

Джагарян Наталья Владимировна*,
*доцент кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства
ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет»,
кандидат юридических наук, доцент
(г. Ростов-на-Дону)*

ГАРАНТИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ НАЧАЛ

Одной из важнейших идеологических и инструментальных основ современной конституционной концепции российского местного самоуправления, определяющей в том числе его позиционирование в системно-структурных процессах публичной власти, служит признание конституционной ценности гарантирования местного самоуправления в Российской Федерации. С этим напрямую связаны не только возможности эффективной реализации власти и свободы местными сообществами, достижение посредством местного самоуправления конституционных целей политики России как демократического федеративного правового социального государства, но и формирование (поддержание) сбалансированного механизма управления делами государства и общества на основе разумного соотношения начал централизованного руководства и самоуправления в публичной власти. Содержащееся в Конституции императивное указание на гарантирование местного самоуправления (ст.12, 133) предполагает необходимость понимания такого гарантирования как: а) атрибута конституционно-правового статуса местного самоуправления; б) самостоятельного правомочия в составе комплексного конституционного права на осуществление местного самоуправления; в) принципа взаимоотношений

* © Джагарян Н.В., 2014

местного самоуправления и государственной власти, в том числе определяющего особенности метода муниципально-правового регулирования; г) цели государственной муниципальной политики. При этом гарантирование местного самоуправления включает в себя как сами гарантии, так и процесс гарантирования¹.

Гарантирование местного самоуправления основывается на взаимосвязанном единстве вытекающих из преамбулы Конституции принципов государственно-правовой преемственности народа и его открытости миру. В преамбуле Конституции парные идеи традиционализма и модернизма, автономии и глобализации, уважения и охраны национального культурно-правового наследия и восприимчивости к зарубежному и международного опыту выражены довольно отчетливо. Принимая Конституцию, народ России исходил из идеи возрождения суверенной российской государственности на основе сохранения исторически сложившегося государственного единства, почитания памяти предков, переданных ими любви и уважения к Отечеству, веры в добро и справедливость. В этой памяти, любви, уважении и вере заключено стремление к следованию государственно-правовым традициям, обычаям, нравам, признание в качестве одной из важнейших конституционных ценностей социокультурного своеобразия. Но вместе с тем преамбула Конституции выражает осознание народом себя как части мирового сообщества и, соответственно, его мировоззренческую установку на участие в отношениях глобальной цивилизации. Соответствующие конституционные идеи получили свою конкретизацию, развитие в иных положениях Конституции (ч.1 ст.3, ч.1 и 2 ст.4, ч.1, 2 и 4 ст.15, ч.1 ст.17, ч.3 ст.46, ч.1 ст.55, ст.79).

По смыслу изложенных конституционных положений местное самоуправление в России признается и гарантируется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России согласно Конституции, а конституционно-правовой механизм гарантирования прав местного самоуправления предполагает

сочетание в нем государственно-правовых и международно-правовых обеспечительных норм, средств и институтов.

Соотношение государственно-правовых и международно-правовых средств гарантирования прав местного самоуправления в условиях характерных для современного этапа мирового развития далеко неоднозначных, противоречивых процессов правовой глобализации требует критической оценки и формирования взвешенных конституционно-правовых подходов к оптимально сбалансированному сочетанию этих начал. Гарантирующее воздействие международно-правовых средств в отношении прав местного самоуправления, относящихся к каталогу общепризнанных в современных конституционных государствах прав и свобод человека и гражданина, должно быть связано определенными конституционными пределами и целями защиты конституционно значимых национальных интересов.

Каждая страна претворяет в жизнь модель местного самоуправления с непременно свойственными ей теми или иными чертами оригинальности и самобытности. Существенное значение имеет в данном случае культурный фактор, поскольку в условиях местного самоуправления, пожалуй, наиболее непосредственное, зримое воплощение получает свойственная данному обществу философия конституционного мировоззрения. Необходимость уважительного отношения к возможным различиям в видении демократии, организации избирательных систем неоднократно подчеркивалась Венецианской комиссией² и Европейским Судом по правам человека³.

При решении вопросов о соотношении между собой внутригосударственных и международно-правовых гарантий прав местного самоуправления нужно придерживаться того свойственного российскому конституционному правопорядку фундаментального подхода, согласно которому реализация одних конституционных ценностей не должно приводить к умалению других, таких же по своему характеру. Это в полной мере относится к соотношению ценностей государственного суверенитета и добросовестного выполнения международных

обязательств (*pacta sunt servanda*).

Входящие в состав российской правовой системы нормы международного права, направленные на гарантирование прав местного самоуправления, должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм, в том числе при разрешении конкретных дел, притом в правоприменительной сфере они имеют приоритет в соотношении с национальным муниципальным правом. Но это общее коллизионное правило, определяющее приоритет норм международного права (ч.4 ст.15 Конституции), распространяется на случаи типичного соотношения в ходе применения норм международного права и норм законов, тогда как вопросы соотношения международно-правовых норм с нормами, непосредственно закрепленными в Конституции и из нее выводимыми, находятся за его пределами, им не решаются. Это общее правило не является исключением в отношении принципа высшей юридической силы и прямого действия Конституции (ч. 1 ст. 15), служащего важнейшим проявлением правового суверенитета России и полновластия ее народа. Во всяком случае на оценку конституционности решений законодателя в области местного самоуправления не влияют муниципальные нормы международного права, если Конституция и конкретизирующие ее федеральные законы устанавливают более высокий стандарт гарантирования местного самоуправления, что вытекает из Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

Вместе с тем при оценке соотношения и путей гармонизации национального законодательства и международных, прежде всего получивших свое закрепление в Европейской Хартии местного самоуправления, стандартов в муниципальной сфере следует учитывать следующие основные концептуальные моменты методологического характера.

1. При довольно активно ведущейся сегодня работе по формированию универсальных принципов муниципальной демократии подобный процесс тем не менее не может рассматриваться в аспекте повсеместной и полной

унификации организации местного самоуправления. В частности, при подготовке Европейской Хартии местного самоуправления, как следует из пояснительного доклада к ней, целью было достижение необходимой степени гибкости вновь создаваемого документа, чтобы имелась возможность учитывать различия между национальными конституционными системами и административными традициями за счет предоставления национальным властям определенного предела выбора из положений, которые они бы считали обязательными⁴. В связи с этим национальные власти обладают широкими возможностями для принятия в условиях достаточно гибких и минимальных по своей сути международно-правовых стандартов в области местного самоуправления решений, направленных на создание наиболее оптимальной в конкретных условиях системы местного самоуправления сообразно собственному пониманию муниципальной демократии.

2. Права местного самоуправления отражают диалектику единства субъективно-личностных и организационно-властных начал, а их гарантирование неразрывно связано с вопросами организации муниципальной власти как части системы публичной власти народа. Поэтому законодательное регулирование местного самоуправления обусловлено необходимостью учета как конституционных требований, относящихся к правовому статусу личности в аспекте участия граждан в самостоятельном осуществлении населением местного самоуправления, так и конституционных принципов, относящихся к национальному механизму народовластия. В этом плане международно-правовые нормы, включая нормы Хартии, не имеют универсального безусловного приоритета перед волей федерального законодателя, выражающего в соответствии с Конституцией суверенную волю народа.

3. Рассматривая Хартию, как основной международно-правовой источник муниципального права, в ее соотношении с муниципальными нормами национального законодательства,

нельзя не учитывать, что по своему предмету, содержанию и духу она является актом гуманистической направленности и призвана обеспечить необходимый уровень гарантий права граждан участвовать в управлении государственными делами на местном уровне. Отсюда следует, что, с одной стороны, конвенционные положения нацелены на исключение произвольного обращения национальных властей с местными сообществами и ограничение их вмешательства в муниципальную свободу теми рамками, за пределами которых происходит нарушение минимальных гарантий права на местное самоуправление. С другой – они не могут рассматриваться как вводящие ограничения муниципальной свободы и не обязывают население осуществлять право на местное самоуправление именно и только через те формы и средства, которые явно выражены в конвенционных нормах. Следовательно, по смыслу Хартии, деятельность национальных властей будет означать нарушение конвенционных требований, если она полностью лишит местные сообщества возможности воспользоваться той или иной конвенционной гарантией, тогда как установление во внутригосударственном праве норм, альтернативных конвенционным положениям, при наличии у местных сообществ реальной возможности самостоятельного выбора конкретной модели организации и осуществления местного самоуправления, включая и ту, что предусмотрена Хартией, не является порочным с позиции соблюдения международно-правовых, а также конституционных требований.

4. Хотя принципы местного самоуправления, содержащиеся в Хартии, распространяются на все существующие на территории ее стран-участниц категории органов местного самоуправления (ст. 13), Хартия призвана обеспечить гарантии права граждан на участие в управлении государственными делами на местном, т.е. наиболее приближенном к населению, уровне (абзац шестой преамбулы). Это позволяет сделать вывод о том, что соответствующие

принципы местного самоуправления рассчитаны в своей основе на определение стандартов первичного (коммунального) самоуправления. Универсализация этих стандартов в условиях объективной специфики самоуправленческих отношений, складывающихся на различных уровнях территориальной структуры государства, требовала бы ее сочетания с дифференциацией правового регулирования и, соответственно, введением специальных правил, касающихся, в частности, территориального (например, районного) уровня самоуправления. Соответственно, поскольку явные оговорки такого рода в тексте Хартии отсутствуют, национальные власти, которые не могли не подразумевать наличие особенностей осуществления местного самоуправления на разных территориях, вправе в отсутствие прямого запрета использовать иные, помимо прямо предусмотренных Хартией, юридические конструкции в отношении организации муниципальной власти верхнего (территориального) уровня. При этом население, по общему правилу, должно иметь возможность самостоятельного выбора той или иной конкретной модели организации муниципальной представительной системы в рамках установленных законодательством альтернативных вариантов.

Таким образом, включение в состав российской правовой системы муниципальных норм международного права не ставит под сомнение верховенство Конституции, с которой все такого рода нормы должны быть согласованы, как не предопределяет Конституция и приоритет в соотношении с федеральными законами таких положений международных правовых актов, которые существенно осложняют полноценную реализацию суверенных конституционных интересов народа России, достойную жизнь и свободное развитие граждан. Законодатель вправе, не подвергая сомнению существо прав местного самоуправления, установить его организационный механизм, руководствуясь приоритетной целью обеспечения выраженных в

конституционных ценностях национальных интересов, даже если это потребует – в исключительных случаях и с соблюдением принципа пропорциональности – некоторых отступлений от вытекающих из международных актов формальных обязательств, притом что такие отступления не должны предполагать, что обязательства подобного рода оказались бы полностью неисполнимыми, т.е. они не могут ставить под сомнение существо международного договора.

¹ Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2013. – С. 612.

² [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)018-e) (дата обращения: 10 марта 2014 г.)

³ Application № 9267/81, Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, § 54; Application № 24833/94, Matthews v. United Kingdom, Judgment of 18 February 1999, § 63; Application № 26772/95, Labita v. Italy, Judgment of 6 April 2000, § 201; Application № 46726/99, Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, § 33; Application № 74025/01, Hirst v. United Kingdom, Judgment of 6 November 2005, § 61; Application № 10226/03, Yumak and Sadak v. Turkey, Judgment of 8 July 2008, § 105-115.

⁴ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>