента устав закрепил громоздкое официальное наименование его должности: «Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы». С сентября 2013 г. по настоящее время Глава Екатеринбурга избирается населением на полноценных муниципальных выборах и одновременно председательствует в Думе (Е. Ройзман). При этом последний не является депутатом городской Думы в отличие от Е. Порунова, который таковым был. Во втором и третьем случаях Администрацию города возглавляет «сити-менеджер» (А. Якоб), проходивший процедуру назначения по конкурсу уже дважды (2010, 2013 гг.).

Казалось бы, Екатеринбург исчерпал все возможные законодательные варианты устройства городской власти. Но, нет. В феврале 2015 г. в ФЗ № 131 внесены дополнения, расширившие классификатор организационных схем муниципальной власти за счет двух новых версий [10]. Первая предполагает избранного представительным органом местного самоуправления из своего состава главу, который руководит администрацией (ранее это запрещалось). Вторая предусматривает избрание главы также представительным органом, но не из его состава, а по предложению конкурсной комиссии (прежде в таком порядке назначался только «сити-менеджер»). При этом глава руководит местной администрацией.

Какое отношение обе схемы могут иметь к Екатеринбургу? Самое непосредственное. В стране, в том числе и в Свердловской области уже начался процесс перевода муниципалитетов к модели главы, прошедшего «сито» конкурсной комиссии и впоследствии избранного депутатами думы. Важно знать, что федеральный законодатель переложил все вопросы в этой части на органы государственной власти субъектов РФ, «вооружив» их соответствующими полномочиями по принятию на этот счет собственных законов. В Свердловской области только в марте-мае этого года принято уже около десятка таких законодательных актов. Именно эта модель негласно объявлена трендом современной муниципальной практики, к участию в котором будут склонять и Екатеринбург. К сожалению, муниципалитеты перестали быть самостоятельными в выборе параметров собственной власти, действуя по большей части под диктовку федерального центра и регионов.

Это, конечно, предположения, но не на пустом месте. События последних полутора лет указывают на прямую заинтересованность областных властей в раздроблении Екатеринбурга, Нижнего Тагила и Каменск-Уральского на новые муниципальные образования по числу районов в этих городах. Соответствующая законодательная база в области уже подготовлена, но видя сопротивление местных органов, события пока не форсируются.

Таким образом, видимые перспективные изменения устава Екатеринбурга, равно как и самого города, связываются с этими двумя главными вопросами, не считая текущих поправок, вызванных динамично развивающимся федеральным законодательством.

Резюмируя еще раз назначение устава Екатеринбурга, подчеркнем, что он выполняет функцию правового регулятора разнородных по своему содержанию муниципальных отношений, служит источником всех иных муниципальных (городских) правовых актов, гарантирует реализацию отдельных гражданских прав, в первую очередь в сфере управления муниципальным образованием. Нельзя сбрасывать со счетов и «просветительскую» миссию устава, служащего в этом смысле своеобразным «юридическим путеводителем» по нашему городу. Эти соображения позволяют сделать вывод о позитивной правовой перспективе уставов муниципальных образований, которые еще долгое время будут сохранять свой статус документов высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов.

Литература:

1 Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №29. Ст. 1010.

2 Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3506.

3 Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

4 О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №97 // Собрание законодательства РФ. 2005. №30 (часть I). Ст. 3108.

5 Об установлении границ муниципального образования «город Екатеринбург» и наделении его статусом городского округа: Закон Свердловской области от 12 октября 2004 г. №95–ФЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2004. №10. Ст. 1470.

6 См. подробнее: Выдрин И. В. Законодательство субъектов Российской Федерации (Уральский федеральный округ). Екатеринбург, 2013. С. 136–138.

7 Собрание законодательства РФ. 2011. №7. Ст. 903.

8 Собрание законодательства РФ. 2007. №10. Ст. 1152.

9 Собрание законодательства РФ. 2002. №24. Ст. 2253.

10 О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. №8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. №6. Ст. 886.

References:

1 Bulletin of the Congress of People's Deputies and the Supreme Council of the RSFSR. 1991. №29. Art. 1010.

2 Collection of the legislation the Russian Federation. 1995. №35. Art. 3506.

3 Collection of the legislation the Russian Federation. 2003. №40. Art. 3822.

4 On state registration of municipal charters: Federal Law of July 21, 2005 №97 // Collection of the legislation the Russian Federation. 2005. №30 (Part I). Art. 3108.

5 On establishing the boundaries of the municipality "City of Ekaterinburg" and endowing its status of city district: Law of Sverdlovsk region on October 12, 2004 №95-FZ // Collection of the legislation of the Sverdlovsk region. 2004. №10. Art. 1470.

6 See details: Vydrin I. V. The legislation of the Russian Federation (Urals Federal District). Yekaterinburg, 2013. P. 136–138.

7 Collection of the legislation the Russian Federation. 2011. №7. Art. 903.

8 Collection of the legislation the Russian Federation. 2007. №10. Art. 1152.

9 Collection of the legislation the Russian Federation. 2002. №24. Art. 2253.

10 On Amendments to Article 32 and 33 of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation" and the Federal Law "On General Principles of Local Government in the Russian Federation": Federal Law of February 3, 2015, №8-FZ // Collection of the legislation the Russian Federation. 2015. №6. Art. 886.