

Дороги, которые мы выбираем: международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления*

Троицкая Александра Алексеевна,
доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета
Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук
stephany@mail.ru

В статье представлены международные стандарты универсального и регионального уровней взаимодействия различных уровней публичной власти (с обоснованием допустимости существования таких стандартов и характеристикой их правовой природы), и на этой основе сделаны выводы, определяющие для РФ необходимые шаги по их имплементации.

Ключевые слова: местное самоуправление, международные стандарты, принцип субсидиарности.

The Roads We Choose: International Standards of the Interaction between Government and Local Self-Government Authorities

Aleksandra A. Troitskaya
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty
of the Lomonosov Moscow State University (MSU)
LL.D.

The article analyses universal and regional international standards of interaction of various levels of public authority (with justification of the admissibility of the existence of such standards and characteristics of their legal nature), and on this basis conclusions are drawn that determine the necessary steps for the Russian Federation to implement them.

Keywords: local government, international standards, subsidiarity principle.

I. Введение

Российская конституционная реформа 2020 г. в значительной своей части была посвящена модификации системы публичной власти, причем это коснулось как федерального и регионального ее уровней, так и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (главы 3–8 Конституции РФ). При этом основы конституционного строя и конституционные стандарты защиты прав личности (главы 1 и 2) не могли быть и не были изменены в ходе принятия поправки к Конституции. Соответственно, базовые принципы государства, в котором высшей ценностью является человек, его права и свободы, а власть строится с соблюдением требований высшей юридической силы Конституции, верховенства права (составной частью которого являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации), демократии, разделения властей, а также функциональной и организационной самостоятельности местного са-

моуправления, сохраняют свое действие¹ и реактуализируют обращение к международным стандартам взаимодействия органов власти различных уровней, выработанным с учетом этих же ценностей.

В данной статье представлены международные стандарты универсального и регионального уровней, и на этой основе сделаны выводы, определяющие для РФ необходимые шаги по имплементации этих стандартов.

II. Универсальный уровень

1. Базовые предпосылки для восприятия международных стандартов

Рассмотрение этого уровня международных стандартов следует предварить следующим замечанием. Известно, что конвергенция норм конститу-

¹ О проблеме единства власти в контексте реформирования конституционных положений см.: Гриценко Е. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

ционного права происходит «на разных скоростях» в зависимости от предмета регулирования. Вопросы организации власти в конкретном государстве обычно рассматриваются как часть его внутренних дел, защищенных от вмешательства извне (в том числе одним из принципов международного права, закрепленным в п. 7 ст. 2 Устава ООН и Заключительным актом СБСЕ), что в целом может быть оправдано с учетом конструкции суверенитета народа. В то же время целый ряд государств, к числу которых относится и Россия, в документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г.² признали, «что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка» и категорически и окончательно заявили, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, «являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства». Больше того, хотя часто используемая в научной литературе конструкция «международного сообщества» не стала обозначением такого же источника демократической легитимности для международных институтов, какую для государственных институтов играет народ³, тем не менее последний легитимизирует определенные принципы действия государства не только на его территории, но и в международном общении. Соответственно, международное сотрудничество, осуществляемое государством строго в русле положений его основного закона, есть внешнее проявление его суверенитета, производного от суверенитета народа.

Другой вопрос, что конкретные модели организации публичной власти (в том числе отношение к идее отделения местного самоуправления от системы государственных органов) различаются в государствах, принадлежащих к разным и даже к одному и тому же цивилизационному типу, по целому ряду исторических и социально-политических причин. В такой ситуации даже на уровне *soft law* международное право не предлагает конкретных конфигураций публичной власти и жестких механизмов взаимодействия между ее уровнями. Это, однако, не означает, что на универсальном уровне нет рамок, которые так или иначе имели бы отношение к рассматриваемому предмету, причем речь идет не только о рекомендательных рамках.

² URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/osce/basics/Roscebasec.html>. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе очевидным образом выходит за рамки европейского региона (поскольку включает в состав страны американского и азиатского регионов), занимая своего рода промежуточное положение между региональным и универсальным уровнем. Программы широкого сотрудничества с другими универсальными и региональными организациями приводят к тому, что документы ОБСЕ часто фигурируют в контексте обсуждения универсальных стандартов.

³ См.: фон Богданди А. Конституционализм в международном праве // «Дайджест публичного права» Института Макса Планка. 2012. Вып. 1. С. 1–28, 16–19.

2. Универсальные стандарты для системы публичной власти

Поскольку целый ряд вопросов организации публичной власти и межуровневого взаимодействия непосредственно связано с реализацией норм о защите прав человека, принципов правового государства и демократии, на универсальном уровне для защиты этих ценностей были предложены сущностные требования к решению именно этих вопросов.

Имея в виду под универсальным сотрудничеством сотрудничество, осуществляемое в рамках *Организации Объединенных Наций*, можно выделить общие тренды в понимании территориальной организации власти и ее единства, в том числе стандартов организации местного самоуправления в рамках осуществления публичной власти.

Целый ряд существенных установок прозвучал в Декларации совещания на уровне *Генеральной Ассамблеи* по вопросу о верховенстве права⁴. Именно для того, чтобы подтвердить незыблемую приверженность указанному принципу, государства обозначили необходимость обеспечения предсказуемости и легитимности их действий, подчинения справедливым, беспристрастным и основанным на равноправии законам и защиты закона для всех лиц, учреждений и структур и подтвердили принцип благого управления.

При этом еще в 2001 г. в рамках ООН была принята Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии⁵. Эта Декларация обращается к вопросам устойчивого развития, однозначно связывая их с интересами людей и удовлетворением основных (экономических, экологических и иных социальных) потребностей граждан.

Пожалуй, названная Декларация — самый яркий пример признания значения местного уровня власти и сотрудничеством между правительствами всех уровней, а также общественными институтами для улучшения качества жизни людей. Документ обозначает необходимость создания для местных властей такого положения, при котором они действительно смогут бороться с проблемами нищеты, нехватки жилья, социальной инфраструктуры в условиях координации усилий между населенными пунктами различных масштабов. Особенно обращает на себя внимание указание на потребность мобилизации государствами финансовых ресурсов для этого, в том числе за счет создания благоприятного инвестиционного климата в целом. Таким образом связываются решения, которые принимаются на самом высоком политическом уровне, и положение людей как конечных бенефициаров социальных услуг.

Один из самых примечательных пассажей состоит в подтверждении решимости «расширять возможности местных органов власти, неправительственных организаций и других партнеров... в правовых рамках и с учетом условий каждой страны, с тем чтобы они играли более эффективную роль в обеспечении жильем и в устойчивом развитии населенных пунктов.

⁴ Акт утвержден Резолюцией Генеральной Ассамблеи 24 сентября 2012 г.

⁵ Акт утвержден Резолюцией Генеральной Ассамблеи 9 июня 2001 г.

Этого можно достичь путем эффективной передачи, когда это целесообразно, властных полномочий, прав на проведение политики и принятие решений, а также достаточных ресурсов, в том числе, где это возможно, полномочий на сбор поступлений, местным органам власти благодаря широкому участию общественности и функционированию местной демократии, а также благодаря международному сотрудничеству и партнерству». Со всеми возможными оговорками про специфику условий конкретных государств, здесь все же заметен общий тренд на децентрализацию и укрепление местных органов власти, причем трех аспектов в связке — ответственности за развитие, полномочий по принятию решений и ресурсов для их проведения в жизнь. Кроме всего прочего, речь идет еще и об укреплении поддержки общественных объединений, инициатив гражданского общества, волонтеров — всего того, что можно было бы отнести к демократическим институтам уровня, максимально приближенного к людям.

Больше того, в этой Декларации были подтверждены полномочия *Консультативного комитета местных органов власти* как вспомогательного органа Совета по правам человека, который впоследствии выступил с инициативой подготовки доклада о роли таких органов «в деле поощрения и защиты прав человека, включая всесторонний учет прав человека в деятельности местной администрации и государственных служб» в 2014 г.⁶ Это была выверенная с методологической точки зрения акция, поскольку доклад составлялся на основе ответов, подготовленных государствами по специальному опроснику. Это позволило создать общие рамки для исследований и при этом не потерять детализацию особенностей каждого конкретного государства, поскольку положение местных властей освещалось в каждом случае с «инсайдерской» позиции.

В докладе были суммированы функции местных органов власти («они способствуют устойчивому и успешному развитию своих территорий в интересах своих граждан; организуют, внедряют, финансируют и предоставляют основные общественные услуги, ориентированные как на население в целом, так и на тех, кто больше всего в них нуждается; выполняют роль демократического форума для жителей своих общин и выступают в защиту их интересов»), в свете этих функций обоснована необходимость политической, финансовой и административной (именно в такой последовательности) децентрализации и показана связь функционирования на местах как органов самоуправления, так и территориальных государственных органов (роль органов местного самоуправления не должна быть сведена лишь к выполнению решений, принятых без них на более высоком уровне; их вовлечение в процессы управления определяется их лучшей осведомленностью о проблемах жизнеобеспечения и путях их решения на местах). Думается, что потенциал содержащихся в докладе предложений по совершенствованию работы органов власти на местах еще не полностью реализован для ряда государств,

и России в том числе (солидарная ответственность органов власти различных уровней за защиту прав человека, возможность принятия в рамках закона решений на местном уровне, обеспечение этого уровня финансовыми ресурсами и др.).

Кроме того, помимо Декларации 2001 г. под эгидой ООН были приняты еще два документа, релевантных для настоящего обзора — Руководящие принципы децентрализации и укрепления местных органов власти 2007 г. (призванные служить катализатором реформы политики и институтов на национальном уровне, необходимой для того, чтобы дать местным органам власти средства и возможности для совершенствования управления городами) и Руководящие принципы, касающиеся всеобщего доступа к основным услугам, 2009 г. (нацеленные на обеспечение человеческого достоинства, повышение качества жизни и устойчивого развития и создающие перспективы для гибкого использования их государствами, стремящимися предоставить с учетом своей специфики такие услуги, требующие создания инфраструктуры и значительных оперативных расходов, как водоснабжение, удаление отходов, энергоснабжение, транспорт, связь, образование, медицинское обслуживание и обеспечение общественного порядка)⁷.

Одновременно работа по воплощению в жизнь этих руководящих принципов (равно как и работа, которая с 90-х годов велась по принятию Всеобщей хартии местного самоуправления) показывает и трудности, с которыми сталкиваются органы универсального уровня международного сотрудничества по этому вопросу — международной правосубъектностью обладают государства в целом; именно они берут на себя международные обязательства по соблюдению прав человека и т.п.; и именно они в конечном счете принимают решения относительно степени децентрализации власти на своей территории, оптимальной не только в контексте исполнения международных обязательств, но и для решения повседневных внутрисполитических задач. Неудивительно поэтому, что более заметный прогресс по вопросам территориальной организации власти в государствах был достигнут на региональном уровне международного сотрудничества, объединяющего более близкие по степени социально-экономического и политико-правового развития.

III. Региональный уровень

Тот факт, что отношения между государственными органами и органами местного самоуправления по общему правилу считаются внутренним делом государства, сказывается на развитии международно-правовой основы внутреннего территориального устройства государств и на региональном уровне. Лишь немногие документы имеют обязательный характер. Однако в рамках *Совета Европы* — а это основная организация регионального уровня, которой мы уделим внимание, поскольку Россия является

⁶ URL: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/59

⁷ Эти и другие документы Совета управляющих программы ООН по населенным пунктам см. на сайте: <https://unhabitat.org/?wpdmact=process&did=NjkkLmhvdGxpbm5=>

членом этой организации, — некоторые такие документы можно назвать; кроме того, рекомендательные акты также позволяют определить ориентиры для развития местного самоуправления в системе публичной власти.

1. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы⁸

Прежде всего речь идет о Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. Она была ратифицирована всеми 47 государствами — членами Совета Европы. Основная ее идея — в создании гарантий прав общин и их выборных органов. Идеологический посыл этой Хартии выражен уже в ее преамбуле — органы местного самоуправления рассматриваются здесь в качестве одной из главных основ демократического строя, как способ участия граждан в управлении на уровне, максимально приближенном к ним. Обращает на себя внимание определение понятия местного самоуправления: «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать (выделено мной. — А. Т.) значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (ст. 3). В этом определении заметен акцент не только на юридическую, но и на фактическую составляющую управленческих возможностей местного самоуправления, а также на выход за правоприменительные рамки — к возможности нормотворческих решений.

В Хартии не используется термин «субсидиарность», однако, по сути, описание сферы компетенции исходит из этого принципа («осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам», ст. 4). При этом 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. Суммарная идея здесь состоит, как представляется, в презумпции компетенции органов местного самоуправления.

Хартия вполне последовательно предусматривает полный набор основ, которые позволяли бы осуществить такой подход на практике:

1) правовые (признание принципа местного самоуправления в законодательстве и по возможности в конституции государства, ст. 2);

2) территориальные (учет мнения населения при изменении границ территорий осуществления местного самоуправления, по возможности — на референдуме, ст. 5);

3) организационные (самостоятельное определение местными органами власти своих внутренних административных структур, в рамках общих законодательных установлений, но с тем чтобы эти структуры отвечали местным потребностям и обеспечивали бы эффективное управление, ст. 6);

4) финансовые (и это часть выглядит как наиболее детально продуманная, и, вероятно, не случайно, поскольку без нее все предыдущие рискуют остаться просто на бумаге; поэтому создатели Хартии заострились на закреплении права органов местного самоуправления на достаточные *собственные* финансовые ресурсы, которые должны быть соразмерны выполняемым задачам и хотя бы частично должны проистекать от местных налогов и которыми эти органы могут распоряжаться свободно, на средства, получаемые в результате *перераспределения* в рамках финансового выравнивания, и на *субсидируемые* под конкретные проекты средства, ст. 9).

Заметно также достаточно сдержанное отношение создателей Хартии к идее контроля за органами местного самоуправления. С одной стороны, Хартия явным образом признает допустимость административного (а не только судебного) контроля. С другой стороны, она задействует принцип соразмерности, по сути, следуя логике правомерности ограничения прав личности. Это факт примечательный, поскольку связка «контроль — ограничение» не так очевидна на первый взгляд. Однако в Хартии присутствует именно она, поскольку Хартия устанавливает в статье 8:

1) формальные основания для контроля (должны быть установлены конституцией или законом);

2) цели контроля (обеспечение соблюдения законности и конституционных принципов; целесообразность действия органов местного самоуправления по порученным им задачам);

3) требование «соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать».

Думается, такой подход оправдан в свете того, что, во-первых, принцип соразмерности (в англосаксонской традиции — балансирования) является единственным на сегодняшний день разработанным правовым инструментом, позволяющим соотнести одновременно и цели, и интенсивность вмешательства в какую-либо ценность, и сохранение ценности как таковой (в данном случае — местного самоуправления), а во-вторых, в Хартии акцент сделан на идее представительной демократии, которая сама по себе способна минимизировать риски непрофессиональных, нецелесообразных, излишне популистских и тому подобных нежелательных действий и, следовательно, необходимость чрезмерного контроля.

Позднее, в 2009 г., по инициативе одной из палат Конгресса местных и региональных властей (Палаты местных властей) был разработан и принят Дополнительный протокол к Хартии — о праве на участие в делах местной власти⁹. Российская Федерация его не ратифицировала. Между тем этот протокол призван усилить идею местного самоуправления, переведя ее в плоскость права граждан. Статья 1 Протокола закрепляет, что «государства-участники обеспечивают каждому находящемуся под их юрисдикцией право участвовать в делах местных властей». При этом право участвовать в делах местного органа власти означает право определять или влиять на осуществление

⁸ До 1994 г. соответствующие функции выполняла Постоянная конференция местных и региональных властей Европы.

⁹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=207>

полномочий и обязанностей местного органа власти, а закон должен определять конкретные средства для этого. Примечательно, что один из ранних проектов протокола включал в себя более амбициозный план, предусматривавший, в частности, распространение требований по защите, обеспечиваемой Хартией и Дополнительным Протоколом местному самоуправлению, равным образом и на органы власти регионов и федеративных государств, и на власти [унитарных] государств, а также более детальное регулирование финансовых взаимоотношений между различными уровнями власти. По-видимому, такая редакция не нашла поддержки в странах Совета Европы с разными традициями местного самоуправления (и разной финансовой ситуацией), но для многих из них, и для России в частности, тут видится большой задел на будущее, на что обращалось внимание и в литературе¹⁰.

Под эгидой Конгресса были разработаны и иные документы, содержащие для государств ориентиры по выстраиванию взаимодействия между разными уровнями власти для решения местных задач. К ним относятся: Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве 1980 г. и три дополнительных протокола к ней (признающие право местных и региональных властей на трансграничное сотрудничество в целях содействия развитию муниципальных служб и охраны окружающей среды); Европейская конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г. (закрепляющая принцип предоставления личных и политических прав иностранцам, постоянно проживающим на территории другого государства, включая право принимать участие в голосовании); Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств 1992 г. (нацеленная на сохранение таких языков, как уникального компонента культурного наследия Европы); Европейская хартия городов 1992 г. и Хартия городов II 2008 г. (представляющая собой руководство в области городского управления, градостроительства, транспорта, коммунального хозяйства, спорта, экологии, а также обеспечения безопасности граждан); Европейский кодекс поведения, направленный на политическую интеграцию местных и региональных избранных представителей 1999 г. (закрепляющая этические принципы взаимодействия представителей указанных уровней и граждан); Европейская конвенция о ландшафтах 2000 г. (устанавливающая требования для городских властей в отношении их политики и мер по сохранению ландшафтов и ландшафтному планированию, проводимых на местном, региональном, национальном и международном уровне во всей Европе)¹¹.

Существенный момент состоит в том, что Конгресс региональных и местных властей СЕ не ограничивается разработкой стандартов в области местного самоуправления, но отслеживает ситуацию в государствах в динамике, публикуя как сообщения в связи с конкретными событиями в государствах,

так и рутинные мониторинги и рекомендации для государств (по общим вопросам и по выборам)¹².

В отношении Российской Федерации последние рекомендации были приняты в 2019 г.¹³ В них Конгресс выразил удовлетворение по ряду пунктов (закрепление принципа местного самоуправления как в Конституции, так и в обычном законодательстве; использование Конституционным Судом РФ положений Хартии в своей прецедентной практике; большое разнообразие инструментов участия граждан в местных общественных делах, таких как общественные слушания и составление бюджета с участием общественности, местные референдумы, советы старейшин; внесение некоторых положительных изменений в ответ на предыдущую рекомендацию Конгресса 297 (2010) о местной и региональной демократии в Российской Федерации, такие как сокращение минимального числа членов для регистрации политических партий, регистрация кандидатов, поддерживаемых ассоциациями и группами, и повторное введение прямых выборов губернаторов в большинстве субъектов Российской Федерации; уважение культурных и образовательных прав различных этнолингвистических групп в регионе).

В то же время Конгресс выражает озабоченность в связи со следующими пунктами, находящимися как минимум в напряжении с идеями Хартии:

- ограниченная свобода независимых и оппозиционных кандидатов баллотироваться на местных и региональных выборах в результате законодательных требований к кандидатам о сборе значительного количества подписей в поддержку своих кандидатур и введения «муниципального филтра» кандидатур на уровне субъектов Федерации;

- низкая доля государственных дел, находящихся в ведении местного самоуправления, и особенно проблематичная ситуация с московскими муниципалитетами, которые лишены основных функций и ресурсов;

- правовая способность губернаторов заменить прямые выборы мэра системой назначения глав муниципалитетов, ограничивающая избирательное право жителей;

- нечеткое разделение полномочий и между несколькими уровнями правительства, которое приводит к дублированию обязанностей и ограничивает свободу действий местных властей по реализации своих инициатив;

- федеральное и региональное законодательство, приводящее, в частности, к асимметрии между муниципалитетами одного типа в разных регионах, размыванию основной компетенции сельских сообществ в нарушение принципа subsidiarity и снижению качества обслуживания, граждан;

¹⁰ См.: Глотов С.А. «Забытый протокол». Когда Россия будет ратифицировать Дополнительный протокол «О праве участвовать в делах местного органа власти» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 21–26.

¹¹ URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/achievements>

¹² Эти документы дополняют рекомендации, издаваемые комитетом министров Совета Европы. Среди релевантных актов следует назвать Рекомендации CM Rec (2018)4 об участии граждан в местной публичной жизни (призывающие государства взять на себя обязательства по вовлечению граждан в принятие решений на местном уровне). URL: <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information>.

¹³ Рекомендация 440 (2019) // URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports>

— непропорциональное делегирование полномочий местным властям в ущерб их собственным функциям и ограниченное усмотрение местных властей адаптировать осуществление делегированных полномочий к местным условиям;

— недостаточное использование на практике существующих механизмов и процедур консультаций некоторыми субъектами, особенно по распределению ресурсов и по изменению границ органов местного самоуправления;

— право регионов определять внутренние административные структуры местных органов власти, что в некоторых регионах значительно ограничивает местную организационную автономию;

— право губернаторов увольнять мэров, что подрывает принцип свободного выполнения функций местными избранными представителями;

— отсутствие всеобъемлющей и прозрачной системы административного надзора и риск непропорционального использования прокуратурой антикоррупционной проверки как разновидности априорного контроля над решениями местных властей;

— недостаточные финансовые ресурсы доступны местным властям, особенно муниципалитетам в городе Москва и сельской местности, а также тенденция в некоторых регионах к передаче делегированных полномочий местным властям без соразмерного финансирования.

Легко заметить, что перечисленные тревоги касаются осуществления в России *практически всех содержательных положений Хартии*. В этом же документе Конгресс перечислил пункты, по которым Комитет Министров Совета Европы мог бы «пригласить» Россию исправить ситуацию, причем использовал достаточно обтекаемые формулы (увеличить возможность органов местного самоуправления по регулированию и управлению публичными делами, уточнить разграничение компетенции на основе принципа subsidiarity и др.), однако основная проблема заключается в том, что перечисленные трудности местного самоуправления — часть более системных вопросов принятия политических и управленческих решений в современной России. Больше того, некоторые из пунктов, которые вызвали удовлетворенность (вроде конституционных гарантий местного самоуправления), видоизменились со времени разработки этого документа.

Позитивный момент, однако, заключается в *продолжении диалога* России с Конгрессом; на этом пути, возможно, не следует ждать революционных преобразований, но горизонт для некоторых сдвигов по воплощению идей Хартии сохраняется.

2. Венецианская комиссия «За демократию через право»

В состав Венецианской комиссии входят представители далеко не всех стран мира, но и не только члены Совета Европы; в литературе это обозначается как «транснациональность», отражающая европейские ценности, функции, статус и интернациональный членский состав Комиссии¹⁴. Акты Комиссии

¹⁴ См.: Хабриева Т., Хамчиева З. Венецианская комиссия: итоги тридцатилетия // Современная Европа. 2021. № 3. С. 6.

имеют рекомендательный характер даже для членов СЕ (в том числе для России, представители которой принимают участие в работе Комиссии с 2002 г.), но в силу впечатляющего профессионального уровня их подготовки могут представлять интерес для исследования теми специалистами, кто заинтересован в совершенствовании институтов публичного права, причем самого широкого круга государств.

В рамках настоящей статьи представим самый полный и последовательный документ, подготовленный Венецианской комиссией как собрание ее ключевых позиций, касающихся конституционно-правовой защиты местного самоуправления¹⁵. Этот документ был опубликован в 2016 г., и с самого начала задумывался как подлежащий регулярному обновлению. Больше того, Комиссия сделала оговорку о том, что готова к представлению государствами новых точек зрения, позиций, отличающихся от прежних, тем более что многие из прежних позиций были озвучены в связи с ситуацией в конкретных государствах, а она не обязательно является одинаковой для разных государств.

Собрание позиций состоит из нескольких небольших разделов, последовательно анализирующих основы местного самоуправления. В разделе *о конституционных гарантиях* подтверждается желательность закрепления самой идеи местного самоуправления (как таковой, или в виде принципа децентрализации публичной власти) в конституции. Полномочия местного самоуправления могут быть закреплены и на уровне закона, однако сам факт, что в конституции установлены положения не только о правах личности и органах государства, но и о структурных единицах, обеспечивающих децентрализацию, причем в достаточно определенной манере, является важным элементом их защиты. В числе конституционных гарантий назван также принцип subsidiarity и адекватное соотношение между полномочиями и финансовыми ресурсами (включая принцип государственной поддержки финансовых систем местного самоуправления и принцип финансовой автономии этого уровня публичной власти).

Раздел *о полномочиях* требует предельной ясности конституционных и законодательных формул о конкретных группах задач, которые решает местное самоуправление; даже разграничение на собственные (обязательные), опциональные и делегированные полномочия не является, по мнению Комиссии, достаточно четким. Кроме того, следует учитывать, о каком именно делегировании идет речь, — тут Комиссия предлагает различать ситуацию передачи на местный уровень полномочий по задачам, которые в целом остаются все же в ведении государства, и ситуацию «постоянного трансфера» полномочий, которые, по сути, становятся собственными для местных органов. При этом здесь обозначена пробле-

¹⁵ См.: CDL-PI(2016)002 // URL: www.venice.coe.int. Как видно из этого документа, при его разработке были обобщены позиции из трех с лишним десятков других актов Венецианской комиссии, посвященных местному самоуправлению в России, Азербайджане, Армении, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Киргизии, Румынии, Сербии, Тунисе, Украине, Хорватии, Черногории и др.

ма выстраивания административной вертикали (по линии государственной и муниципальной власти), каковая может обнаруживать себя в сфере делегированных полномочий, но должна быть очерчена со всей определенностью, чтобы не захватывать также и собственные полномочия муниципалитетов.

В разделе, посвященном соотношению между *выборами и назначением при формировании* местных органов власти, Комиссия настаивает на включении в текст конституции соответствующих правил (причем если речь идет о прямых выборах, то с закреплением и вида избирательной системы) с тем, чтобы минимизировать возможность манипулирования соответствующими нормами на уровне текущего законодательства. В целом Комиссия явным образом отдает приоритет именно выборам.

По проблеме *подотчетности* органов местного самоуправления Комиссия выделяет несколько позиций. Прежде всего должно быть ясно, что именно подразумевается под контролем, каковы его механизмы, то есть органы и процедуры; особенно важно различать административный и судебный контроль. При этом получение отчетов, информации от органов местного самоуправления государственными органами в рамках административного контроля не должно превращаться в подмену субъекта, принимающего решение. Именно поэтому в рамках контроля за соблюдением законности правильнее было бы ставить акценты на приостановлении спорных актов, а не на их отмене, с тем чтобы органы местного самоуправления могли сами исправить ситуацию. Далее, по делегированным полномочиям контроль может охватывать также и целесообразность действий органов местного самоуправления, но по их собственным полномочиям может быть только контроль законности, что позволит наполнять реальным содержанием понятие «автономии», «самостоятельности» местного самоуправления. Наконец, что касается санкций, тут Комиссия настаивает на применении принципа пропорциональности при задействовании таких мер, как приостановление полномочий или роспуск органа.

В завершение документа приводятся также некоторые позиции, призванные подчеркнуть значение *собственности* муниципалитетов, механизмов *выравнивания и солидарности* для территорий с разным финансовым потенциалом и гарантий при *создании, упразднении или изменении* муниципальных единиц.

Анализируя позиции Венецианской комиссии, можно прийти к выводу, что данная организация заметным образом продвинулась на пути развития *стандартов* местного самоуправления и правил взаимодействия между различными уровнями власти. Особенно обращает на себя внимание акцент на необходимости ясности, четкости правовых норм — релевантные институты должны быть названы своими именами, детализированы, за нормами в каждый момент времени должны стоять конкретные смыслы. Подобные ориентиры представляют собой важный источник информации (*point of references*) для конституционного и обычного (федерального и уровня субъектов в соответствующих государствах) законодателя.

Заметим, что представленные стандарты никак не похожи на «минимальные». Для Венецианской комиссии, по всей видимости, существенно, чтобы местное самоуправление было организовано и функционировало таким образом, чтобы действительно выражать идею приближения власти к гражданам. Тут с очевидностью реализуется основное преимущество консультативного по своей природе органа, издающего акты рекомендательного характера. Именно потому, что речь идет о *soft law*, Венецианская комиссия может позволить себе озвучивать далеко идущие, *амбициозные* предложения, не вызывая негативной реакции государств, в чьем ведении, собственно, и находятся общие принципы местного самоуправления.

Поддержки заслуживает и готовность Комиссии учитывать специфику конкретных государств, *разнообразие моделей* местного самоуправления. Одинаковые институты в масштабах правовой карты — это не просто недостижимая утопия даже для стран одного региона, это еще и напрасная потеря потенциала развития. По замечанию одного из исследователей, «мы можем быть воодушевлены тем, что другие развитые страны согласны с нами, но, помимо этого, нельзя сказать, что это наблюдение имеет значение. Только различия ставят... перед потенциально интересной дилеммой»¹⁶. При ориентире на такой ценностный подход для всех государств сохраняется возможность развития местного самоуправления в их уникальном политико-правовом контексте.

3. Межпарламентская ассамблея СНГ

Для Российской Федерации остается актуальным международное сотрудничество в рамках Содружества Независимых Государств. Впрочем, на этом (правильнее было бы сказать — субрегиональном) уровне стандарты носят достаточно общий характер. Кроме того, время, прошедшее с принятия основного документа — Декларации о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества 1994 г.¹⁷, и малое количество шагов по дальнейшей координации усилий в этой области¹⁸ показывают, что в последние годы институционализация местного самоуправления — не главный вопрос на повестке дня этой организации.

Сама Декларация вполне лаконична, она содержит преамбулу и 6 статей. В преамбуле признается неотъемлемость прав граждан на самостоятельное решение местных дел через институты местного самоуправления, необходимость совместных усилий всех государств — участников СНГ в поддержку реализации демократических принципов местного самоуправления и создания его действенных гарантий, и цели координации деятельности законодательных

¹⁶ Levinson S. Looking Abroad When Interpreting the U.S. Constitution: Some Reflections // Texas International Law Journal. 2004. Vol. 39. P. 360.

¹⁷ Утверждена постановлением Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 28 октября 1994 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901880427>

¹⁸ Хотя некоторые элементы тематики в обсуждениях все-таки присутствуют. См., напр.: Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года. URL: <https://e-cis.info/page/3762/>

органов государств — участников СНГ по реализации общеизвестных принципов местного самоуправления.

Под местным самоуправлением Декларация понимает систему организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства. Территориальные сообщества имеют право решать все вопросы местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно. Эти права должны быть конституциями и действующим законодательством (ст. 1).

Статья 2 регулирует отношения государства и органов местного самоуправления, закрепляя обязательность исполнения и государственную защиту решений последних, возможность делегирования на местный уровень отдельных государственных полномочий в сопровождении достаточных ресурсов, контроль государства за законностью в деятельности органов местного самоуправления (при его невмешательстве в деятельность этих органов, если она осуществляется в соответствии с законодательством).

Что касается органов местного самоуправления (ст. 3), то они ответственны перед населением. Собственная компетенция органов местного самоуправления устанавливается законами и должна обеспечивать возможность самостоятельного решения ими вопросов местного значения. Представительный орган местного самоуправления избирается населением путем свободных, всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании.

Декларация устанавливает также экономические основы местного самоуправления, перспективы ассоциаций муниципальных органов и защиты, в том числе судебной, этого уровня власти (ст. 4–6).

Для 1994 г. и для государств, демонтирующих социалистический режим (с его конструкцией государственной власти на местах), польза Декларации не вызывает сомнений. Даже и в самых общих формулах она все же защищает принцип местного самоуправления, самостоятельности его в некоторых сферах, упоминает идею «ресурсности». В то же время она дает мало конкретики — в тех же вопросах контроля со стороны государственной власти, источников финансирования муниципальной деятельности и т.д. Кроме того, широта формулировок позволяет говорить о том, что самые разные схемы регулирования местного самоуправления будут укладываться в их русло, а это значит, что в настоящее время они имеют (во всяком случае, для России) мало потенциала для развития. По этой причине при поиске международных стандартов, по-видимому, следует опираться на более поздние и детальные акты иных организаций.

IV. Выводы

Оценивая международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления, можно заметить, что этой сферы коснулись две обозначаемые в литературе тенденции последних лет — «конституционализации

международного права» и «интернационализации конституционного права»¹⁹. На универсальном и региональном уровне международного сотрудничества существуют документы, отражающие определенное понимание местного самоуправления — как элемента гражданского общества, как права граждан, как способа функционирования демократии не только в процедурном, но и в содержательном аспекте. В таком понимании местное самоуправление — не просто один из институтов внутригосударственного публичного права; оно превращается в один из аспектов многоуровневого конституционализма, *выражающего идею существования правовых установлений, определенной образом конфигурирующих (и ограничивающих) государственную власть в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, не только на национальном, но и на наднациональном уровне, и требующий выстраивания правил взаимодействия между этими правовыми установлениями разных уровней.*

С учетом того, что территориальная организация власти — это внутренний вопрос каждого государства, создатели международных стандартов в этой области подбирают аккуратные формулы, оставляя возможности развития «на разных скоростях», широко используют возможности «рекомендательного формата» для обозначения направлений прогресса. Тем не менее сами эти направления проявляют себя вполне отчетливо.

1. Прежде всего, речь идет о надлежащей правовой основе осуществления местного самоуправления. *Закрепление в конституции* ключевых принципов, определяющих взаимодействие разных уровней публичной власти, представляется одной из гарантий того, что содержание этих принципов не будет выхолащено на уровне текущего законодательства. Добавим от себя, что тут требуется также серьезное отношение к тому, что закреплено в самой конституции, в первую очередь со стороны политических элит. Если в рамках системы двойной защиты разные главы конституции меняются в разном порядке, то положения, содержащиеся в более защищенных главах, не должны подвергаться искажениям путем внесения изменений в те главы, которые могут быть реформированы по относительно более простой процедуре. Опыт стран с разными моделями местного самоуправления показывает, что данная конструкция является достаточно «эластичной». Все же она не может быть «растянута» до состояния, когда место децентрализации власти занимает в лучшем случае ее деконцентрация. В российском контексте это возвращает на повестку дня такое содержательное наполнение новых положений главы 8 Конституции (появившихся в результате реформы 2020 г.), которое оставалось бы в русле ст. 12, признающей и гарантирующей именно местное самоуправление (не государственную власть на местах) и постулирующей, что его органы не входят в систему органов государственной власти.

2. Из международных документов заметен еще один акцент — на том, что создание в конкретном

¹⁹ См.: Васильева Т.А. Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 7.

государстве местного самоуправления и системы его взаимодействия с иными уровнями власти должно быть направлено на появление *максимально комфортной среды* проживания для людей. Отдельные решения в этой области должны быть продиктованы не соображениями сиюминутной политической конъюнктуры и даже не мотивами удобства управления с точки зрения органов центральной или региональной власти, а стремлением создать оптимальное пространство для жизни, где насущные вопросы жизнеобеспечения ставятся и решаются в конституционных рамках по инициативе и в интересах местных коллективов. Это возвращает нас к необходимости осмысления конституционного положения (ст. 18) о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание законов, а также деятельность не только всех ветвей государственной власти, но и местного самоуправления.

3. Связанный с этим вопрос — это перспективы реализации принципа *субсидиарности* при выстраивании взаимоотношений между уровнями власти. Этот принцип означает, что решения должны приниматься на уровне как можно более близком к населению; вышестоящему уровню оставляются только те задачи, которые не могут быть эффективно решены на нижестоящем уровне. Фраза о «принятии решений» при этом является не просто привычным выражением; можно заметить, что на международном уровне не раз привлекалось внимание, что местное самоуправление предполагает не просто административные мероприятия, а возможность *выбора вектора развития* конкретной территории. Выстраивание органов местного самоуправления в систему решения некоторых государственных задач является вполне допустимым; однако при этом должна сохраняться и принципиальная самостоятельность органов местного самоуправления в установленных сферах, где их положение не может быть сведено к тому, чтобы лишь принимать к исполнению решения, принятые без их участия уровнем выше. Соотношение объема правотворческих и правоприменительных функций на разных уровнях власти в России — еще одна проблема, требующая внимания в свете международных стандартов.

4. В актах международного уровня четко прослеживается, что власть местного самоуправления

имеет явно выраженную *общественную составляющую*. Местное самоуправление едва ли может занять заметный сектор в структуре управления без взаимодействия с другими субъектами гражданского общества, особенно общественными организациями. Как представляется, в свете этого требуют корректировки элементы «подозрительного» отношения к ним со стороны российского государства (институт объединений, выполняющих функции иностранного агента; запрет на существование местных и даже региональных политических партий, которые могли бы обеспечивать постепенный рост управленческих кадров, и др.). Несоразмерность контроля и санкций деятельности местных структур — серьезное препятствие на пути развития полезных инициатив.

5. Последним в этом списке (но отнюдь не последним по значению) должен быть обозначен вопрос *финансирования* деятельности органов местного самоуправления. Без него все предыдущие аспекты, связанные с деятельностью местного самоуправления, рискуют остаться лишь красивым фасадом. В этом смысле заслуживает поддержки положение, внесенное в ст. 132 Конституции РФ о необходимости передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления делегированных им полномочий. Однако по итогам изменения этой статьи Конституции не заметен прогресс в отношении достаточности объемов средств (как самостоятельно собираемых, так и получаемых в результате государственной поддержки) муниципалитетов, необходимых им для реализации собственных, а не делегированных полномочий. В этом видится еще один требующий исправления крен в сторону выстраивания модели местного самоуправления как продолжения государственной власти на местах, усугубляемый достаточно расплывчатыми (вопреки предложениям международных организаций, особенно Венецианской комиссии) нормами о подконтрольности.

Выработанные международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления сохраняют свою актуальность и могут послужить важным ориентиром для российского законодателя, воплощающим конституционные положения в текущих актах.

Литература

1. Васильева Т.А. Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции / Т.А. Васильева // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 7–9.
2. Плотов С.А. «Забытый протокол». Когда Россия будет ратифицировать Дополнительный протокол «О праве участвовать в делах местного органа власти» / С.А. Плотов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 21–26.
3. Гриценко Е. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4.
4. фон Богданди Армин. Конституционализм в международном праве: комментарии к предложению из Германии / Армин фон Богданди // «Дайджест публичного права» Института Макса Планка. 2012. № 1. С. 1–28.
5. Хабриева Т. Венецианская комиссия: итоги тридцатилетия / Т. Хабриева, З. Хамчиева // Современная Европа. 2021. № 3 (103). С. 5–16.

References

1. Levinson, S. Looking Abroad When Interpreting the U.S. Constitution: Some Reflections / S. Levinson // Texas International Law Journal. 2004. Vol. 39. P. 353–366.