

Кененова И.П. Опыт конституционно-правового регулирования взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления в зарубежных странах¹

Постановка проблемы

Две основных модели местного самоуправления – партнерская (англо-саксонская) и агентская (континентальная) выросли постепенно и естественным образом в процессе самоорганизации территориальных сообществ Запада, институциональные основы которых сложились уже в XIX веке. Понятно, что Россия не прошла того же пути (средневековых городов, формирования особого аграрного уклада Европы, уникального опыта американских колонистов), который подготовил появление и развитие культуры муниципальной власти на Западе. Вместе с тем и крестьянская община, которая еще во времена существования Российской Империи дала импульс к развитию системы Советов, в современных условиях уже стала весьма отдаленным историческим фоном вряд ли повлиявшим на становление отечественной модели местной публичной власти. Процесс урбанизации² и сжатия аграрного сектора в России радикально изменил характер связи населения страны с территорией и саму природу локальных коллективов, которыми должна управлять местная власть.

Еще 1970-е годы И.В. Бестужев-Лада для нового Генерального плана Москвы создал социологическую модель городского сообщества, четко выделив в трудоспособном населении города четыре примерно равные

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

² Эксперты называют «главной тенденцией» развития российских городов с момента прошедшей в 2010 году переписи населения «сверхурбанизацию или «стекание» жителей малых и средних городов в более крупные. По данным Росстата на 2019 год почти четверть населения России проживала в 16-ти городах-«миллионниках». По данным ведомства, в общей сложности в России насчитывается около 2 тыс. городов, из них большая часть — это малые города с численностью от 12 до 50 тыс. человек. См.: <https://regnum.ru/news/society/2768515.html>: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5d1dc1ff9a79473c93456f02>

группы. Первая – чиновники и вспомогательный аппарат государственных структур. Вторая – наука, культура, в целом интеллигенция. Третья – рабочие. Четвертая – сфера обслуживания. Не случайно в экспертном сообществе бытует мнение о том, что реальные коллективы в мегаполисах формируются не по территориальному принципу (соседи попросту не знают друг друга), не по интересам, а в большей степени по профессиональному принципу (объединяют общие ценности и повестка). Но в целом город как объединение сообществ воспринимается скорее как исследовательская утопия, чем реальность, в странах, переживших индустриальную урбанизацию³. Несколько иная чем в мегаполисах сложилась ситуация в малых городах (с населением от 12 до 50 тыс.), где связи между жителями в рамках территориального коллектива еще сохраняются, но также как и в крупных городах, почти четверть населения составляют люди пенсионного возраста и происходит неуклонный отток молодежи в агломерации⁴. Эти наблюдения подводят к ряду суждений, которые могут быть выдвинуты как гипотезы, предваряющие оценку правовых конструкций, на основе которых складываются отношения государства и самоуправления .

Местная власть не должна осуществляться по единым для всех населенных пунктов правилам, очевидна потребность в их дифференциации (индивидуализации) с учетом социальных связей в сообществах (и между ними), а также – спецификой территориального разделения труда, богатством или бедностью региона, природными условиями и прочими факторами, определяющими особенности управления в регионах.

Хотя модели местного самоуправления складывались в зарубежных странах по разным алгоритмам, но общим является стремление законодателя сбалансировать при создании институтов стремление к унификации

³ Ревзин Г. Как устроен город. М. «Strelka Press». 2019 С. 12-13

⁴ Маркин В.В., Малышев М.Л., Землянский Д.Ю. Малые города России: комплексный мониторинг развития Часть 1.// Мониторинг правоприменения No4 (33) – 2019. С. 48. <http://uzulo.su/mon-prav/pdf-jpg/mp-2019-4-st8-s46-55.pdf>

управленческих правил и сохранение местного своеобразия. Как известно, в США во всех штатах созданы свои особые конструкции управления, пестрота нормативных решений характерна и для Великобритании. Во Франции – иная ситуация, но и там процесс децентрализации (начавшийся в 90-х годах прошлого века) обеспечил более высокую степень автономии территориальным сообществам.

Выбор правовых формул, регулирующих отношения между государственными органами (федеральными, центральными, субъектов федерации) и муниципальными, зависит не столько от формы государственного устройства, сколько от способности руководства страны к восприятию локального публичного интереса и готовности следовать ему (или отвергать). Федеративное устройство в этом плане может обеспечить сочетание обеих моделей самоуправления. Так в ФРГ в одних землях работает агентская муниципальная модель, а в других – партнерская.

Исходя из опыта зарубежных стран, можно выделить следующие направления взаимодействия центральной (региональной) государственной власти с муниципальной.

1. Сотрудничество муниципальной власти с государственной (центральной, региональной и местной) при выработке статута муниципалитета и его наиболее важных нормативных актов
2. Разграничение компетенции при решении на местах вопросов общегосударственного значения (например, в сферах образования, здравоохранения, природопользования).
3. Взаимоотношения федеральной (центральной), региональной (субъектов федерации) власти с муниципалитетами в сфере финансов (в том числе определение непосредственно в конституции видов налогов, поступающих в муниципальные бюджеты);
4. Сотрудничество между муниципальными единицами, создание

ассоциаций муниципалитетов;

5. Трансграничное сотрудничество муниципальных властей в связи с объединением в еврорегионы

6. Участие представителей местного самоуправления в создании федеральных и региональных правовых актов, в организации местных и региональных референдумов.

7. Взаимодействие муниципальной и государственной власти в рамках управленческой деятельности, в том числе, с привлечением субъектов частного бизнеса для оказания услуг и осуществления властных полномочий.

8. Выработка критериев оценки деятельности местной власти, контроль за ее практикой со стороны государственных органов .

В рамках исследования опыта зарубежных стран по конституционно-правовому регулированию отношений между разными уровнями публичной власти представляется полезным рассмотреть следующие блоки вопросов.

- Конституционные принципы взаимодействия различных уровней публичной власти унитарных и федеративных государств.

- Базовые модели местного самоуправления в аспекте их связи с более высокими уровнями публичной власти.

- Конституционно-правовое регулирование отношений между уровнями публичной власти (на примерах Канады, Бразилии, ФРГ).

- Тенденции и приемы решения локальных управленческих задач во взаимодействии между уровнями публичной власти.

1. Конституционные принципы взаимодействия различных уровней публичной власти унитарных и федеративных государств.

В конституционном праве находит отражение и вопрос о распределении функций, предметов ведения и полномочий между органами центральной и

местной (региональной) публичной власти⁵. В ходе упомянутого распределения решаются промежуточные задачи: выстраивания баланса централизации и децентрализации в управлении территориями разных размеров, сочетания интересов центра (единство власти) и мест (выделение сферы самостоятельного управления местными делами). В итоге вырабатываются те принципы, которые как в унитарном, так и в федеративном государстве составляют основу распределения властных ресурсов между центральной и местной (региональной) властью:

- местного управления;
- местного самоуправления;
- территориальной (национально-территориальной) автономии.

Каждый из названных принципов может применяться как в исключительном варианте, так и в сочетании с другим(и).

Местное государственное управление, закрепленное в конституции для всех уровней административно-территориальных единиц, было характерно для советского типа системы государственной власти. На современном этапе в большей мере востребовано комбинирование элементов государственного управления с самоуправленческими началами. Например, во Франции, где существуют различные уровни территориальных образований (в том числе коммуны, департаменты и регионы) префект республики назначается Правительством, представляя последнее на уровне департамента и региона⁶. Он контролирует деятельность территориальных подразделений министерств и других структур центральной исполнительной власти в пределах подведомственной территории. Тогда как мэр, избранный муниципальным советом коммуны, сочетает в своей деятельности самоуправленческие

⁵ Аналогичный вопрос актуален и для федеративных государств. Местные территориальные единицы являются элементами пространства страны не только в унитарных государствах с автономными включениями и без них, но и в субъектах федерации.

⁶ В регионе функции государственной власти осуществляет префект крупнейшего в нем департамента.

функции в качестве главы территориального образования и задачи государственного чиновника (осуществляет регистрацию актов гражданского состояния, организует проведение выборов), подчиняясь в этой сфере вышестоящему администратору – префекту департамента.

Как видно из приведенного примера, конституцией и законами выполнение государственных задач и полномочий может быть возложено на должностное лицо местного самоуправления, и в этой сфере осуществляется уже государственное администрирование. Но государственная власть может осуществляться и в полном объеме через органы местного самоуправления, как это происходит в Китае, Конституция которого предусмотрела, что органы самоуправления автономных краев, автономных округов и автономных уездов осуществляют полномочия местных государственных органов, а также пользуются правом на самоуправление в пределах компетенции, установленной Конституцией, законом о национальной районной автономии и другими законами, последовательно проводят в жизнь государственные законы и политические установки с учетом конкретных местных условий (ст. 115). Некоторая туманность формулировки (не ясно, в какой пропорции местная власть должна сочетать государственные полномочия с самоуправленческими⁷⁾ и руководящая роль Коммунистической партии Китая приводят к тому, что на местном уровне самоуправление «растворено» в государственном управлении.

Принцип местного самоуправления означает выделение сферы вопросов местного значения и в пределах закона самостоятельное и под свою ответственность решение этих вопросов населением территориальной единицы (территориальным сообществом) непосредственно и/или через систему создаваемых им органов.

⁷ Примечательно, что данная проблема актуальна и для европейских государств, в том числе, для Франции, где на местном уровне происходит смешение государственных и самоуправленческих полномочий. См. об этом, напр.: Современные проблемы организации публичной власти / Отв. ред. Авакьян С.А. М., 2014. С. 311.

Государство не обладает правом давать обязательные указания относительно вопросов, которые находятся в ведении местного самоуправления, за исключением случаев участия территориального образования в осуществлении финансируемых государством программ. Как указано в Конституции Грузии (ч. 4 ст. 7), разграничение полномочий между государственной властью и самоуправляющимися единицами основывается на принципе субсидиарности. При этом государство обеспечивает соответствие финансовых средств самоуправляющейся единицы ее полномочиям на основе органического закона.

Принцип территориальной (национально-территориальной) автономии можно определить как нормативную основу деятельности населения, органов и должностных лиц публичной власти территориального (национально-территориального, государственного) образования, обладающего самостоятельной компетенцией, более обширной, чем у обычных административно-территориальных единиц государства.

В конституциях закрепляются различные комбинации принципов самоуправления, управления и автономии.

1) Закрепление исключительно принципа местного самоуправления для всех административно-территориальных единиц.

Например, согласно Конституции Словакии, самоуправляющимися являются как основная административно-территориальная единица – община, так и территориальная единица более высокого уровня (ст. 64а). Аналогичные положения предусмотрены и в Конституции Чехии, где также указано, что государство может вмешиваться в деятельность территориальных единиц самоуправления, только если это необходимо в целях охраны закона и только в порядке, установленном законом (ч. 4 ст. 101). Как видно из этого положения, гарантирующего самостоятельность муниципальных сообществ, отношения центральной государственной власти и местного самоуправления

не должны строиться по принципу соподчиненности (иерархическому принципу).

2) Местное самоуправление представлено во всех территориальных единицах, а элемент государственного управления соседствует с самоуправленческим началом в администрировании только в территориальных образованиях высшего уровня.

Так, в Португалии на всех уровнях территориальных образований (приход, муниципия, административная область) присутствует самоуправленческое начало, однако при областном исполнительном коллегиальном органе (жунте) работает представитель Правительства, назначаемый Советом министров (ст. 262).

3) Местное самоуправление предусмотрено только для территориальных образований низового уровня, а на более высоком уровне действует государственное управление.

Именно такая комбинация принципов установлена Конституцией Болгарии, местное самоуправление осуществляется только на основном уровне, в общинах (ст. 136), а на вышестоящем уровне (в области) самоуправления уже нет. Совет министров назначает туда областного управляющего, который обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законности и общественного порядка, а также осуществляет административный контроль. Ему помогает областная администрация (ст. 142, 143).

4) Возможно также соединение сразу трех принципов территориальной организации власти: территориальной автономии, местного самоуправления и местного управления.

Такой пример дает опыт Италии, где область обладает политической автономией, а на всех остальных уровнях территориальных образований (провинции, коммуны) самоуправление сочетается с местным

государственным управлением. Областной административный орган, в порядке, установленном законом, осуществляет контроль за правомерностью актов провинций, коммун и иных местных образований (ст. 130).

5) При номинальном присутствии в тексте конституции всех трех принципов организации власти в территориальных образованиях, комбинация соответствующих норм дает возможность доминирования государственного управления на всех уровнях, включая автономию.

Именно такая нормативная конструкция обнаруживается в Конституции Китая. Местные собрания народных представителей всех уровней административно-территориального деления (провинций, городов центрального подчинения, уездов, городов, городских районов, волостей, национальных волостей и поселков) являются органами государственной власти на местах (статья 96).^[11] Местные народные правительства ответственны перед собраниями народных представителей соответствующей ступени (подотчетны им), а также перед государственными административными органами, стоящими на ступень выше, и в конечном счете, - все они находятся под единым руководством Государственного совета и ему подчиняются (статья 110).^[12] Перечисленные местные органы включены в единую систему органов государственной власти. В автономных районах, автономных округах и автономных уездах материкового Китая учреждаются органы самоуправления (статья 94), которые, обладая правом на самоуправление, как уже было отмечено, одновременно осуществляют полномочия местных государственных органов, и также являются частью государственного механизма Китая. Особые административные районы (ОАР), которые имеют более высокую степень самостоятельности по сравнению с территориальными образованиями на материке, развиваются в рамках конституционно провозглашенной доктрины «одна страна – две системы». Статус ОАР помимо самых общих положений Конституции Китая определен специальными Основными законами, которые утверждены

Всекитайским собранием народных представителей, причем на территориях данных районов действуют только некоторые общенациональные законы КНР, прямо перечисленные в Приложениях к Основным законам ОАР.

б) Исключительное и явное использование принципа местного управления во всех административно-территориальных образованиях.

Такие конституционные конструкции были распространены в XX веке в социалистических государствах. В современный период пример подобного подхода дает Конституция КНДР. Специфика такого рода институтов будет показана в связи с характеристикой централизованной модели унитарного государства на примере республики советов.

2. Основные модели местного самоуправления в зарубежных государствах.

К институту местного самоуправления не стоит относиться исключительно с «технологических» позиций как к комплексу правовых инструментов, призванных рационализировать распределение компетенции между местной и центральной властями в целях достижения баланса частных, региональных и общегосударственных интересов. Местное самоуправление имеет ценностное измерение: его авторитет как социального и правового института во многом обусловлен естественностью возникновения в территориальных сообществах тех стран, где оно стало «работающей» формой самоорганизации граждан.

В этом отношении примечательным является подход создателей Конституции Словакии к данному институту как к основополагающему для формирования и существования всего государственного механизма. Территориальному самоуправлению в ней посвящена четвертая глава, предшествующая частям, закрепляющим статус центральных государственных органов.

Местное самоуправление выросло из осознанной практики использования членами гражданского общества своих прав, приобретения навыков управления сначала на местном уровне, а затем на уровне региональных представительных ассамблей либо центральных парламентов. Однако, даже при наличии в стране политических и социально-экономических возможностей реализации гражданами индивидуальной свободы, особенности культуры и исторического пути отдельных народов воплощаются в различных муниципальных системах, комбинирующих элементы государственного управления с самоуправленческими началами. К примеру, протестантская (Великобритания, США), католическая (Франция, Италия, Испания), конфуцианская (Китай) традиции в культурах этих стран оказали влияние на способы распределения полномочий между государством и территориальными сообществами в решении вопросов местного значения.

Исходя из характера отношений между муниципалитетами и государственной властью, а также муниципалитетов разных уровней, органов и должностных лиц в отдельном территориальном образовании, выделяют два основных типа муниципальных систем – партнерская модель (ее также именуют моделью автономии местной власти, англо-саксонской или англо-американской) и модель агента (ее также называют «моделью служащего», континентальной, французской).

Для партнерской модели местной власти (Великобритания, США, Канада, Австралия, Нидерланды, Швейцария, Ирландия, Новая Зеландия, Чехия, Словакия и др.) характерно равноправие муниципалитетов во взаимоотношениях с центральной властью, независимость нижестоящих уровней местного самоуправления от вышестоящих, отсутствие в единице местного самоуправления политического представителя центральной власти, назначенного правительством в целях опеки или надзора за органами территориальных сообществ. В конституциях также может быть отражена имущественная и финансовая база самоуправляющихся сообществ. Например,

в Словакии территориальные самоуправляющиеся единицы свободны от правительственной опеки, признаются юридическими лицами, и Конституция указывает на самостоятельность их хозяйственной деятельности, осуществляемой на основе собственного имущества и финансовых средств, формируемых за счет собственных доходов (в том числе получаемых от налогов и сборов), а также из государственных дотаций, обеспечивающих бюджетную автономию. В рамках рассматриваемой модели самоуправления населением непосредственно может избираться не только представительный орган, но и ряд должностных лиц; значительными полномочиями наделены комиссии (комитеты) местных представительных органов; контроль центральной власти за местным самоуправлением осуществляется через подзаконное регулирование форм и методов деятельности местных органов, утверждение центральными структурами исполнительной власти чиновников, избираемых на местах, инспектирование министерствами деятельности муниципальных органов, работу специальных комиссий при центральных государственных органах по вопросам местной администрации, аудиторскую службу⁸, а также посредством обращения в суд.

Для модели агента (Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды, Испания, Португалия, Польша, Сербия и др.) характерно доминирование центра в решении местных вопросов, местное самоуправление во взаимоотношениях с государством выступает как «служба» и административное средство по оказанию услуг населению, а также как инструмент при помощи которого центральное правительство проводит свой политический курс на местном уровне⁹. Для рассматриваемой модели характерно подчинение нижестоящих муниципалитетов вышестоящим (Италия), наличие назначенного правительством чиновника в административно-территориальной единице (Франция). Данная система возникла во Франции, и истоки ее обнаруживаются еще в монархический период, когда опорой королевской

⁸ См.: Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2018. С.434-435.

⁹ См.: Современные проблемы организации публичной власти. С. 308.

власти были представители центра в территориальных образованиях. В настоящий период государство в рамках агентской модели выступает как гарант эффективности управления и, установив стандарты услуг населению, реализует право на руководство деятельностью местного самоуправления.

В агентской модели принято выделять три разновидности. Первая из них предполагает создание выборных органов местного самоуправления во всех местных сообществах, но на более высоком уровне они сосуществуют с назначенцами центральной власти, осуществляющими административный контроль (надзор) за самоуправлением (Франция, Италия). Во второй население также выбирает нормотворческие и исполнительные органы на всех уровнях самоуправления, и хотя назначаемых центральной администрацией должностных лиц в территориальных образованиях нет, однако избранный населением председатель представительного органа (алькад) утверждается центром как представитель государства в данной административно-территориальной единице, одновременно выполняя свои самоуправленческие задачи (Испания, Португалия, испаноязычные государства Латинской Америки)¹⁰. Третья вариация предполагает, что органы местного самоуправления создаются лишь на низшем уровне, а на вышестоящем - работают назначенные государством местные администрации (Польша, Болгария, Финляндия).

Финансовые и имущественные аспекты статуса самоуправления в агентской модели несколько отличаются от регулирования тех же вопросов в партнерской. Хотя единицы территориального самоуправления также имеют статус юридических лиц, свое имущество, финансы, бюджетную самостоятельность и права в налоговой сфере, однако в виду того, что на органы и должностных лиц территориальных сообществ возлагаются государственные полномочия, действует правило, которое удачно сформулировано в Конституции Польши: участие местного самоуправления в

¹⁰ Эта разновидность иногда выделяется как отдельная, иберийская модель местного самоуправления.

публичных доходах должно быть соразмерно возложенным на него задачам. Соответственно к^[11] доходам единиц территориального самоуправления отнесены как их собственные средства, полученные от использования своего имущества и оказания услуг, так и общие субвенции и целевые дотации из бюджета государства, которые обусловлены не только поддержкой в соответствии с принципом субсидиарности, но и необходимостью финансирования государственных полномочий, возложенных на самоуправленческие структуры. Если происходят^[11] изменения в объеме задач и компетенции единиц территориального самоуправления, то одновременно меняется и получаемый ими размер публичных доходов (ст. 167).

В агентскую модель также встроены нормативные схемы контроля и надзора со стороны центральной власти за деятельностью местных органов и должностных лиц.

Так, государственная власть может выполнять функции административной опеки, что прямо отражено, например, в Конституции Португалии (ст. 242). Опека, в частности предполагает, что решения местных представительных учреждений не вступают в силу, пока не будут утверждены государственным чиновником, назначенным в территориальную единицу или уполномоченным центральной властью (Франция, Италия). В одобрении может быть отказано по мотивам как незаконности, так и нецелесообразности, несвоевременности акта, причем отказ вследствие несвоевременности бывает обусловлен политическими мотивами, связанными с доминированием в местном представительном органе носителей интересов той партии, которая находится в оппозиции к политическим силам, контролирующим центральную власть¹¹. На практике данная форма влияния центральной власти на местное самоуправление, имеющая недостатки бюрократической

¹¹ См.: Маклаков В.В. Указ. соч. С. 860.

централизации, реализуется редко¹².

Административный надзор, нацеленный на проверку законности решений органов местного самоуправления, менее обременителен для них, поскольку его реализация в меньшей степени «нагружена» политическими интересами центральной власти. Данная форма является более распространенной в современных демократических правовых порядках. Административный надзор, как и опека, предполагает участие правительства, министерств, региональных счетных палат и аудиторских служб и (или) лиц, назначаемых центральной администрацией в территориальные образования. Часто такой администратор, представляющий центральную исполнительную власть (правительство, министерство) имеет право приостанавливать, а затем оспаривать решения местной власти в судебном порядке, в том числе, обращаясь в конституционный и административный суды, чему корреспондирует право субъектов, представляющих местное сообщество, обратиться в суд, оспаривая действия и решения центральной власти, а также конституционность законов и иных правовых актов. Надзорные полномочия центральной государственной власти включают также право роспуска местных представительных учреждений (если они проявляют упорство в нарушении законодательства), назначения временного органа для управления регионом, и введения прямого правления.

Иллюстрациями такого подхода к надзору за местным самоуправлением могут стать положения Конституций Польши и Сербии.

Конституция Польши установила, что деятельность территориального самоуправления подлежит надзору с точки зрения законности, который уполномочены осуществлять Председатель Совета Министров и воеводы, а по финансовым вопросам – региональные счётные палаты (ст. 171). Сейм по предложению Председателя Совета Министров может распустить

¹² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред. Б. А. Страшун. С. 845.

постановляющий орган территориального самоуправления, если этот орган грубо нарушает Конституцию или законы (ст. 171). В Конституции Сербии предусмотрено, что Правительство обязано остановить применение муниципальных нормативно-правовых актов, которые, по его мнению, не соответствуют Конституции или закону, и инициировать процедуру оценки их правомерности в течение пяти дней. На основании закона Правительство может также распустить местный представительный орган (муниципальную ассамблею) и одновременно назначить временный орган, который будет действовать в пределах компетенции ассамблеи, принимая во внимание политический и национальный состав распущенного представительного органа (ст. 192). [13]

Вместе с тем, Конституции упомянутых стран обеспечили местным сообществам защиту их прав в судах. Например, Конституция Сербии закрепила право муниципалитета на обращение в Конституционный Суд, если отдельный правовой акт или действие государственного органа, а равно органа субъекта местного самоуправления препятствует выполнению полномочий муниципалитета (ст. 193). Аналогичные положения существуют в Конституции Польши, где определено, что самостоятельность единиц территориального самоуправления подлежит судебной защите (ст. 165).

Практика развивается по пути соединения в местном самоуправлении элементов «партнерских» и «агентских» моделей, чему способствовала Европейская хартия местного самоуправления 1985 года, которая ввела ряд общих принципов для муниципальных систем европейских государств и таким образом стала предпосылкой унификации различных моделей организации местной власти, что подтверждается недавними реформами местного самоуправления в Великобритании и ФРГ¹³.

Исходя из специфики статуса муниципальных органов различают

¹³ См.: Современные проблемы организации публичной власти. С. 314.

унифицированные и неунифицированные системы местного самоуправления. К унифицированным (Италия, Франция, Бельгия) относятся муниципальные системы, в которых существует единый подход к комплектованию органов публичной власти на местах, создаются идентичные системы органов на каждом из уровней самоуправления с одинаковым статусом. В неунифицированных муниципальных системах организация публичной власти в территориальных образованиях одного уровня может различаться (США, ФРГ, Великобритания). Например, в Великобритании на одном муниципальном уровне возможны три варианта систем организации власти: «совет-мэр-исполнительный кабинет», «совет-мэр-управляющий от совета» и «совет-лидер-кабинет».

Аналогия с парламентскими и президентскими формами правления также может стать основанием для типологии публичной власти на местах. Так, для первого типа системы местной власти характерно избрание местной администрации представительными органами из своего состава, при этом мэр может одновременно являться председателем данного органа. Второй тип предполагает избрание населением не только членов представительного органа, но и главы местной администрации, а в некоторых случаях – и других должностных лиц исполнительной власти.

3. Конституционно-правовое регулирование отношений между уровнями публичной власти (на примерах Канады, Бразилии, ФРГ).

Опыт любого федеративного государства оказывается полезным, если поставить цель выявления оригинальной комбинации конституционно-правовых инструментов, позволяющих решить в каждом конкретном случае задачу примирения единства и разнообразия в управлении локальными сообществами, поскольку именно это решение определяет характер отношений между всеми уровнями публичной власти в государстве.

Федеральный уровень – обеспечивает единство. Региональный – призван поддерживать разнообразие.

Чтобы дать оценку упомянутым решениям следует рассмотреть следующие элементы регулятивной конструкции, опосредующей связи между муниципальной властью и государственной:

- уровень общего базового регулирования: федеральный(как в Бразилии) или региональный (как в ФРГ);
- степень детализации нормирования на уровне союзной конституции;
- сферы, базовые правила, определяемые в конституции и (или) иных базовых нормативных документах;
- модель (модели) местного самоуправления, действующие в масштабах всей страны;
- наличие особых (этнические группы, жители столичных территорий) локальных сообществ, формирующих запрос на специфический подход со стороны центральной власти при определении стандартов управленческих связей на местах.

При этом также важно принимать во внимание историческое соотношение процессов формирования самоуправления и государственности. Например, если оно предшествует появлению государства, то нередко конституционные предписания фиксируют меньшую зависимость муниципальной власти от федерации (США, Канада), тогда как присутствие этнического компонента – предполагает, как правило прямой контакт сообществ именно с федеральной властью (ее управление и контроль). В то же время, и доктрина субсидиарности также поддерживает децентрализацию (ФРГ), когда основное детальное регулирование осуществляется на уровне земель (конституция лаконична, нет единого закона о местном самоуправлении) и характеризуется большим разнообразием моделей муниципального управления и их взаимодействия с региональной властью.

Развитые традиции самоуправления в стране также обеспечивают меньшую зависимость от центральной власти и более высокую степень автономии муниципалитетов и их связь с региональными властями.

Для оценки состояния регулятивных конструкций, которые находятся в основе отношений между государственной властью и самоуправлением важно также определить тенденции актуальной динамики данных институтов.

Канада

На территории Канады, как и в прочих бывших английских колониях, местное самоуправление исторически предшествовало государственности. Органы самоуправления в Британской Северной Америке создавались начиная с XVII в., а законодательство о местном самоуправлении появилось только в XIX веке¹⁴.

Отношения между уровнями публичной власти в Канаде определяются правилом, согласно которому провинции и территории страны (последние не являются субъектами федерации) свободны в выборе числа типов административно-территориальных и муниципальных единиц, их обозначений, а также критериев для перехода территории местного самоуправления из одного статусного состояния в другое. Право претендовать на повышение статуса территории, обусловлено, прежде всего с численностью населения, концентрацией жилых строений, площадью территории, плотностью населения. Большая часть провинций подразделяется на крупные

¹⁴ Первые нормативные документы были созданы в 1849 г. (для Западной Канады — колонии, располагавшейся в пределах территории современной канадской провинции Онтарио). При создании государственного образования с наименованием Доминион Канада вопросы местного управления были отнесены к ведению провинций (в соответствии со статьей 92 Акта британского Парламента о союзе Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, его правительстве и связанных предметах 1867 г.¹). В настоящее время актами федерального парламента законодательские функции в отношении местного управления и самоуправления делегированы также северным территориям (не являющимся субъектами федерации). Лексин И.В. Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Выпуск 2. С.100.

территориальные единицы, которые чаще всего именуется графствами (counties). Графства и аналогичные территориальные единицы, как правило, не имеют статуса муниципалитетов и являются административными подразделениями провинции. Большинство графств и подобных им территориальных образований включает по несколько муниципалитетов, но некоторые крупные поселения и агломерации составляют «единые», или «однорусные», муниципалитеты (single-tier municipalities), непосредственно входящие в состав провинции и не подразделяющиеся на другие территориальные единицы.

Общей тенденцией реформирования местного самоуправления Канады во второй половине XX века, по наблюдениям экспертов, являлась интеграция муниципалитетов в своего рода федерации городов и пригородов — региональные и метрополитенские муниципалитеты. В конце XX – начале XXI вв. в целях сокращения расходов многие «двухъярусные» муниципалитеты были преобразованы в «однорусные». Двухуровневая территориальная организация местного самоуправления существует лишь в трех самых густонаселенных провинциях — Онтарио, Квебеке и Британской Колумбии¹⁵. Когда в 1998 году было принято решение объединить все муниципалитеты Торонто в муниципальную агломерацию, «мегагород», то данная идея не встретила сопротивления, поскольку управленцы, сообщества и эксперты убедились в значительном конфликтном потенциале двухуровневого муниципального управления городом. Как справедливо отмечено А.А. Ларичевым, опыт проведенных в Канаде реформ показывает, что современной тенденцией в управлении агломерацией является не раздробление городских территорий между мелкими муниципалитетами, но наоборот, их консолидация, с целью выработки единого плана и стратегии развития большого города¹⁶.

¹⁵ Там же. С. 102.

¹⁶ Ларичев А.А. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации: обоснованность

В Канаде органы местного самоуправления формируют разнообразные ассоциации: на провинциальном и территориальном и федеральном уровнях.

Компетенция органов местного самоуправления, их состав и порядок местных выборов определяются в провинциальных и территориальных законах. Наиболее широкой компетенцией обладают региональные и метрополитенские муниципалитеты. Они отвечают за охрану общественного порядка, дорожное строительство, организацию сбора и удаления отходов, водоснабжение и канализацию, социальные услуги.

Хотя конституционные акты Канады рассматривают местное самоуправление в качестве сферы исключительного ведения провинций, а в пределах федеральных территорий соответствующие регулятивные функции делегированы территориальным легислатурам, тем не менее на практике федерация по некоторым вопросам непосредственно контактирует с муниципалитетами, заключая, например, соглашения о передаче функций охраны общественного порядка федеральной полиции.

Значение проблем местного самоуправления для провинциального и федерального уровней власти обусловлено преимущественно городским составом населения страны и характерной для государств с развитой рыночной экономикой структурой доходной части бюджетов, одним из главных источников которой является налог на доходы физических лиц¹⁷.

В разные периоды масштабы и формы участия федерации и провинций в делах муниципалитетов отличались, однако неизменным свойством их отношений исследователи называют отсутствие прямых контактов между федерацией и муниципалитетами (например, трансферты из федерального бюджета обычно направляются в бюджеты провинций, которые

планируемых изменений¹⁷ и учет зарубежного опыта (на примере Канады)// Актуальные проблемы российского права. 2014. No 8 (45). С. 1608.

¹⁷ См.: Лексин И.В. Указ. соч. С. 102-103.

затем перераспределяют часть полученных средств между муниципалитетами), а в случае возникновения таких контактов - обязательность участия в них провинциальных органов власти¹⁸. Наиболее активное вовлечение федерации в проблемы муниципалитетов имело место в 1970-х гг. (когда некоторое время даже существовало федеральное министерство по городским делам) и в начале XXI в.

Неформально в Канаде в отличие от других федеративных государств еще одним уровнем власти именуется не местное самоуправление в целом, а организации коренных народов и их самоуправляющиеся общины. Данная точка зрения получила распространение после заключения Шарлоттаунского соглашения 1992 г. (предусматривавшего автономию коренных народов), которое так и не было реализовано¹⁹. В 1951 г. вступил в силу Акт об индейцах, разделив индейские общины на две категории: «статусных» (подпадающих под его действие) и «нестатусных»(остальные). «Статусным» индейцам гарантировано право на самоуправление, в том числе на избрание собственных органов управления. Для остальных общин коренных народов достижение самоуправляемого статуса возможно только посредством соглашений с федеральным правительством и правительством соответствующей провинции (если община расположена не в пределах федеральной территории).

В отличие от сферы муниципального управления, регулирование отношений, связанных с интересами индейцев и их резервациями, а также с интересами инуитов (коренных жителей территории Нунавут) и их землями, относится к ведению федерации. Однако провинциальные органы обладают рядом исполнительных полномочий не только в отношении «нестатусных», но и «статусных» индейцев и их резерваций. Но поскольку в целом на практике в

¹⁸ Так И.В. Лексин приводит пример, заключенных в 2000 году и продлевавшихся впоследствии соглашений между федеральным правительством, правительством Британской Колумбии и органами самоуправления Ванкувера, а также между федеральным правительством, правительством Манитобы и органами самоуправления Виннипега о содействии экономическому и социальному развитию названных городов. См.: Лексин И.В. Указ. Соч. С. 104.

¹⁹ Там же.

осуществлении своих полномочий провинциальные органы обычно сотрудничают с федерацией, то и на территории общин коренных народов из этого правила не делается исключений. В частности, полиция на территории таких общин, как правило, действует на основе трехсторонних соглашений (между федерацией, провинцией и органом общинного самоуправления)²⁰.

Бразилия

Заметным своеобразием характеризуется конституционная основа отношений между государственной и муниципальной властью в Бразилии. В Конституции этой страны определен единый подход к определению статусов штатов, Федерального округа, федеральных территорий и муниципий, как к самостоятельным политико-территориальным образованиям.

Модель политико-территориальной организации страны в целом и муниципальной власти – в частности, заложенная в Конституции 1988, формировалась на фоне социальных процессов, которые являлись серьезным препятствием для создания адекватных социальной структуре институтов власти на местах. Достигающие критического уровня контрасты в имущественном положении представителей двух социальных полюсов, растущая маргинализация и обнищание народа должны были за счет реформ 1980-х гг., направленных на модернизацию (по замыслу их организаторов) привести к преодолению неравенства, усилению социальной мобильности и снятию отчужденности между стратами. Однако процессы социальной дифференциации продолжались, что привело, в частности, к скоплению беднейших слоев в крупных городах (фавелы). Вместе с тем в маленьких и средних городах было сконцентрировано на тот период 57% бедных семей, а в сельской местности – 45,2% и 56,4% нищих. В 1980-е гг. две трети населения Бразилии жили на пороге нищеты и лишь одна треть являлась относительно обеспеченной. На тот момент Бразилия была страной с наивысшей

²⁰ Там же. С. 105.

поляризацией доходов в мире²¹. В таких условиях развитие институтов гражданского общества и местного самоуправления было крайне затруднено и поэтому не удивляет высокая степень централизации конституционной модели управления муниципиями, равно как и сам факт предельно детального регулирования их статуса непосредственно на уровне федеральной конституции

Конституционная основа организации местной власти в Бразилии отражает стремление авторов главного закона страны совместить задачи автономизации муниципий (неолиберальная идеология) со стремлением установить контроль федерации и штатов за осуществлением публичной власти на местах. Политико-административная организация Федеративной Республики Бразилии включает Союз, штаты, Федеральный округ (столица) и муниципии – все пользуются автономией в соответствии с предписаниями действующей Конституции. (ст.18) В то же время, в Бразилии ко всем муниципалитетам - урбанизированным или сельским, применяются одинаковые федеральные правила.

Конституция предоставляет федеральной власти и штатам возможность оказывать влияние на муниципии, опираясь на следующие правила.

Об изменении территории муниципий. Образование, вхождение, слияние и разделение муниципий, осуществляются на основе закона штата в течение периода, установленного федеральным дополняющим законом. В то же время устанавливаемые федерацией и штатами правила зависят от результатов консультативного плебисцита, проведенного в соответствующих территориальных сообществах, а также от итогов исследования жизнеспособности муниципии, представленного и опубликованного в форме

²¹ Окунева Л.С. Бразилия: особенности демократического проекта: Страницы новейшей политической истории латиноамериканского гиганта (1960-е гг. – 2006 г.). М. 2008. С.231,233.

закона (§4 статьи 18).

О запретах муниципиям. Им, равно как Союзу, штатам, Федеральному округу запрещено устанавливать:

- религиозные культы или церкви, их субсидировать, ограничивать их деятельность, поддерживать с ними или с их представителями отношения, что не исключает возможности сотрудничества с ними в публичных интересах и на основе закона;

- отказывать в доверии официальным документам;^[1]

- устанавливать различия между бразильцами или предпочтения среди них. (Статья 19).

Об участии в доходах от публичной собственности. Муниципии (наряду с администрацией Союза, штатов и Федерального округа) участвуют в результатах эксплуатации нефтяных и газовых месторождений, гидроресурсов для получения электрической энергии и других минеральных ресурсов на соответствующих территориях или получают финансовую компенсацию за такую эксплуатацию (§1. Статьи 20).

О предметах совместного ведения Союза, штатов, Федерального округа и муниципий(ст. 23.).

О компетенции самой муниципии. Примечательной особенностью данного предписания является то, что в перечне упоминаются не только собственные полномочия²², но и те, которые муниципия осуществляет совместно с Союзом и штатами. Так, в частности, муниципии имеют право на

²² Законодательствование по вопросам, представляющим местный интерес; ведение и сбор налогов в пределах своей компетенции, а также использование собранных средств, что не исключает при этом выполнения обязательства представлять отчеты и ежемесячно публиковать баланс в сроки, установленные законом; образование, организация и упразднение районов (distritos) в соответствии с законодательством штата; организация и обеспечение непосредственно или с применением режима концессии или разрешительного режима - публичных служб местного назначения, включая общественный транспорт в качестве основной службы (ст.30).

дополнение, в случае необходимости федеральных законов и законодательства штатов, обеспечивают при техническом и финансовом сотрудничестве с Союзом и штатом дошкольного обучения и основного образования; службы здравоохранения для населения. Отдельно названы также предметные сферы, в которых муниципии призваны оказывать содействие властям федерации и штатов. В частности, это организация (когда в том есть необходимость) управления территорией с помощью планирования и осуществление контроля за использованием и предоставлением участков земли; а также в - защите местного историко-культурного достояния в соответствии с законодательством и под контролем федерации и штатов (ст. 30).

Об основах статуса муниципии, муниципальных советников и префекта. Определено, в частности, что в целом статус муниципий регулируется органическим законом, принимаемым муниципальным советом в соответствии с принципами и порядком, установленным федеральной конституцией и конституциями соответствующих штатов. (Статья 29). Стоит подчеркнуть, что непосредственно на конституционном уровне устанавливается также алгоритм определения размера вознаграждение префекта, вице-префекта и муниципальных советников (в процентном соотношении к соответствующим должностным лицам штатов и доходам муниципий; например: общие расходы, отпускаемые в качестве вознаграждения муниципальных советников, не должны превышать пяти процентов от средств муниципии), их основные статусные характеристики (например, неприкосновенность), а также порядок привлечения к ответственности муниципальных чиновников. Число членов представительных органов муниципий (муниципальных советников) жестко установлено федеральной Конституцией в зависимости от числа жителей муниципального образования.

О порядке контроля за муниципальной властью со стороны штатов и

федерации. Так внешний контроль за деятельностью муниципального совета осуществляется с помощью счетных трибуналов штата или муниципии или счетными советами или трибуналами муниципий (§1ст. 31).

О вмешательстве штата в дела муниципий. Штат не имеет права вмешиваться ни в дела своих муниципий, ни в дела союза муниципий, расположенных на какой-либо федеральной территории, за исключением случаев когда: долги не были уплачены в течение двух последовательных лет (кроме ситуаций форс-мажора); если отчеты, предусмотренные законом, не были представлены; минимальная часть муниципальных доходов, требуемая для функционирования и развития муниципального образования, не была инвестирована; а также в случае, когда трибунал правосудия назначил представителей для обеспечения соблюдения принципов, содержащихся в конституции штата, или для обеспечения исполнения закона, приказа или судебного решения (ст.35).

Финансовые полномочия муниципий. Установлены, виды налогов из числа собранных Союзом и штатами и размер поступлений, которые передаются ими муниципалитетам ²³(ст. 158-159).

Определение приоритетов управленческой деятельности муниципий в отдельных сферах. В частности, установлено, что различные уровни публичной власти должны распределять между собой усилия по обеспечению юридического обслуживания мелких предприятий и микропредприятий, способствовать развитию и стимулированию туризма (ст. 179-180). Детально регулируется компетенция муниципалитетов в области градостроительства. В том числе установлено, что политика по развитию городов, проводимая

²³ Поступления от собираемых Союзом налогов на доходы и прибыль любого характера на источники доходов, уплачиваемых на каких-либо основаниях ими самими, их автономными учреждениями и учреждениями, ими учрежденными или управляемыми; пятьдесят процентов поступлений от собираемого Союзом налога на земельную сельскую собственность, облагаемую в связи с находящейся на этой земле недвижимостью; пятьдесят процентов поступлений от собираемого штатом налога на самоходные транспортные средства, зарегистрированные на их территории.

муниципальными органами власти в соответствии с общими направлениями, устанавливаемыми законом, имеет своей целью организовать наиболее полное развитие социальных функций города и обеспечить благосостояние жителей. Сформулированы предписания относительно планов развития городов, социальной функции городской собственности, о порядке экспроприации городской недвижимости, о тех мерах, которые муниципальные органы власти могут потребовать от собственника незастроенной, не используемой городской земли, в целях ее надлежащего использования (ст.182).

4.Тенденции и приемы решения локальных управленческих задач во взаимодействии между уровнями публичной власти.

Исследователи, как правило выделяют следующие значимые в аспекте конституционного права линии развития структурных связей в моделях публичной власти зарубежных стран.

- Местное самоуправление не само оказывает услуги населению, а использует для этого частный бизнес local government (управление территорией собственными усилиями) сменяется local governance (организация решения управленческих задач иными субъектами). Достоинство последней модели эксперты видят в том, что выступая в качестве заказчиков услуг для населения, местные власти как бы выступают на его стороне и имеют возможность сконцентрировать внимание на стратегии развития территорий, модернизации администрирования.

Муниципальные органы выявляют потребности жителей, определяют в соотношении с общими направлениями государственной политики стандарты предоставляемых услуг, координируют деятельность различных организаций, функционирующих на местном уровне и обеспечивающих обратную связь

между производителями услуг и их потребителями²⁴. (Примеры – Великобритания, скандинавских стран)

• Происходит так-называемая децентрализация наоборот, которая проявляется в создании межмуниципальных структур, объединяющих местных должностных лиц и муниципалитеты в целях более качественного и скоординированного выполнения определенных управленческих функций.

Они начали возникать еще с 50-х годов прошлого века в США (councils of government) и сейчас действуют в Австралии, Канаде, Швейцарии, Испании, Италии, Нидерландах, Финляндии и других странах. Создаются ассоциации муниципалитетов, консорциумы межмуниципального сотрудничества и которые специализируются на одной(Испания) или нескольких (Швейцария²⁵) муниципальных сферах, таких как: планирование регионального развития, экономика, урбанизация, образование, администрирование отдельных сфер услуг (водоснабжение, электроснабжение, уборка мусора и т.п.). Они могут специализироваться на нескольких функциях. Иногда межмуниципальные объединения даже становятся альтернативой слиянию местных территориальных единиц(как, например, региональные организации советов в Австралии), поскольку, с одной стороны, дают возможность участия в решении вопросов регионального значения, а с другой, - сохранять самостоятельность территориального развития.

Такие объединения могут быть организованы по горизонтальному принципу (на одном уровне муниципальной власти, как, например в Швейцарии) или – по вертикальному (объединяют публичную власть разных уровней, как в Испании). Интересы муниципалитетов бывают настолько

²⁴ Черкасов А.И. Трансформация современной системы местного самоуправления: тенденции и перспективы // Труды Института государства и права РАН. 2017. Том 12. № 4 С.163

²⁵ Союзы могут осуществлять любые функции местного значения, но в некоторых кантонах ограничиваются выполнением строго определенных задач. Таких как развитие школьного образования, снабжение населения электричеством, газом, водой, вопросами благоустройства территорий. См.: Там же. С. 167.

разнородными, что их ассоциации не всегда могут выработать общую повестку. Однако, как отмечает А.И. Черкасов, безусловная ценность таких ассоциаций состоит в том, что они способны вести диалог с центральными (региональными) государственными органами. Одной из форм, обеспечивающих взаимодействие между муниципальными ассоциациями и государственными органами является заключение соглашений. Например, между правительством Нидерландов и Ассоциацией голландских муниципалитетов первое такое соглашение было заключено еще в 1987 году. Оно касалось принципов и процедуры взаимоотношений местных и центральных властей, а в дальнейшем подобные документы касались таких важных для территориального развития вопросов, как введение мониторинга деятельности местных властей по заранее установленным показателям, проведение регулярных консультаций между премьер-министром, членами кабинета, с одной стороны и представителями муниципалитетов – с другой²⁶.

- Решение важнейших вопросов регионального развития на референдумах (Швейцария, ФРГ), практика которых модернизирует, в том числе за счет использования Сетевого ресурса характер связей различных уровней публичной власти. Показательными в этом аспекте являются последние примеры инициирования референдумов в столице ФРГ. Они ясно показывают, что наиболее значимые вопросы жизни агломерации способны мобилизовать территориальные и профессиональные сообщества и вывести решение проблемы на земельный (Берлин – одна из земель ФРГ) уровень, выстроив мост между локальными сообществами (арендаторов, например) и властями земель через институты непосредственной демократии.

После референдума «Экспроприировать Deutsche Wohnen & Co.» 26.09.2021 по вопросу о передаче в управление на публично-правовых началах квартир, находящихся в собственности крупных жилищных концернов, намечается следующее значимое голосование в связи с

²⁶ Там же. С. 168-169.

инициативой "Volksentscheid Berlin autofrei" (Берлин без автомобилей), нацеленной на освобождение большей часть Берлина от частного автомобильного движения и, за счет этого - создания крупнейшей в мире зоны, свободной от транспорта. Инициаторы представили необходимые 20 000 подписей в Сенат Берлина и, таким образом, успешно преодолели первое препятствие на пути к референдуму.

Однако с конституционно-правовых позиций особенно интересны итоги уже прошедшего в сентябре 2021 года голосования. Конституционной основой для референдума "Экспроприировать Deutsche Wohnen & Co.", вопреки тому, что предполагает название, является не положение об экспроприации в статье 14 (3) Основного закона, а следующая статья 15, которая разрешает государству передавать землю, природные ресурсы и средства производства в публичную собственность. В течение 70 лет эта статья не играла никакой роли. Она была инкапсулирована, изолирована и в основном игнорировалась либеральной правовой доктриной и практикой, подобно инородной частице в своде конституционного права²⁷. В настоящее время, основываясь, в том числе, на позициях ФКС Германии, многие представители экспертного сообщества и, как выяснилось, большинство берлинцев (56,3 процента) экспроприацию с адекватной компенсацией собственникам достойной альтернативой неумеренному росту арендной платы на рынке недвижимости. Хотя результаты референдума не носят императивного характера, но теперь Сенат Берлина должен "инициировать меры", необходимые для экспроприации, а также разработать профильный закон. Однако содержание будущего закона зависит от партийного состава сената, мнения в котором разделились относительно возможности непосредственной реализации результатов референдума. Некоторые считают,

²⁷ König, Anna-Katharina: Ein Verfassungsfossil erwacht: Zum Volksentscheid der „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ und dem transformativen Potential des Art. 15 GG. , VerfBlog, 2021/9/22, <https://verfassungsblog.de/ein-verfassungsfossil-erwacht/>

что хотя результаты референдума не имеют обязательной юридической силы, однако голосование рассматривается как мощный сигнал, который новое городское правительство не может игнорировать. Они показывают, что многие берлинцы хотят, чтобы рынок жилья был ориентирован на общее благо, а не исключительно на прибыль участников рынка недвижимости. Поводом к проведению голосования стал рост арендной платы за жилье в столице. Цель кампании «Экспроприация Deutsche Wohnen & Co.» - объединить все жилищные компании с более Берлина чем 3000 квартирами, чтобы остановить повышение арендной платы. В первую очередь это коснется Deutsche Wohnen Group (113 000 из 155 000 ее квартир расположены в Берлине). Кроме того, планы экспроприации затронут жилищные компании Akelius, Covivio, TAG Immobilien и Grand City Properties. По оценкам экспертов, существует около десятка компаний с примерно 243 тысячами квартир²⁸.

- Использование инструментов правосудия (на примере защиты прав коренных народов Бразилии, предусмотренных 231 статьей Конституции.)

В конце августа 2021 года Бразилия стала свидетелем крупнейшей мобилизации коренных народов в своей истории. Организованной ассоциацией защиты интересов коренных народов Бразилии (APIB) лагерь в Бразилиа, столице страны где собрались более пяти тысяч представителей коренных народов из 117 различных групп разбили. Обозначая свою миссию слоганом “Борьба за жизнь: наша история начинается не в 1988 году”, группы коренных народов со всей страны мобилизовали общественное мнение в знак протеста против дальнейшего ущемления их прав. Они объединили усилия, чтобы следить за слушаниями по ведущему делу в Верховном суде Бразилии (Федеральный трибунал Верховного суда - STF). Ожидается, что суд вынесет решение о параметрах демаркации земель коренных народов в Бразилии. Слушания начались 1ST в сентябре 2021 года, но судебное

²⁸См.: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/deutsche-wohnen-enteignen-vonovia-deutsche-wohnen-giffey-101.html>

разбирательство было приостановлено. Неоднократные отсрочки рассмотрения дела и продолжающийся политический конфликт из-за территорий коренных народов в Бразилии представляют собой проблему для защиты прав коренных народов, определенных статьей 231 Конституции Бразилии. В этом контексте неопределенности коренные народы по-прежнему подвергаются насилию со стороны землевладельцев.

Дело *Recurso Extraordinário n° 1.017.365*, рассматриваемое STF, касается имущественного иска, поданного Агентством по охране окружающей среды штата Санта-Катарина (ИМА) против Коренного населения (Ксокленг). Агентство претендует на владение заповедной зоной, расположенной в 1977 году на территории коренных народов *Ibirama Laklãnõ*. С 1926 года эта территория понесла значительные потери как из-за продвижения сельскохозяйственных границ (захвата земель), так и из-за политики предоставления прав на землю мелким фермерам, многие из которых являются потомками немецких иммигрантов, прибывших в страну на рубеже 20-х годов века. Из-за политического давления со стороны организаций коренных народов процедуры возвращения частей земель, утраченных Ксокленг были начаты в 2003 году. В 2009 году, через шесть лет после начала процедуры демаркации, окончательное решение принято не было, и община решила оккупировать спорную территорию. В ответ на оккупацию ИМА подала иск о праве собственности с целью выселения общины коренных народов с территории.

После ряда поражений в «битве» за Ксокленг на уровне местных судов Бразильский национальный фонд индейцев (FUNAI), который отвечает за защиту основных прав коренных народов, подал апелляцию в Верховный суд Бразилии (RE № 1017365/SC). В обращении подчеркивался основополагающий принцип защиты территориальных прав коренных народов, закрепленный в статье 231 Конституции, и требовалось дать окончательное толкование этой нормы, чтобы обеспечить параметры для

судов низшей инстанции в Бразилии²⁹.

Старостина И.А. Характерные проблемы российской практики правового регулирования взаимодействия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления³⁰

Потенциал обновленной Конституции РФ предполагает адаптацию к новой реальности, корректировку и трансформацию системы правового регулирования.³¹

Модернизированная в результате реформы 2020 года конституционная формула публичной власти включает, в том числе, и вопросы ее уровней и межуровневого взаимодействия, ориентируясь, в рамках теории компетенции, на принципы взаимодополняемости и взаимозаменяемости во взаимоотношениях органов публичной власти при принятии публично-властных решений.

В современной конституционно-правовой практике разнообразием отличаются новые уровни публичной власти: субфедеральный (межрегиональный); субрегиональный (межмуниципальный); субмуниципальный (межпоселенческий).

Объективная необходимость конституционно-правового взаимодействия в период реформирования текущего законодательства предполагает новые подходы в регулировании региональной и муниципальной власти.

²⁹ Согласно данным FUNAI, в Бразилии насчитывается более 1000 районов, заявленных в качестве земель коренных народов, но только 725 официально занесены в каталог государством, что составляет около 13,8 % территории страны. Кроме того, 238 из этих 725 территорий еще не полностью демаркированы из-за длительных административных процедур, а во многих других по-прежнему проживают некоренные жители. Кроме того, 98% этих земель расположены на обширных территориях тропических лесов Амазонки. Это означает, что только 0,6% разграничиваемых земель коренных народов находятся в регионах, непосредственно предназначенных для сельских производителей. Тем временем, данные из последних “Отчет о насилии в отношении коренных народов в Бразилии” указывает, что случаи насилия в отношении коренного населения, такие как “вторжение в собственность, незаконная эксплуатация ресурсов и повреждение имущества”, увеличились на 135% в 2019 году. См.: Sartori Junior, Dailor; A. Vestena, Carolina: *Indigenous Rights and the “Marco Temporal”: Land, Violence, and Identity in front of the Brazilian Supreme Court*, *VerfBlog*, 2021/10/04, <https://verfassungsblog.de/indigenous-rights-and-the-marco-temporal/>, DOI: [10.17176/20211005-004840-0](https://doi.org/10.17176/20211005-004840-0).

³⁰ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

³¹ Зорькин В.Д. Под знаком Основного Закона // Российская газета. 28 октября 2021 г.

Концепция нового актуального Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации"³² основана на конституционном принципе единства публичной власти и представляет обновленную модель организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов РФ. Среди принципов, закрепленных в Законе, особое значение в сфере правового регулирования межуровневого взаимодействия имеют: согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на всех уровнях - на федеральном, региональном и муниципальном; разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и гарантии финансового обеспечения разграничения полномочий; признание и гарантированность местного самоуправления. Закон призван качественно урегулировать сферу федерально-регионально-муниципальной обратной связи и оперативного реагирования на проблемные вопросы местного уровня.

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий, дополненный поправками 2020 года в части многообразия форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, по мнению Конституционного Суда РФ³³, сохранил свою первоначальную «неизменность». Новая норма ч. 3 ст. 132 Конституции РФ носит целеполагающий характер и устанавливает, что такое взаимодействие осуществляется для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на территории муниципального образования. Конституционными формами соответствующего взаимодействия являются:

³² <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7>. С принятием нового Федерального закона утрачивает силу Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривается изменение более 60 законов, включая законодательство о местном самоуправлении.

³³ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 "О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст.1855

наделение федеральным законом, законом субъекта РФ органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти субъекта РФ; участие муниципальных органов в осуществлении государственных полномочий.

Однако практика следует в направлении дальнейшего сокращения поселенческого уровня организации местного самоуправления, появлении у местных органов публичной власти значительного блока государственно-правовых полномочий, расширенного вмешательства органов государственной власти в вопросы формирования органов местного самоуправления.³⁴

Новая законодательная модель организации региональной публичной власти предусматривает функциональное и институциональное совершенствование механизма взаимодействия с муниципальной властью по ряду направлений:

- возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления;

- возможность дистанционного взаимодействия органов публичной власти, которая учитывает процессы цифровизации и эпидемиологическую ситуацию;

- возможность представителей муниципальных органов, наряду с территориальными федеральными органами исполнительной власти, региональными исполнительными органами и их руководителями, по приглашению законодательного органа субъекта РФ выступать в региональном представительном органе и отвечать на вопросы депутатов, включая дистанционную форму такого участия в заседаниях, на основе регионального законодательства;

³⁴ См.: Третьяк И.А. Тенденции развития местного самоуправления в свете конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 60 - 63.

- возможность органов публичной власти обращаться в Государственный Совет в целях обеспечения согласительных процедур и для разрешения разногласий, в том числе и между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, включая вопросы передачи полномочий между этими органами, в целях достижения согласованного их решения, на основе федерального закона и законов субъектов РФ.

Стратегия законодательной деятельности Государственной Думы восьмого созыва (2021-2026 гг.) при осуществлении правового регулирования всех уровней публичной власти, включая порядок ее формирования посредством института выборов, предполагает дальнейшую легитимацию инновационных технологий, учитывая современный процесс цифровизации.

В качестве серьезного вклада в решение проблемы включения инновационных технологий в предмет избирательного права рассматривается законодательное закрепление принципа безопасности избирательного процесса. Предполагается, что новый принцип должен представлять собой широкий комплекс обязанностей государства как организатора выборов: обязанность полной верификации и гласности инновационных технологий, обеспечение новых прав и гарантий участников выборов, общественный контроль.³⁵

Новая норма ч. 3 ст.131 содержит положение о том, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом. Конституционная допустимость такого специального, особого правового регулирования в системе межуровневого взаимодействия предполагает, в том числе, возможность перехода от дуалистической к административной модели местного

³⁵ См.: Колюшин Е.И. Инновационные технологии избирательного процесса в свете верховенства закона // Правосудие. 2021. Т.3. № 3. С. 124-150

самоуправления³⁶, что сужает демократический потенциал муниципальной власти.

При этом остается открытым вопрос о пределах дискреции федерального законодателя: универсальное регулирование - установление общих основ с учетом определенных особенностей, либо «индивидуализированное», «именное» регулирование для каждой территории в отдельности.

Наполнение взаимодействия между уровнями публичной власти необходимым и достаточным содержанием и объемом рассматривается в конституционно-правовой действительности в качестве одной из приоритетных проблем.

Нормативное определение единой системы публичной власти, сформулированное в Федеральном законе от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации"³⁷ включает совокупность органов публичной власти: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления. Федералистский аспект такого подхода для федерального и регионального законодателя предполагает более сбалансированное интегрированное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что субъектный состав понятия «единая система публичной власти» федеральный законодатель ограничил перечнем только определенных органов публичной власти, тем не менее система взаимодействия всех уровней публичной власти в своем функциональном назначении и проявлении должна включать и институты гражданского общества как субъектов конституционно-правового взаимодействия. В связи с этим региональный законодатель должен быть правомочен осуществлять субсидиарное «расширительное» правовое регулирование.

³⁶ См.: Местное самоуправление в единой системе публичной власти / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. С. 219-221

³⁷ Федеральный закон от 08.12.2020. № 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации" // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч.III). Ст. 8039

С 2020 года в связи с пандемией актуализировалась проблема расширения пределов вмешательства законодателя в сферу конституционных прав и свобод граждан в части их ограничений для защиты прав и интересов других лиц. Позиция федерального Центра³⁸ по этому поводу сконцентрирована в дискуссионном тезисе «о защите большинства как фундаментальном принципе демократии» и о том, что «в определенных ситуациях общественная безопасность всего населения важнее соблюдения прав и свобод отдельного гражданина». Однако, конституционная демократия определяется как власть большинства, учитывающая и обеспечивающая интересы и права меньшинства, а конституционный принцип высшей ценности человека, его прав и свобод индивидуализирован.

В реформированную Конституцию РФ в контексте межуровневого взаимодействия включена новая «медицинская тема». На конституционном уровне получили закрепление такие важные признаки медицинской помощи как ее доступность и качественность. В связи с этим расширена сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ч. 1 ст. 72), в которой принимаются федеральные законы и на их основе законы субъектов РФ, посредством включения вопросов здравоохранения, в том числе обеспечения оказания доступной медицинской помощи, сохранения и укрепления общественного здоровья, создания условий для ведения здорового образа жизни. Среди конституционных полномочий органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 132) закреплено полномочие по обеспечению доступности медицинской помощи в соответствии с федеральным законом (при этом из перечня полномочий исключена охрана общественного порядка и включено введение местных налогов и сборов).

Новая редакция ст. 67 Конституция РФ включает в состав территории России федеральные территории – новые внутригосударственные образования, не являющиеся субъектами РФ и находящиеся под

³⁸ Медведев Д.А. Шесть уроков одной пандемии. Заместитель Председателя Совета Безопасности РФ о прошлом, настоящем и будущем борьбы с COVID-19 // Российская газета. 1 ноября 2021 г.

непосредственным управлением федеральных органов государственной власти. В особый статус федеральных территорий заложен потенциал более эффективного управления в целях поддержки баланса между обеспечением прав граждан и сохранением государственных интересов.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус»»³⁹, федеральная территория "Сириус" имеет статус публично-правового образования общегосударственного стратегического значения с определенной целевой направленностью. Систему органов публичной власти самой федеральной территории "Сириус" составляют три вида органов: Совет - представительный орган во главе с его председателем; администрация - исполнительно-распорядительный орган, возглавляемый главой администрации; иные органы публичной власти, если их образование предусмотрено Уставом федеральной территории.

Правовое регулирование федеральной территории включает международные акты, акты федерального уровня и ее собственные акты – Устав и нормативные правовые акты ее органов публичной власти. При этом важным является вопрос о сферах и пределах нормотворческой самостоятельности и активности самой федеральной территории, а также степени «присутствия» Краснодарского края как регионального законодателя.

Анализ Федерального закона показывает, что органы публичной власти федеральной территории осуществляют полномочия всех трех уровней публичной власти.⁴⁰ Органы государственной власти Краснодарского края на федеральной территории осуществляют узкий круг полномочий, учитывая установленные Законом особенности ее статуса. Соответственно, в ограниченном объеме законодательство Краснодарского края применяется на федеральной территории. При этом следует учитывать законодательную допустимость назначения высшим должностным лицом Краснодарского края

³⁹ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 01.07.2021) "О федеральной территории "Сириус"// СЗ РФ.2020. № 52 (Ч. I). Ст. 8583.

⁴⁰ См.: Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36 - 45.

одного из 17 членов Совета федеральной территории, что указывает на региональное, хотя и единичное, представительство при принятии местных публично-властных решений.

Законодательная конструкция федеральной территории "Сириус", с учетом практики ее реализации, предполагает ее большую проработанность и корректировку, прежде всего в части исходного положения об определении федеральной территории. Актуальным может стать понятие федеральной территории как «территории муниципального образования или нескольких муниципальных образований, в пределах которых осуществление региональных полномочий (а также факультативно решение вопросов местного значения) передается Российской Федерации в лице соответствующих органов и должностных лиц».⁴¹

Новая редакция ст. 70 Конституции РФ допускает возможность постоянного пребывания некоторых федеральных органов государственной власти не в столице, а в другом городе. По мнению разработчиков конституционных новелл,⁴² закрепление такой возможности ориентировано на территориальные масштабы России и направлено на обеспечение деконцентрации органов управления, на формирование условий для появления новых потенциальных центров роста агломераций⁴³. Такой подход связывается с более широкой пространственной организацией системы государственного управления для стимулирования активизации всех уровней политических, экономических и социальных процессов. Однако относятся эти вопросы к сфере исключительного ведения Российской Федерации, что минимизирует возможность регионального правового регулирования.

⁴¹ Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28 - 33.

⁴² Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. С.53

⁴³ О современных проблемах агломераций см. подробно: Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М.: Юрайт, 2019; Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141 – 156; Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39 - 43.

Новое «нестоличное» место постоянного пребывания федеральных органов государственной власти устанавливается федеральным конституционным законом. Конституционный Суд РФ обосновал такую допустимость существующей практикой в отношении себя (с 2010 года) и Верховного Суда РФ (с 2014 года), местом постоянного пребывания которых является город федерального значения Санкт-Петербург.⁴⁴

Из федеральных органов государственной власти, чье место постоянного пребывания может быть перенесено из столицы в другой город, федеральным конституционным законом устанавливается только статус Правительства РФ⁴⁵. Для Президента РФ и Федерального Собрания не предусмотрено принятие специальных законов об их статусе: конституционные нормы об этих органах являются необходимыми и достаточными. На современном этапе для главы государства перенос места постоянного пребывания из Москвы в другой город неактуален, а для Парламента России такие перспективы допускаются. В этом случае, очевидно, следуя конституционной логике, потребуется принятие федерального конституционного закона о Федеральном Собрании.

Особенности правового регулирования регионального и муниципального уровней взаимодействия в городе Москве проявляются в сочетании ее разнообразных конституционно-правовых статусов: как субъекта РФ, как столицы России, как города с особенностями организации местного самоуправления.

Так, на завершение реализации органами местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельных полномочий города в целях перераспределения полномочий между органами государственной

⁴⁴ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З "О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст.1855

⁴⁵ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061

власти Москвы и органами местного самоуправления муниципальных округов направлен принятый в феврале 2021 года Закон г. Москвы "О внесении изменений в отдельные законы города Москвы"⁴⁶.

Законодательные изменения 2021 года в части наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований отдельными полномочиями города Москвы касались таких сфер, как: опека, попечительство и патронаж;⁴⁷ организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства;⁴⁸ образование и организация деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.⁴⁹

Федеральный закон от 05.04.2013 № 43-ФЗ (ред. от 30.04.2021) "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"⁵⁰ закрепляет особенности информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций в субъекте РФ - городе федерального значения Москве (ст. 21), которые заключаются в том, что при предоставлении соответствующих услуг и исполнении определенных функций в Москве обмен документами и информацией, находящимся в распоряжении федеральных органов

⁴⁶ Закон г. Москвы от 17.02.2021 № 3 "О внесении изменений в отдельные законы города Москвы" // Ведомости Московской городской Думы.2021. № 4. Ст. 3

⁴⁷ Закон г. Москвы от 26.12.2007 № 51 (ред. от 17.02.2021) "О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа"//Ведомости Московской городской Думы.2008. № 2. Ст. 293.

⁴⁸ Закон г. Москвы от 25.10.2006 № 53 (ред. от 17.02.2021) "О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства " // Ведомости Московской городской Думы.2006. № 11. Ст. 274.

⁴⁹ Закон г. Москвы от 28.09.2005 № 47 (ред. от 17.02.2021) "О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав" // Ведомости Московской городской Думы.2005. № 11. Ст. 233.

⁵⁰ Федеральный закон от 05.04.2013 № 43-ФЗ (ред. от 30.04.2021) "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1651

исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами, указанные органы и организации могут осуществлять путем обмена совокупностью данных, содержащих необходимые документы и информацию в отношении неограниченного круга лиц, неограниченного количества государственных и муниципальных услуг, государственных и муниципальных функций. Устанавливается, что, с одной стороны, при таком обмене обработка персональных данных осуществляется на основе п.п. 2, 4 ч.1 ст.6 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ "О персональных данных"⁵¹, а с другой стороны, на направленные при таком обмене межведомственные запросы о предоставлении документов и информации, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций, не распространяются требования ч. 1 ст.7.2 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"⁵².

Само присоединение к Москве части территории Московской области в связи с изменением границ в 2011-2012 гг. отличается особенностями межрегионального и муниципального взаимодействия этих субъектов РФ. Москва как выгодоприобретатель больших территориальных ресурсов, новых бюджетных поступлений и направлений своего социально-экономического развития имеет преимущества во взаимодействии с Московской областью, для которой такое сотрудничество не вполне равноправное и пропорциональное.

⁵¹ Федеральный закон от 27.07.2006. № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О персональных данных" // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451

⁵² Федерального закона от 27.07.2010. № 210-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179

Оценочный подход⁵³ к результатам такого межрегионального взаимодействия граничащих между собой субъектов РФ, один из которых много(сложно)статусный, и в этом смысле «всепоглощающий» и «государствообразующий» в силу столичных функций, дает основание полагать, что у жителей присоединенных к Москве территорий оказались ограниченными возможности по решению вопросов местного значения. Кроме того, при изменении границ не учитывалось волеизъявление граждан, т.к. необходимый в таких случаях территориальный референдум не проводился.

Особенностью Москвы в сфере межуровневого взаимодействия является активная реализация Московской городской Думой права опережающего правового регулирования. Так, закрепленные в Законе города Москвы "О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве" гарантии в последствии нашли отражение в Федеральном законе от 01.07.2017 г. № 141-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе столицы Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве".⁵⁴

Особенностью правового регулирования межуровневого взаимодействия в городе Москве является законодательно предусмотренная возможность проведения экспериментов в целях повышения эффективности деятельности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.⁵⁵

⁵³ См.: Сафин И.Н. Особенности взаимодействия Москвы и Московской области на примере изменения границ в 2011 - 2012 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 65 - 70.

⁵⁴ Постановление Московской городской Думы от 13.03.2019 № 40 "О докладе Московской городской Думы "О состоянии законодательства города Москвы в 2017-2018 годах" // Ведомости Московской городской Думы. 2019. № 5. Ст. 52

⁵⁵ Закон г. Москвы от 19.05.2021 № 11 "О внесении изменений в отдельные законы города Москвы и проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на

Федеральный законодатель⁵⁶ также рассматривает город Москву в качестве конституционно-правового экспериментального пространства в сфере организации публичной власти регионального уровня.

Конституционно значимые цели взаимодействия подсистем публичной власти сконцентрированы в сфере обеспечения общественного блага. Конституционно-правовое определение публичной власти предусматривает оптимальные и эффективные формы реализации демократических ценностей, принципов, стандартов.

Так, в соответствии с Законом г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 25.11.2020) "Об организации местного самоуправления в городе Москве", в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований предусматривается образование Совета муниципальных образований города Москвы.⁵⁷ При этом, правоприменительная практика исходит из нормативных основ о том, что взаимодействие органов государственной власти Москвы с Советом муниципальных образований включает: представительство региональных органов власти в составе Совета; направление в Совет на согласование проектов региональных правовых актов, затрагивающих вопросы организации местного самоуправления и взаимодействия городских

выборах в органы государственной власти города Москвы, органы местного самоуправления в городе Москве в 2021 году" // Ведомости Московской городской Думы.2021.№ 7. Ст. 48; Закон г. Москвы от 22.10.2008 № 50 (ред. от 20.10.2021) "О муниципальной службе в городе Москве"// Ведомости Московской городской Думы.2009. № 12. Ст. 257; Постановление Правительства Москвы от 08.10.2015 № 653-ПП (ред. от 14.11.2017) "О проведении в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 57

⁵⁶ Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ "О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве" // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3231; Федеральный закон от 29.05.2019 № 102-ФЗ "О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года" // <http://www.pravo.gov.ru>. 29.05.2019; Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ "О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва" // <http://www.pravo.gov.ru>. 29.05.2019

⁵⁷ Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 25.11.2020) "Об организации местного самоуправления в городе Москве" // Ведомости Московской городской Думы.2002. № 12. Ст. 276.

органов исполнительной власти с органами местного самоуправления; присутствие представителей Совета на заседаниях Московской городской Думы, Правительства Москвы по вопросам организации местного самоуправления; оказание экономической поддержки Совету на основе федеральных законов и законов Москвы; участие в работе комиссий и рабочих групп Московской городской Думы; оказание содействия в реализации решений съезда (собрания членов) Совета со стороны региональных органов исполнительной власти.

Одновременное функционирование на одной и той же территории органов публичной власти различных уровней и негосударственных структур с публично-властными полномочиями связано с конституционно-правовыми подходами при решении вопросов межуровневого взаимодействия различных органов публичной власти.

Сферы осуществления межуровневого взаимодействия определяют взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в процессе принятия нормативных правовых актов и решений управленческого характера и включают в себя: а) участие в законодательном (правотворческом) процессе⁵⁸; б) процедуры согласования при принятии подзаконных правовых актов; в) взаимодействие по вопросам подготовки и заключения соглашений и договоров; в) взаимодействие по разрешению споров и разногласий в процессе осуществления публично-властных полномочий.

Межуровневое взаимодействие органов публичной власти непосредственно связано с такими понятиями, как: компетенция, включающая полномочия и предметы ведения; согласование действий (решений); согласие на совершение действий по осуществлению полномочий; учет мнения органа

⁵⁸ См.: Фомичева О.А. Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как один из вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 32 - 38.

в качестве фактора при принятии решения в отношении определенного публично-властного действия.

Разработанный в доктрине вопрос о разновидностях публичной власти⁵⁹ предполагает, что каждая модель имеет свои особенности.

Так, модель государствовподобной власти субъекта федерации как государственного образования, воспринятая в России, не исключает отклонений, т.к. в Конституции РФ власть субъектов РФ определяется как государственная власть, что предполагает множественность государственных властей (федеральную власть и государственные власти 85 субъектов РФ). В этом усматривается правовая неопределенность, которую способно разрешить законодательное обеспечение нового конституционного принципа единства системы публичной власти.

Модель, определяющая муниципальную публичную власть как негосударственную власть территориального публичного коллектива по вопросам местного значения, действующую в форме местного самоуправления, основана на: а) принципах субсидиарности; полной свободы действия для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти; соразмерности финансовых средств органов местного самоуправления их законным полномочиям; б) необходимости проведения заблаговременных и надлежаще оформленных консультаций с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых непосредственно затрагивающих их решений; в) потребности расширения компетенции местного самоуправления, переводу отдельных местных инициатив на международный публичный уровень⁶⁰.

Включение в Конституцию РФ новой категории «институты гражданского общества» (п.«е.1»ч.1ст.114) актуализирует сферу

⁵⁹ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12 – 15

⁶⁰ Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М.: ИГП АН, 2017. С. 210-222

взаимодействия региональных и муниципальных органов публичной власти с населением. При этом перспективным является осуществление "трехстороннего" взаимодействия: два уровня публичной власти (региональный и местный) с населением⁶¹; и взаимодействие в рамках консультативных процедур всех трех уровней публичной власти и населения - прежде всего на поселенческом уровне.

Предполагается также активизация консультативной и программной моделей, включающих постоянное (текущее, оперативное) взаимодействие органов публичной власти и населения с использованием форм прямого народовластия, совместный поиск наиболее приемлемых путей разрешения существующих проблем, разработку и внедрение программ развития, стимулирующих гражданские инициативы.⁶²

Так, запущенная в апреле-мае 2021 года общероссийская платформа za.gorodsreda.ru, как часть федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», реализуемого с 2018 года, предоставляет возможность гражданам с 14 лет посредством онлайн-голосования, как современного способа массового участия людей, участвовать в решении вопросов развития городов – в отборе территорий для благоустройства, а органам публичной власти сформировать списки территориальных объектов для благоустройства с учетом потребностей жителей. Целевое финансирование выделяется субъектам РФ только при условии вовлечения граждан в тему благоустройства. Такая модель взаимодействия установлена для всех городов России, кроме Москвы, в которой предусмотрена собственная схема финансирования работ по городскому благоустройству⁶³. В Москве на

⁶¹ См., например: Закон Московской области от 30.06.2021 № 127/2021-ОЗ "О критериях определения границ части территории населенного пункта, входящего в состав городского округа, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан" // <http://www.mosreg.ru>, 07.07.2021

⁶² Отузян Д.А. Современные тенденции взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 28 - 31.

⁶³ Постановление Правительства Москвы от 24.09.2012 № 507-ПП (ред. от 02.06.2020) "О порядке формирования, согласования и утверждения перечней работ по благоустройству дворовых территорий, парков, скверов, компенсационному озеленению на объектах озеленения 3-й категории, расположенных в

городской платформе «Активный гражданин» в ноябре 2021 г. на инициативное общественное обсуждение был вынесен проект плана благоустройства городских дворов, скверов и природных территорий на 2022 год.

В целом, определение степени регионального участия в правовом регулировании различных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления зависит от объема предоставленных субъектам РФ прав по осуществлению собственного правового регулирования по ряду вопросов и осуществления реального регионального и муниципального регулирования по принципу собственной инициативы.

При решении вопросов о соотношении государственного регулирования и саморегулирования в сфере межуровневого взаимодействия в системе публичной власти следует учитывать два аспекта: 1) потребность в обоснованном сочетании централизации, деконцентрации, децентрализации; 2) потребность в расширении пределов для легальных каналов участия органов местного самоуправления, организаций и учреждений в решении вопросов вышестоящего уровня: переход от модели ограничений к модели поддержки самостоятельности самоорганизации граждан.

При использовании в сфере межуровневого взаимодействия таких преимуществ цифровизации, как введение открытых процедур согласования и принятия решений, обсуждение программ совместных действий, одновременно необходимо регулировать вопросы, связанные с публичными рисками в процессе разработки, принятия и реализации решений.

Как показывает российская и зарубежная практика, пандемия стала неотъемлемым фактором, оказывающим существенное влияние на правовое регулирование сферы конституционно-правового взаимодействия. Такое состояние правовой действительности дает основание для доктринального обоснования придания категории «общественная безопасность» качества

нового правового принципа в конституционно-правовой сфере – «принцип общественной безопасности».

На современном этапе при решении проблем взаимодействия государственных и муниципальных органов (включая проблемы коррупции на муниципальном уровне власти) предлагается исходить из отечественных концептуальных подходов о публично-властном характере отношений с участием муниципальных органов⁶⁴, а не рецепции зарубежных норм о принципиальном отграничении муниципалитетов от органов государственной власти.⁶⁵

В правовом регулировании регионального и муниципального взаимодействия рациональным представляется подход, предусматривающий сочетание диспозитивных и императивных механизмов с предпочтением диспозитивных механизмов.⁶⁶

Оптимистический подход в развитии правового регулирования регионального и муниципального взаимодействия связан с его опережающим и преобразующим характером.

Литература

1. Беспалова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной

⁶⁴ Так, например, новый подход к сочетанию конкретных законодательных мер и системных действий представлен в проекте закона о качестве управления. См.: Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Южаков В.Н. и др. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М., 2020

⁶⁵ Беспалова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 24 - 28.

⁶⁶ Так, например, Закон Московской области от 30.06.2021 № 123/2021-ОЗ "О видах регионального государственного контроля (надзора) на территории Московской области" (<http://www.mosreg.ru>, 30.06.2021) был принят в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (СЗ РФ.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007), который был призван устранить недостатки действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе несистемность и пробельность регулирования, недостаточность регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданный акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием.

реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 24 - 28.

2. Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141 – 156

3. Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36 - 45.

4. Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М.: ИГП АН, 2017

5. Колюшин Е.И. Инновационные технологии избирательного процесса в свете верховенства закона // Правосудие. 2021. Т.3. № 3. С. 124-150

6. Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28 - 33.

7. Местное самоуправление в единой системе публичной власти / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020

8. Отузян Д.А. Современные тенденции взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 28 - 31.

9. Сафин И.Н. Особенности взаимодействия Москвы и Московской области на примере изменения границ в 2011 - 2012 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 65 - 70.

10. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М.: Юрайт, 2019

11. Третьяк И.А. Тенденции развития местного самоуправления в свете конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 60 - 63.

12. Фомичева О.А. Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как один из вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 32 - 38.

13. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". М.: Норма, ИНФРА-М, 2020

14. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12 – 15

15. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39 - 43.