

<https://doi.org/10.5281/zenodo.5922762>

УДК 342

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

Местное управление в Турции: краткий обзор конституционных норм

Аннотация. Рассматриваются особенности конституционно-правового регулирования в Турции системы местного управления. В этой связи анализируются нормы Конституции Турецкой Республики, научные труды по исследуемой проблематике. Дается сопоставление положений турецкой и российской конституций. Отмечается, что в Турции в силу ее исторических традиций местное управление не отграничивается от государственного управления, представляя собой единое целое. Вместе с тем такой подход основывается на демократических началах формирования местных органов управления.

Ключевые слова: местное управление, Турция, конституция, полномочия, государство, общество, закон.

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128. E-mail: uporov@list.ru.

Local government in Turkey: brief overview of constitutional standards

Abstract. The article is devoted to the peculiarities of the constitutional and legal regulation of the local government system in Turkey. In this regard, the norms of the Constitution of the Republic of Turkey, scientific works on the issues under study are analyzed. The article compares the provisions of the Turkish and Russian constitutions. It is noted that in Turkey, due to its historical traditions, local government is not delimited from public administration, being a single whole. At the same time, this approach is based on the democratic principles of the formation of local government bodies.

Key words: local government, Turkey, constitution, powers, state, society, law.

Институт местного самоуправления функционирует практически во всех государствах, а с первой половины XX в. институт местного самоуправления стал повсеместно находить отражение на конституционном уровне. Рассмотрим, каким образом он регулируется в Турции – соседнем с Россией (через море) государством, членом НАТО. С Турцией у России исторически складываются довольно непростые отношения, которые в

целом в настоящее время можно оценить, очевидно, как отношения сотрудничества и взаимопонимания по многим вопросам, в частности, как отмечается в литературе, имеют место «стабильный политический диалог, эффективность дипломатических связей между сторонами, углубление экономической взаимозависимости, культурные связи, значимость энергетического сотрудничества для обеих сторон» [1, с. 129].

Особо следует отметить сферу туризма – численность российских туристов в Турции ежегодно составляет несколько (порядка пяти) миллионов человек [2], и даже в период пандемии коронавируса в этой стране в 2021 г. насчитается до 4,5 млн туристов [3]. Российские туристы, в каких бы городах Турции они не пребывали, так или иначе сталкиваются с разными направлениями деятельности местного самоуправления (прежде всего это общественный транспорт, благоустройство городской территории и др.), что является дополнительным фактором, определяющим обращение к теме, связанной с местным самоуправлением в Турции.

Прежде всего необходимо отметить, что в настоящее время в Турции действует Конституция Турецкой Республики, утвержденная всенародным голосованием 7 ноября 1982 г. (до этого были конституции 1876, 1921, 1924, 1961 гг.). После этого Конституция Турции неоднократно менялась, последние изменения, принятые в 2017 г., были связаны с острой политической ситуацией в Турции и касались в основном полномочий президента, министров, парламентариев с акцентом на расширение полномочий президента Турецкой Республики. Однако нормы, непосредственно регулирующие институт местного самоуправления, оставались неизменными. Некоторые авторы полагают, что в скором времени в Турции будет разработана и принята новая конституция [4], но пока серьезных подвижек в этом направлении в стране не наблюдается, соответственно, мы рассматриваем нормы действующей Конституции Турецкой Республики [5], по которой в целом Турция сохраняет свой статус как государства, придерживающегося основных европейских ценностей, разумеется, со своей спецификой, в том числе связанной с некоторой в последние годы рецепцией отдельных элементов исламского права [6, с. 15].

При этом специфика конституционного регулирования местной власти в Турции заключается в том, что объем этого регулирования занимает относительно не-

большой объем, соразмерный с Конституцией России [7], но намного меньше, чем, например, с Конституцией КНР. Общеполитический принцип функционирования местного самоуправления определен в ст. 67 Конституции Турции: «В соответствии с условиями, определенными в законе, граждане имеют право избирать, избираться, заниматься политической деятельностью как непосредственно, так и через политические партии, а также принимать участие в референдуме. Избирательные законы составляются таким образом, чтобы принципы прямого представительства сочетались с последовательностью в управлении» [5].

Если иметь в виду общий подход к организации местной власти, то в Турции за образец в свое время была «принята видоизмененная французская модель, построенная на началах бюрократического централизма и строгой иерархии. Полнота власти в провинции принадлежит вали (губернатору). Он назначается Советом министров по представлению Министерства внутренних дел. Вали проводит в жизнь политическую линию государства, реализует постановления и решения правительства, организует и руководит деятельностью всех органов и служб провинций и работающих в них чиновников» [8, с. 392].

Так, в ст. 123 турецкой конституции указывается: «административное управление является единым целым, его структура и функции определяются законом. Организация и функции управления основаны на принципах централизации и местного самоуправления. Общественные юридические лица устанавливаются только законом или на основе полномочий, в прямой форме представленных законом» [5]. Подобное сочетание централизации и местного управления во многом, на наш взгляд, напоминает статус местных Советов в советском государстве, которые, будучи избранными, вместе с тем имели административное соподчинение с вышестоящими органами власти. Такой подход во многом обусловлен тем, что в Турции нет устойчивых традиций функционирования

местного самоуправления (вероятно, склывается историческая принадлежность Турции к государством восточного типа), в связи с чем, очевидно, в Конституции Турции, в переводе на русский язык, термин «местное самоуправление» используется лишь единожды и заменяется термином «местное управление», «местная администрация» (хотя, разумеется, это не имеет принципиального значения), однако на низовом уровне «местное самоуправление» имеет место.

Согласно ст. 126 Конституции Турции «с точки зрения организации центральной администрации на основе географической ситуации и экологических условий, а также требований коммунального обслуживания Турция разделена на области; области разделены на более низкие уровни административных районов. Управление областей основано на принципе передачи более широких полномочий на места. Центральные административные организации, включающие несколько областей, могут быть установлены с тем, чтобы гарантировать эффективность и координацию коммунального обслуживания. Функции и полномочия этих организаций регулируются законом» [5]. Такова общая управленческая схема.

Что касается местного управления, то ключевой конституционной статьей является довольно обширная ст. 127 Конституции Турции. В ч. 1 ст. 127 указывается, что «местные административные органы являются общественными юридическими лицами, образованными для того, чтобы удовлетворять общие местные потребности жителей областей, муниципальных районов и деревень, чьи правомочные органы выбираются избирательным корпусом в соответствии с законом и чьи организационные принципы определены законом» [5]. Такова общая позиция в части регулирования местного управления. Аналогом ее, очевидно, можно считать ст. 12 Конституции России [7]. Согласно ч. 2 ст. 127 «формирование, обязанности и полномочия местного управления регулируются законом в соответствии с принципом

местного управления» [5]. В числе указанных законов – Закон Турецкой Республики о муниципалитетах. Здесь также можно назвать аналогию с Россией, где на основе конституционных норм принят и действует ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9].

Следует, однако, заметить, что после принятия Конституции Турции 1982г. в сфере организации местного самоуправления происходили изменения неконституционного, а законодательного характера. В частности, была проведена территориальная реформа (2013 г.), где деревни по-прежнему сохранили определенную власть на своей территории, однако те, на территории которых проживает менее 2 000 жителей, больше не имеют статуса органа местной власти [10, с. 161], а муниципальное устройство Турции приобрело четырехуровневую структуру: метропольные муниципалитеты, столичные муниципалитеты (в границах административных центров провинций (илов) с населением менее 750 000 человек), районные муниципалитеты (в границах районов и районов в больших городах) и городские муниципалитеты (в границах городов и городских поселений), в частности, метропольные муниципалитеты существуют в Анкаре, Стамбуле, Измире, Анталье, Бурсе, Конье, Манисе, Мерсине, Эрзуруме и других крупнейших городах Турции; во главе этих муниципальных образований стоят избираемые горожанами градоначальники. Сельская администрация является низовой и традиционной формой местного самоуправления в Турции. Ее рабочими органами являются сельская ассамблея, совет старейшин и глава администрации. Ассамблея является основным органом принятия решений и включает в себя всех жителей, обладающих избирательным правом. Она избирает членов совета - старейшин, а из их состава - главу сельской администрации. Совет старейшин состоит из выборных членов, а также неофициальных членов (учителя, врачи, имамы и др.). Совет рассматривает бюджет, представляемый

главой администрации, и контролирует его исполнение, разрабатывает программу и определяет приоритеты развития поселения, может налагать санкции на жителей, нарушающих традиции и порядок, или не выполнивших взятых на себя обязательств. Глава, олицетворяющий исполнительную власть в сельской администрации, получает жалование от центрального правительства, вследствие чего имеет двойной статус: с одной стороны, он – высшее должностное лицо сельского самоуправления, а с другой представитель государственной власти в поселении, отвечающий за информированность жителей об изменениях в законодательстве и за соблюдение порядка на вверенной ему территории [11, с. 186]. Более подробно организация местного управления в Турции изложена, в частности, в публикации турецкого ученого А.Полат-оглы [12].

При этом в соответствии с ч. 3 ст. 127 Конституции Турции «выборы для местных администраций проводятся каждые пять лет в соответствии с принципами, изложенными в статье 67» [5] (для сравнения – в России срок полномочий избираемых лиц в системе местного самоуправления составляет от 2 до 5 лет). Часть 1 ст. 67 Конституции Турции выше была процитирована, помимо нее в этой «избирательной» статье указывается также: «Выборы и референдум проводятся под руководством и контролем судебных органов, в соответствии с принципами свободного, равного, тайного и прямого всеобщего избирательного права и публичного подсчета голосов ... Все турецкие граждане, достигшие 18 лет, имеют право участвовать в выборах и принимать участие в референдуме. Осуществление этих прав регулируется законом. Не имеют права голосовать рядовые и капралы, служащие в Вооруженных Силах, слушатели в высших военных школах, а также преступники, содержащиеся в местах лишения свободы. Высший избирательный совет устанавливает меры, которые гарантируют безопасность подсчета голосов при осуществлении избирательного права лицами, содержащимися в местах

лишения свободы; такое голосование осуществляется под руководством и при надзоре уполномоченного судьи» [5]. Как видно, избирательное право по указанным аспектам не во всем совпадает с российским (при идентичности фундаментальных избирательных принципов).

В ч. 3 ст. 127 Конституции Турции в этом контексте уточняется: «Однако общие или дополнительные выборы для местных административных органов или для их членов, которые проводятся в течение года до или после общих или дополнительных выборов членов Великого Национального Собрания Турции, проводятся одновременно с общими или дополнительными выборами депутатов Великого Национального Собрания Турции. Для больших городских центров предпринимаются специальные административные меры в соответствии с законом» [5]. В ч. 4 и 5 ст. 127 регулируются общие принципы решения спорных ситуаций, которые могут возникнуть при формировании и деятельности местных органов управления: «Процедуры, связанные с протестом в отношении избранных местных органов власти или их статуса, а также непризнанием их полномочий, определяются в судебном порядке ... Однако в качестве временной меры, вплоть до принятия окончательного решения, министр внутренних дел может отстранить от исполнения обязанностей те органы местной администрации или ее членов, против которых было начато расследование или судебное разбирательство, связанное с правонарушениями при исполнении их обязанностей» [5].

Конституция Турции допускает определенное вмешательство в деятельность органов местного управления, то, явствует из Конституции (ч. 6 ст. 127), в мягкой форме: «Центральная администрация имеет полномочие административной опеки над местными органами власти на основе принципов и порядка, установленных законом, и с целью обеспечения функционирования местных служб в соответствии с принципом централизованного управления, обеспечения единообразного

коммунального обслуживания, защиты общественных интересов и решения местных нужд соответствующим способом» [5]. Неким аналогом, очевидно, можно считать и вновь введенную норму в Конституции России – ч. 1.1 ст. 131 Конституции России [7]. В завершающей ч. 7 ст. 127 Конституции Турции указывается, что «объединение местных административных органов в союз с согласия Совета министров происходит с целью разрешения определенных общественных проблем, а также осуществления функций и полномочий; финансирование и меры безопасности этих союзов и их взаимные связи и отношения с центральной администрацией регулируются законом. Между этими административными органами финансовые ресурсы распределяются пропорционально их функциям» [5]. На этом счет в Конституции России норм нет, но они есть в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 8).

В практической деятельности органов местного управления возникают проблемы, сходные с российскими, в частности, это касается финансирования местных бюджетов. В этой связи, как отмечается в литературе, «для достижения цели сокращения оперативных расходов местного самоуправления во многих странах Европы, например, в Греции, Турции, Португалии и Ирландии, значительно сократилось и количество депутатов в представительные органы [10, с. 161]. При этом, в отличие от российской Конституции, в Конституции Турции указываются общие положения о государственной службе, причем для конституционного уровня довольно подробно (ст. 128 и 129): «Основные и непрерывные функции государства, государственных экономических предприятий и других общественных организаций со статусом юридического лица, выполнение которых должно соответствовать общим основам административного управления, обеспечиваются деятельностью государственных должностных лиц и других государственных служащих. Требования,

предъявляемые к государственным должностным лицам и другим государственным служащим, порядок их назначения, обязанности и полномочия, их права и ответственность, зарплата и пособия, а также другие моменты, связанные с их статусом, регулируются законом ... Государственные должностные лица и другие государственные служащие должны выполнять свои обязанности, подчиняясь Конституции и законам. Государственные должностные лица, другие государственные служащие и члены общественных профессиональных организаций или их руководящих органов не могут подвергаться дисциплинарным взысканиям без предоставления права на защиту ... Иски о возмещении убытков, причиненных по вине государственных должностных лиц и других государственных служащих при осуществлении своих обязанностей в отношении администрации, предъявляются только в соответствии с процедурой и условиями, указанными в законе, и при условии права регресса к ним. Судебное преследование государственных должностных лиц и других государственных служащих за предполагаемые правонарушения, кроме случаев, предусмотренных в законе, зависит от разрешения административных органов, указанных в законе» [5]. В России институты государственной службы и муниципальной службы регулируются отдельными законами, хотя принципы осуществления публичной службы очень схожи.

В целом же Конституция Турецкой Республики определяет дуалистическую модель местного управления – с одной стороны, не отграничивая органы государственного управления от органов местного самоуправления и рассматривая их как единое целое, но, с другой стороны, предусматривая самоуправленческие общественные структуры на низовом уровне. В этой связи Совет Европы рекомендовал Турции расширить полномочия местного самоуправления, в частности, упразднить отмеченную выше административную опеку [13, с. 43]; в свою очередь, в России наблюдается обратная тенденция, а имен-

но сужение полномочий местного самоуправления и расширение полномочий административной опеки. Такие подходы от-

ражают специфику развития органов публичной власти на местном уровне в каждой из стран.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ягья В.С., Соломина Д.В. Отношения России и Турции в XXI веке: тенденции и трудности // Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения. 2014. № 1. С. 127-138.
2. Межгосударственные отношения России и Турции // РИА-новости. 03.03.2020 г. // <https://ria.ru/20200108/1562874724.html> (дата обращения: 31.01.2022 г.).
3. Гайва Е. В Турции в 2021 году отдохнут около 4,5 млн российских туристов // Российская газета. 07.09. 2021 // <https://rg.ru/2021/09/07/v-turcii-v-2021-godu-otdohnut-okolo-45-mln-rossijskih-turistov.html> (дата обращения: 30.01.2022г.).
4. Михеев В. Сравнительная характеристика конституций Турции // Турецкий клуб МГИМО / https://mgimotc.ucoz.ru/stuff/politicheskaja_sistema_turcii/politicheskaja_sistema/sravnitel'naja_kharakteristika_konstitucij_turcii/4-1-0-34 (дата обращения: 15.12.2021г.).
5. Конституция Турции (Турецкой Республики), утверждена Всенародным голосованием 07.11.1982 г. // Конституции стран мира на русском языке / Библиотека Юридического агентства Legal NS / <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-турции> (дата обращения: 15.01.2022 г.).
6. Аватков В.А. Турецкая республика: внутренняя политика от 2002 к 2018. М.: Юрайт, 2019.203с.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, принятыми Законом РФ от 14.02.2020 г. и одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.01.2022 г.).
8. Бойко Н.С., Иглин А.В., Чуканов И.А. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрайт, 2019. 463 с.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 19.11.2021, с изм. от 23.11.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.01.2022 г.).
10. Ешинимаева-Шагдарова Е.Т. Изменения в организации и деятельности региональных и местных органов власти государств Европы вследствие территориальных реформ 2008-2017 гг. В условиях кризиса // Вестник экономической безопасности. 2018. № 2. С. 159-167.
11. Черкасов А.И. Региональные и муниципальные советы в механизме местного управления зарубежных стран // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. С. 185-191.
12. Polatoglu A. Turkish local government: the need for reform //middle Eastern studies. L. , 2000. V. 36. N. 4. P. 156- 171. Реферат: Титова Т.П. "Полатоглы А. Местное управление в Турции: необходимость реформы" // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4, Государство и право: Реферативный журнал. 2002. С. 97-100.
13. Минибаева Е.И. Местное самоуправление в Турции // Государство и право: предложения, проекты, методика. Краков, 2014. С. 41-43.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Jag'ja V.S., Solomina D.V. Otnoshenija Rossii i Turcii v XXI veke: tendencii i trudnosti // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Politologija. Mezhduнародnye otnoshenija. 2014. № 1. S. 127-138.
2. Mezhgosudarstvennye otnoshenija Rossii i Turcii // RIA-novosti. 03.03.2020 g. // <https://ria.ru/20200108/1562874724.html> (data obrashhenija: 31.01.2022 g.).
3. Gajva E. V Turcii v 2021 godu otdohnut okolo 4,5 mln rossijskih turistov // Rossijskaja gazeta. 07.09. 2021 // <https://rg.ru/2021/09/07/v-turcii-v-2021-godu-otdohnut-okolo-45-mln-rossijskih-turistov.html> (data obrashhenija: 30.01.2022g.).

4. Miheev V. Sravnitel'naja harakteristika konstitucij Turcii // Tureckij klub MGIMO / https://mgimotc.ucoz.ru/stuff/politicheskaja_sistema_turcii/politicheskaja_sistema/sravnitel'naja_kharakteristika_konstitucij_turcii/4-1-0-34 (data obrashhenija: 15.12.2021g.).
5. Konstitucija Turcii (Tureckoj Respubliki), utverzhdena Vsenarodnym golosovaniem 07.11.1982 g. // Konstitucii stran mira na russkom jazyke / Biblioteka Juridicheskogo agentstva Legal NS / <https://legalns.com/kompetentnye-juristy/pravovaja-biblioteka/konstitucii-stran-mira/konstitucija-turcii> (data obrashhenija: 15.01.2022 g.).
6. Avatkov V.A. Tureckaja respublika: vnutrennjaja politika ot 2002 k 2018. M.: Jurajt, 2019.203s.
7. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmenenijami, prinjatymi Zaoknom RF ot 14.02.2020 g. i odobrennymi v hode obshherossijskogo golosovanija 01.07.2020 g.) // SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 31.01.2022 g.).
8. Bojko N.S., Iglin A.V., Chukanov I.A. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran. M.: Jurajt, 2019. 463 s.
9. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 19.11.2021, s izm. ot 23.11.2021) "Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" // SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 31.01.2022 g.).
10. Eshinimaeva-Shagdarova E.T. Izmenenija v organizacii i dejatel'nosti regional'nyh i mestnyh organov vlasti gosudarstv Evropy vsledstvie territorial'nyh reform 2008-2017 gg. V uslovijah krizisa // Vestnik jekonomicheskoy bezopasnosti. 2018. № 2. S. 159-167.
11. Cherkasov A.I. Regional'nye i municipal'nye sovety v mehanizme mestnogo upravlenija zarubezhnyh stran // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2012. № 1. S. 185-191.
12. Polatoglu A. Turkish local government: the need for reform //middle Eastern studies. L. , 2000. V. 36. N. 4. P. 156- 171. Referat: Titova T.P. "Polatogly A. Mestnoe upravlenie v Turcii: neobhodimost' reformy" // Social'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaja i zarubezhnaja literatura. Ser. 4, Gosudarstvo i pravo: Referativnyj zhurnal. 2002. S. 97-100.
13. Minibaeva E.I. Mestnoe samoupravlenie v Turcii // Gosudarstvo i pravo: predlozhenija, proekty, metodika. Krakov, 2014. S. 41-43.

Поступила в редакцию 12.01.2022.
Принята к публикации 19.01.2022.

Для цитирования:

Упоров И.В. Местное управление в Турции: краткий обзор конституционных норм // Гуманитарный научный вестник. 2022. №1. С. 139-145. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2022/01/UporovIV.pdf>