

На правах рукописи

КОМЛЕВ ЕВГЕНИЙ ЮРЬЕВИЧ

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И
РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В ИСПАНИИ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право, конституционный
судебный процесс, муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва 2018

Диссертация выполнена на кафедре муниципального права юридического института Российского университета дружбы народов

Научный руководитель:

Чихладзе Леван Теймуразович

доктор юридических наук, доцент
заведующий кафедрой муниципального права
юридического института Российского университета
дружбы народов

Официальные оппоненты:

Осавелюк Алексей Михайлович

доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры конституционного и
муниципального права Московского государственного
юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Пешин Николай Леонидович

доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры конституционного и
муниципального права юридического факультета
Московского государственного университета имени
М.В. Ломоносова

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской
Федерации»

Защита диссертации состоится «10» октября 2018 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет: <http://vak2.ed.gov.ru> «__» _____ 2018 г.

Автореферат разослан «__» _____ 201_ г.

Учёный секретарь
Диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертации. Политические и правовые преобразования, произошедшие в России после распада СССР и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, существенно повлияли на развитие системы публичного управления в нашей стране. Провозглашение в статье 1 Конституции 1993 года России демократическим государством стало основой ее становления на путь демократического развития.

Построение демократического государства в условиях перехода к новой системе публичного управления стало сложным политическим и правовым процессом, тогда как сама система публичного управления фактически имеет непрерывный характер, что обусловлено политической, экономической и социальной конъюнктурой правящих социальных групп.

Ключевым элементом современной демократической государственности является признание самостоятельности и гарантированности местного самоуправления, что имеет международное признание и закреплено в положениях Европейской хартии местного самоуправления.

Характеризуя значение местного самоуправления в процессе демократизации политического управления в России, следует отметить, что его становление и развитие является отражением процессов рецепции и заимствования ряда правовых институтов российской правовой системой из практики правового регулирования зарубежных государств. Современная российская модель местного самоуправления при ее построении во многом опиралась на зарубежный опыт. В тоже время следует отметить, что ментальность российского народа и исторический опыт становления государственности обусловили то, что заимствованные правовые институты не в полной мере оказались приемлемыми для России, это во многом предопределило ее специфичный путь развития местного самоуправления, учитывающий исторические, национальные, территориальные и иные особенности.

Следует признать, что несмотря на значительный опыт развития местного самоуправления в России, актуальным остается поиск оптимальной модели правовых основ его организации и гарантирования. В этой связи актуализируется комплексное системное исследование зарубежного опыта правового регулирования местного самоуправления, особенно в государствах континентальной Европы, имеющих общие правовые истоки и принципы правового регулирования общественно-политических процессов и относящихся к одной правовой семье.

В связи с этим научный интерес представляет опыт построения модели местного самоуправления в Испании. Это обусловлено тем, что в Испании, как и в России, в течение XX века несколько раз менялась политическая система и вектор развития государства, что, безусловно, получило свое отражение на правовом регулировании местного самоуправления. При этом данные страны, несмотря на имеющиеся существенные исторические, территориальные и другие различия, при переходе к демократическому развитию государства, при построении системы местного самоуправления, по сути, имели общие подходы в правовом регулировании его становления и развития.

Рассматривая характерные черты местного самоуправления, есть основания утверждать, что и Россия, и Испания в сравнении с существовавшей до этого в государстве системой устройства власти с момента построения современной модели местного самоуправления поддерживали курс на децентрализацию власти. В связи с этим есть основания говорить, что в современный период именно степень децентрализации власти существенно влияет на взаимоотношения между государственными и местными органами и является одним из ключевых аспектов функционирования местного самоуправления.

Исследование опыта регулирования местного самоуправления в Испании представляет интерес также в связи с тем, что он в современной российской науке практически не изучен. В этой связи проведение комплексного теоретического исследования вопросов правового регулирования и взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании представляется достаточно актуальным и имеющим несомненный научный и практический интерес.

Степень научной разработанности темы. В современной отечественной правовой науке вопросы правового регулирования и взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в зарубежных странах исследуются достаточно давно. Существенное влияние на развитие науки муниципального права в Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении оказали научные труды ведущих отечественных ученых, среди которых выделяются работы С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, В.Б. Евдокимова, В.В. Еремяна, А.А. Клишаса, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, Н.Л. Пешина, Г.Ф. Скрипкина, В.И. Фадеева, А.Е. Черкасова, В.Е. Чиркина, Л.Т. Чихладзе, М.А. Штатиной, Е.С. Шугриной и ряда других авторов,

Однако, несмотря на наличие множества публикаций, посвященных проблемам взаимодействия органов местного самоуправления с иными органами публичной власти, в настоящее время в отечественной правовой науке отсутствуют системные комплексные научные исследования, посвященные рассмотрению данных проблем применительно к Испании.

Следует отметить, что в испанской правовой науке вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с региональными и государственными органами власти были исследованы в работах таких авторов, как Парехо Альфонсо, Сантьяго Гарсия Аранда, Хосе Мануэль Бандрес, Франсиско Соса Вагнер, Хуан Луис Веларде, Андрес Фернандес Диас, Франсиско Кааманьо Домингес, Ортзи Ибаньес, Сальвадор Креспо, Рафаэль Энтрена Куэста, Сантьяго Муньос Мачадо, Луис Ортега, Рикардо Риверо Ортега, Гарбиэль Эллориага Писарик, Кайетано Нуньес Риверо, Хавьер Гарсия Фернандес и ряда других ученых.

Цель исследования. На основе комплексного системного анализа правового регулирования и сложившейся правоприменительной практики раскрыть и охарактеризовать правовые основы регулирования взаимодействия органов местного самоуправления с региональными и государственными органами власти в Испании.

Задачи исследования. Для достижения указанной цели, в исследовании предполагается решить следующие задачи:

— выявить влияние Европейской хартии местного самоуправления на развитие законодательства Испании о местном самоуправлении;

— проанализировать Конституцию Испании и действующие нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере взаимодействия органов местного самоуправления с органами публичной власти Испании регионального и государственного уровня;

— исследовать правоприменительную практику Конституционного суда Испании и выявить степень влияния его решений на развитие правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с органами власти Испании разного организационного уровня;

— раскрыть основания и порядок разграничения полномочий по правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления между государством и автономными сообществами в Испании;

— проанализировать этапы развития децентрализованного публичного управления применительно к деятельности органов местного самоуправления в Испании;

— обосновать сущность и содержание принципа местной автономии в контексте соотношения централизации и децентрализации;

— охарактеризовать компетенцию органов местного самоуправления Испании в контексте реформы 2013 года;

— раскрыть правовую природу сотрудничества и координации как форм взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти Испании;

— исследовать сущностные характеристики и механизмы контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их ответственность перед государством и автономными сообществами в Испании.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере взаимодействия органов местного самоуправления и региональных и государственных органов власти Испании при реализации их полномочий в различных сферах жизнедеятельности общества и государства.

Предметом диссертационного исследования являются нормы права, регулирующие общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия органов местного самоуправления и региональных и государственных органов власти Испании, основные принципы и механизмы, применяемые при осуществлении такого взаимодействия, правоприменительная судебная практика.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания. В ходе исследования были использованы общенаучные и специально-научные методы познания, такие как диалектический, диалектико-логический, анализа, синтеза, моделирования, структурно-функциональный, системно-логический, формально-догматический, системно-структурный методы, а также частно-научные методы: сравнительно-правовой и формально-юридический, исторического анализа и ряд других методов.

Особенностью диссертационной работы является сочетание сравнительно-правового и комплексного методов исследования. Данные методы использовались для познания и объяснения основных закономерностей становления и развития института взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании и сравнительно-правового анализа практики правового регулирования сотрудничества и взаимодействия органов местного самоуправления и иных органов публичной власти в Испании на разных

этапах их становления и развития. Указанные методы применялись в сочетании с часто используемыми для познания и объяснения основных закономерностей государственных и правовых явлений требованиями объективности, всесторонности, историзма и принципами конкретности и эмпирической обоснованности.

Теоретическую основу исследования составляют идеи и концепции, сформулированные в научных исследованиях отечественных и зарубежных, преимущественно испанских, ученых в области конституционного, административного, муниципального права, конституционного судопроизводства, проблем взаимодействия органов публичной власти разного уровня, реформ местного самоуправления.

Нормативную основу исследования составляют Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Испании 1978 года, государственное законодательство и законодательство автономных сообществ Испании, решения Конституционного суда Испании.

Научная новизна и теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена комплексным системным исследованием правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами власти и органами власти автономных сообществ Испании, и полученными научными результатами. В том числе в работе:

— выявлено влияние Европейской хартии местного самоуправления на развитие законодательства Испании о местном самоуправлении;

— на основе анализа Конституции Испании и действующих нормативных правовых актов охарактеризованы правовые основы регулирования общественных отношений в сфере взаимодействия органов местного самоуправления с органами власти Испании регионального и государственного уровня;

— исследована правоприменительная практика Конституционного суда Испании и выявлена степень влияния его решений на развитие правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с органами власти Испании разного организационного уровня;

— раскрыты основания и порядок разграничения полномочий по правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления между государством и автономными сообществами в Испании;

— обоснованы этапы развития децентрализованного публичного управления применительно к деятельности органов местного самоуправления Испании;

— выявлены сущность и содержание принципа местной автономии в контексте соотношения централизации и децентрализации;

— охарактеризована компетенция органов местного самоуправления Испании в контексте реформы 2013 года;

— раскрыта правовая природа сотрудничества и координации как форм взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти Испании;

— исследованы сущностные характеристики и механизмы контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их ответственность перед государством и автономными сообществами в Испании.

Научной новизной обладают основные выводы, вынесенные на защиту, в том числе:

1. Вывод о том, что на всём протяжении становления и развития института местного самоуправления конституции Испании регулировали отдельные вопросы правового положения органов местного самоуправления, территориальной организации и структуры органов местного самоуправления. Для испанских территориальных образований было свойственно стремление к децентрализованному публичному управлению, такой подход характерен и регионам, и местным территориальным образованиям.

Законодательство Испании определяет субсидиарный порядок установления нормативных основ деятельности органов местного самоуправления законодательством Испании и автономных сообществ, что обеспечивает в автономных сообществах создание механизмов реализации конституционно установленных гарантий деятельности органов местного самоуправления и устройство публичной власти на основе конституционных принципов единства нации и единого публичного управления.

2. Возможность установления особенностей организации местного самоуправления для отдельных территорий предусмотрена Конституцией Испании, это является подтверждением компромиссного характера основного закона, в котором учтены интересы всех политических групп и национальных и исторических территорий Испании. Конституция Испании устанавливает довольно гибкую систему местного самоуправления, позволяющую, по мере необходимости, расширять полномочия автономных сообществ по правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления. Это способствует достижению одной из основных целей Конституции Испании — сохранению территориальной целостности государства.

3. Определены этапы развития децентрализованного публичного управления в Испании и его влияние на деятельность органов местного самоуправления. Разработаны авторские критерии периодизации и раскрыты существенные характеристики каждого из этапов.

4. Определено и охарактеризовано содержание принципа местной автономии применительно к Испании, по мнению автора, конституционное регулирование принципа местной автономии не ограничивается исключительно институциональной гарантией, в том числе в вопросе о пределах ограничения местной автономии.

5. Вывод о том, что предусмотренное Конституцией Испании регулирование вопроса о правовом положении органов местного самоуправления является недостаточным для того, чтобы в полной мере защитить органы местного самоуправления от излишнего ограничения местной автономии. Установленное Конституцией Испании гибкое регулирование данного вопроса, позволяющее государственному законодателю определить основное содержание местной автономии, при его достоинствах, в условиях серьезного экономического и финансового кризиса продемонстрировало то, что местная автономия недостаточно защищена от конъюнктурных и, в силу этого, непоследовательных изменений законодательства о местном самоуправлении.

Это обуславливает принципиальную значимость конституционно-правового регулирования местного самоуправления применительно к Испании и в отношении других государств, поскольку конституция является нормативным правовым актом, определяющим принципы законодательства о местном самоуправлении и правоприменительную практику в данной сфере.

6. Определены основные недостатки правового регулирования, которые негативно сказываются на защите принципа местной автономии в Испании:

— недостаточное конституционное регулирование содержания принципа местной автономии;

— наличие большого количества ограничений, закрепленных в Органическом законе «О Конституционном суде», преодоление которых необходимо для реализации органами местного самоуправления права на обращение в Конституционный суд Испании с заявлением о признании нормативных правовых актов нарушающими местную автономию.

7. Вывод о правовом и фактическом различии подходов к организации местного самоуправления в период до принятия Конституции Испании 1978 года и в современный период.

В контексте взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами публичной власти Конституция Испании 1978 года положила начало строительству новой для Испании системы организации местного самоуправления, в рамках которой органы местного самоуправления при взаимодействии с органами власти государства и автономных сообществ выступают как самостоятельные субъекты, обладающие собственной исключительной компетенцией и не находящиеся де-юре и де-факто в иерархическом подчинении у государственных и региональных органов власти.

Принципиальным отличием современной системы местного самоуправления является то, что законодательство Испании при применении механизмов контроля и привлечения органов местного самоуправления к ответственности ограничивает возможности для вмешательства в их деятельность государства и автономных сообществ, как это было до принятия Конституции Испании 1978 года.

8. Определены основные формы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти, к числу которых отнесены сотрудничество и координация. Ключевое различие между указанными формами заключается в степени их негативного воздействия на принцип местной автономии. Координация, целью которой является в первую очередь обеспечение единого публичного управления в государстве, больше ограничивает местную автономию, чем сотрудничество, в связи с чем возможности ее применения ограничены законодательством.

9. Координация является результатом компромисса между двумя противопоставляемыми принципами правового регулирования местного самоуправления: принципом автономии и принципом единого публичного управления в государстве, основной целью которого является защита территориальной целостности государства – крайне актуальной для Испании.

Оказывая негативное воздействие на местную автономию, координация в то же время позволяет сократить до минимума возможности для вмешательства в деятельность органов местного самоуправления в рамках контроля со стороны государства и автономных сообществ, поскольку координация частично заменяет собой контрольную функцию, придавая ей более мягкую форму, чем при потенциальном применении механизмов контроля. В условиях координации полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, остаются их собственными законодательно закрепленными полномочиями, при этом автономные сообщества и государство придают определенный вектор деятельности органов местного самоуправления. Таким образом достигается цель

координации – согласованное осуществление полномочий между органами публичной власти всех уровней в сферах, которые выходят за рамки исключительно местного значения.

10. Обосновано, что порядок осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства и автономных сообществ непосредственно регламентируется государственным законодательством и расширение возможностей осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления региональным законодательством не допускается.

Осуществление контроля и применения мер ответственности к органам местного самоуправления ограничены законом, внесудебное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления допускается в исключительных случаях с обязательным участием органов различных ветвей власти государственного и регионального уровней, а также с предоставлением органам местного самоуправления права на его обжалование в судебном порядке.

11. На основе комплексного системного анализа испанского законодательства, правоприменительной практики и правовой доктрины обосновано, что в Испании поддерживается определенный баланс между централизованными и децентрализованными механизмами правового регулирования деятельности органов местного самоуправления. Необходимость достижения оптимального баланса между централизацией и децентрализацией публичной власти обусловлена наличием противопоставленных друг другу принципов местной автономии и единого публичного управления, что является одной из основных задач любого государства при правовом регулировании местного самоуправления.

Теоретическое значение диссертации обусловлено тем, что она является одним из первых комплексных системных исследований правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании в рамках российской юридической науки.

Практическое значение для российской юридической науки и развития законодательства о местном самоуправлении имеет проведенное исследование опыта Испании по правовому регулированию взаимодействия органов местного самоуправления и органов публичной власти на основе баланса централизации и децентрализации власти. Выводы, содержащиеся в диссертации, представляют интерес для государственного строительства и устройства власти в контексте перехода от сильно централизованной модели публичного управления к модели децентрализованной, построения демократического государства.

Достигнутые в рамках настоящего исследования результаты могут быть применены для развития науки муниципального права в России и других рубежных странах, а также использованы в законотворческом процессе Российской Федерации и субъектов федерации при регулировании местного самоуправления и в образовательном процессе при чтении учебных курсов по организации и правовому регулированию местного самоуправления в зарубежных странах.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре муниципального права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Материалы исследования полно представлены в одиннадцати научных публикациях автора по теме диссертации, в том числе в четырех научных статьях автора, опубликованных в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационного исследования.

Основные положения и результаты исследования были представлены и обсуждались в рамках научных конференций: Межвузовская научно-практическая конференция с международным участием «День юриста» (Москва, Российский университет дружбы народов, 2016 г.); Ежегодная студенческая конференция «We speak legal English, German, French, Spanish» (Москва, Российский университет дружбы народов, 2016 г.); Ежегодная межвузовская студенческая конференция «Язык. Культура. Перевод = Language. Culture. Translation» (Москва, Российский университет дружбы народов, 2017 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации» (Москва, Российский университет дружбы народов, 2017 г.); IX научно-практическая конференция молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (Москва, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017 г.); IX Международная научно-практическая конференция «Правовое регулирование в условиях современной государственности: вопросы теории и практики» (Саратов, Саратовская государственная юридическая академия, 2018 г.); XVII Международная научно-практическая конференция молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (Москва, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018 г.).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, формулируются теоретическая, нормативная и методологическая основы диссертации, раскрываются научная новизна и теоретическая значимость исследования, формулируются основные выводы, выносимые на защиту, указываются сведения об апробации результатов диссертационного исследования и структуре диссертации.

В **первой главе «Нормативно-правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти»**, состоящей из трех параграфов, анализируются ранее не исследованные в российской правовой доктрине испанские нормативные правовые акты государственного и регионального уровня, решения Конституционного суда Испании, решения Верховного суда Испании.

В **первом параграфе первой главы «Влияние Европейской хартии местного самоуправления на развитие законодательства Испании о местном самоуправлении»** исследуется влияние Европейской хартии местного самоуправления на становление и развитие институтов местного самоуправления в Испании в историческом и нормативно-правовом аспектах.

В историческом аспекте роль хартии проявляется в ее значении как документа, который аккумулировал в себе основные идеи о развитии местного самоуправления, формировавшиеся к моменту ее принятия. В Испании в то же самое время такие идеи не имели должной поддержки ввиду существовавшей в стране очевидной тенденции к централизации публичной власти. В этой связи именно Европейская хартия местного самоуправления стала тем документом, на который ориентировался испанский законодатель после перехода государства к демократическому пути развития.

Европейская хартия местного самоуправления как нормативный документ также играет большую роль в развитии испанского законодательства о местном самоуправлении, особенно в части взаимоотношений органов местного самоуправления с государственными и региональными органами публичной власти. В испанском законодательстве о местном самоуправлении наблюдается инкорпорация основных принципов, закрепленных в хартии, в национальное законодательство. Хартия является составной частью испанской правовой системы, ее положения зачастую являются ориентиром для государственного и регионального законодательства Испании о местном самоуправлении. Это находит свое отражение на законодательном и доктринальном уровне, в правоприменительной практике и правовых позициях Конституционного и Верховного судов Испании.

Во **втором параграфе первой главы «Правовое положение органов местного самоуправления по Конституции Испании»** анализируются положения предыдущих и действующей Конституций Испании сквозь призму регулирования правового положения органов местного самоуправления. Определено, что на всем протяжении становления и развития института местного самоуправления конституции Испании регулировали отдельные вопросы правового положения

органов местного самоуправления, территориальной организации и структуры органов местного самоуправления. Для испанских территориальных образований (как для региональных, так и для местных) было свойственно стремление к децентрализованному публичному управлению. Анализ положений действующей Конституции Испании позволяет сделать вывод о том, что формулировки, используемые в тексте основного закона, обладают достаточной гибкостью при регламентации местного самоуправления, что позволяет государственному и региональному законодателю во многом самостоятельно регулировать правовое положение органов местного самоуправления, их взаимодействие с государственными и региональными органами публичной власти. В контексте построения новой системы организации публичной власти в целом и местного самоуправления в частности (имевшего место в Испании после принятия Конституции 1978 года) такой подход может считаться целесообразным, поскольку данный процесс неразрывно связан с поиском некой оптимальной модели, для чего гибкость правового регулирования, вероятно, выступает одним из необходимых условий. С другой стороны, учитывая опыт централизации публичного управления, предшествующий принятию Конституции Испании 1978 года, а также необходимость обеспечения децентрализации организации управления на местах, представляется, что основной закон должен содержать положения, в полной мере гарантирующие защиту местной автономии. В этой связи обращает на себя внимание то обстоятельство, что в тексте Конституции Испании не раскрыто содержание принципа автономии в отношении деятельности органов местного самоуправления, а также не содержится указаний на основания и пределы ее ограничения государственным и региональным законодательством. С учетом значения Конституции Испании в создании основ становления и развития местного самоуправления, конституционное регулирование правового положения местного самоуправления представляется недостаточным.

В третьем параграфе первой главы «Разграничение полномочий по правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления между государством и автономными сообществами» освещен подход испанского законодательства к решению вопроса о разграничении полномочий по правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления между государством и регионами. Непосредственно после принятия Конституции Испании 1978 года органы управления автономных сообществ настаивали на необходимости передачи таких полномочий в полном объеме на региональный уровень. После разъяснений, данных Конституционным судом Испании, был окончательно закреплен действующий в настоящее время субсидиарный порядок определения нормативных основ деятельности органов местного самоуправления законодательством Испании и автономных сообществ. Автономные сообщества создают правовые механизмы реализации законодательства Испании о местном самоуправлении в пределах, установленных Законом 7/1985 от 02.04.1985 «О регулировании основ местного режима». При этом, учитывая национальные, исторические, территориальные, экономические и культурные особенности регионов, некоторым автономным сообществам предоставлены дополнительные полномочия по осуществлению правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, что закреплено в их Уставах и законодательных актах автономных сообществ. Возможность установления особенностей организации местного самоуправления для отдельных территорий предусмотрена Конституцией

Испании, это является подтверждением компромиссного характера основного закона, в котором учтены интересы всех политических групп и национальных и исторических территорий Испании. Конституция Испании устанавливает довольно гибкую систему местного самоуправления, позволяющую, по мере необходимости, расширять полномочия автономных сообществ по правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления. Это способствует достижению одной из основных целей Конституции Испании - сохранению территориальной целостности государства.

Во второй главе «Централизация и децентрализация в их взаимосвязи с деятельностью органов местного самоуправления», состоящей из трех параграфов, взаимодействие органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании рассматривается сквозь соотношение понятий централизация и децентрализация.

В первом параграфе второй главы «Этапы развития децентрализованного публичного управления применительно к деятельности органов местного самоуправления» автором на основе анализа нормативных правовых актов и испанской правовой доктрины разработаны критерии периодизации и раскрыты сущностные характеристики этапов развития децентрализованного публичного управления применительно к деятельности органов местного самоуправления в Испании после принятия Конституции 1978 года.

Первый этап характеризуется тем, что его начало связано с принятием Конституции Испании 1978, повлекшим, в свою очередь, принятие основных нормативных правовых актов, конкретизирующих и создающих механизмы реализации конституционных норм, направленных на развитие децентрализации публичного управления. Отмечается, что на данном этапе децентрализация активно развивалась на региональном уровне, тогда как на местном уровне данный процесс проходил значительно медленнее.

Второй этап отличается тем, что в 1999 году государством была инициирована реформа, так называемая «местный пакт», которая была направлена на децентрализацию управления на местном уровне и предусматривала передачу значительного числа полномочий местным органам власти, повышение их роли и статуса в системе органов публичной власти. В результате внесенных в законодательство изменений органы местного самоуправления были также наделены правом обращения в Конституционный суд Испании с заявлением о признании нормативных правовых актов нарушающими местную автономию. Данное нововведение было направлено на повышение гарантий защиты местной автономии. Однако, при всех достоинствах указанной процедуры, анализ правоприменительной практики показал, что Органический закон 2/1979 от 03.10.1979 «О Конституционном суде» не позволяет органам местного самоуправления в полной мере защитить свои права в рамках конституционного судопроизводства. Органический закон «О Конституционном суде» содержит ряд требований, которые должны быть соблюдены органами местного самоуправления для того, чтобы их обращение было принято к рассмотрению. По мнению автора, такие требования являются чрезмерными. Большинство обращений органов местного самоуправления не рассматриваются Конституционным судом Испании ввиду их несоответствия формальным требованиям. В этой связи нельзя однозначно утверждать о достижении цели (повышение гарантий защиты местной

автономии), ради которой были внесены изменения в законодательство в части предоставления органам местного самоуправления права на обращение в Конституционный суд Испании.

Третьим этапом развития децентрализованного публичного управления является реформа 2013 года, в рамках которой произошло изменение приоритетов в правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления. Данный этап характеризуется тем, что если до реформы 2013 года во главу угла ставились принцип местной автономии и закрепленный в Европейской хартии местного самоуправления принцип субсидиарности, что способствовало развитию децентрализации на местном уровне, то реформа 2013 года в качестве приоритета закрепила принцип бюджетной стабильности и финансовой устойчивости. Это повлекло за собой сокращение сфер, в которых органы местного самоуправления обладали обязательными полномочиями, а также ограничение возможностей органов местного самоуправления для осуществления полномочий в соответствии с принципом *ultra vires* (за пределами полномочий). Реформа 2013 года отчасти способствовала усилению централизации публичного управления на местном уровне.

Во втором параграфе второй главы «Содержание принципа местной автономии в контексте соотношения централизации и децентрализации» исследуется содержание принципа автономии по отношению к деятельности органов местного самоуправления в Испании. Органы местного самоуправления обладают автономией при решении вопросов, составляющих их соответствующий интерес, в силу статьи 137 Конституции Испании. При этом непосредственно в тексте Конституции Испании содержание принципа местной автономии практически не определено, в связи с чем Конституционный суд Испании указал на то, что конкретное содержание автономии определяется законодателем, включая сферы, в которых органы местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия, порядок взаимодействия с другими органами публичной власти, систему контроля.

Конституционное регулирование местной автономии квалифицируется как институциональная гарантия в подходах испанской правовой доктрины и правовых позициях Конституционного суда Испании. В частности, административно-территориальное устройство государства в любом случае должно предусматривать существование провинций и муниципиев как местных территориальных образований, обладающих автономией. При этом отмечается, что институциональная гарантия не предусматривает конкретное содержание компетенции органов местного самоуправления, однако гарантирует реальное существование органов местного самоуправления, а не их фиктивное существование исключительно на бумаге. Нарушение институциональной гарантии органов местного самоуправления является основанием для признания нормативных правовых актов неконституционными.

В результате анализа испанского законодательства и правоприменительной практики автор приходит к выводу, что конституционное регулирование вопроса о содержании принципа местной автономии не ограничивается исключительно институциональной гарантией для органов местного самоуправления. Обосновывается точка зрения, в соответствии с которой вне рамок институциональной гарантии содержание местной автономии также не может быть ограничено государственным или региональным законодателем произвольно.

Существуют определенные условия, при которых принцип местной автономии может быть ограничен. Если рассматривать местную автономию как очевидный элемент децентрализации публичного управления, то критерии, ограничивающие местную автономию, являются, несомненно, элементами централизации публичного управления. Соответственно, в рамках поиска баланса централизованных и децентрализованных элементов в системе публичного управления законодатель может расширять или сокращать содержание местной автономии. При этом в силу того, что принцип местной автономии закреплен Конституцией Испании, которая гарантирует его защиту, очевидно, что основания ограничения данного принципа также должны быть закреплены в Конституции Испании. Такие основания рассмотрены в рамках данного параграфа.

Законодательная практика свидетельствует о том, что Конституция Испании позволяет законодателю как существенно расширить содержание принципа местной автономии, так и значительно сократить его содержание, что подтверждает позицию автора о том, что конституционные гарантии принципа местной автономии не представляются достаточными или, по крайней мере, соответствующими ожиданиям как самих местных образований, так и большинства представителей испанской правовой доктрины.

Третий параграф второй главы «Компетенция органов местного самоуправления в контексте реформы 2013 года» посвящен исследованию вопроса о компетенции органов местного самоуправления в Испании, прежде всего, органов власти муниципиев, поскольку именно они являются основным носителем характерных местным органам власти полномочий, а органы власти провинций призваны в большей степени обеспечить оказание муниципиями услуг непосредственно населению.

В рамках параграфа предложена классификация полномочий органов местного самоуправления и выделение собственных, делегированных и несобственных полномочий. Основную группу составляют собственные полномочия органов местного самоуправления. Анализ государственного и регионального законодательства по вопросам, касающимся собственных полномочий органов местного самоуправления, показал, что в подавляющем большинстве случаев конкретные полномочия муниципиев устанавливаются законодательством автономных сообществ в рамках сфер, установленных государственным законодательством. В результате реформы 2013 года отмечается сокращение объема собственных полномочий муниципиев. После принятия Закона 27/2013 от 27.12.2013 «О рационализации и устойчивости органов местного самоуправления» наделение муниципиев полномочиями существенно усложнилось, причем речь идет не только об уточнении сфер, в которых они могут быть наделены полномочиями, но и о самой процедуре наделения полномочиями. Данные изменения характерны как для собственных, так и для делегированных полномочий. До реформы 2013 года органы власти муниципиев также зачастую осуществляли полномочия, не являющиеся собственными или делегированными, то есть фактически действовали согласно принципу *ultra vires*, что допускалось государственным законодательством. Такие полномочия испанской доктриной именуются несобственными. Законом 27/2013 в целях соблюдения принципа бюджетной стабильности и финансовой устойчивости и во избежание дублирования полномочий между различными органами публичной власти в законодательство были внесены изменения, направленные на ограничение

возможности органов местного самоуправления осуществлять несобственные полномочия. Отмечается, что в настоящее время несобственные полномочия осуществляются ими лишь в порядке исключения.

Третья глава «Формы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти» состоит из двух параграфов, в рамках которых исследуются формы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти - сотрудничество, координация, контроль, а также вопросы ответственности органов местного самоуправления перед государством и автономными сообществами.

В первом параграфе третьей главы «Правовая природа сотрудничества и координации как форм взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти» исследуются такие формы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти, как сотрудничество и координация, в том числе в контексте их влияния на ограничение местной автономии.

Основной характеристикой сотрудничества является добровольный характер взаимодействия как со стороны государственных и региональных органов власти, так и со стороны органов местного самоуправления. Координация может применяться исключительно в тех случаях, когда применение сотрудничества не представляется возможным или не является эффективным. Это связано с тем, что координация предполагает некие ограничения для органов местного самоуправления при самостоятельном осуществлении ими собственных полномочий, тем самым она влияет на содержание конституционно гарантированной автономии, в связи с чем может применяться в случаях и в порядке, предусмотренным законом. Координирование, как правило, происходит посредством разработки планов и программ регионального уровня, однако в законодательстве автономных сообществ встречается и другой механизм координации — создание смешанных координационных органов, состоящих из представителей органов местного самоуправления и органов власти автономных сообществ, для совместного осуществления определенных полномочий.

Сотрудничество и координация, в отличие от контроля, являются формами взаимодействия, при которых органы местного самоуправления вступают во взаимоотношения с региональными и государственными органами на равных, как самостоятельные автономные органы публичной власти. Несмотря на некоторые признаки превалирования региональных и государственных органов при применении координации, установление в полной мере отношений по принципу «власть - подчинение», когда вышестоящий орган может давать указания нижестоящему, законодателем не допускаются. Сотрудничество и координация призваны обеспечить соблюдение принципа единого публичного управления, закрепленного в Конституции Испании. При этом несколько ограничивая местную автономию, сотрудничество и особенно координация в то же время в существенной степени сокращают механизмы контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства и автономных сообществ. Тем самым законодатель максимально компенсировал негативное воздействие координации на принцип местной автономии. По мнению автора, для сохранения самостоятельности и автономности местного самоуправления применение координации как формы взаимодействия органов местного самоуправления с

государственными и региональными органами публичной власти должно быть ограничено и не подлежит значительному законодательному расширению.

Во втором параграфе третьей главы «Контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их ответственность перед государством и автономными сообществами» исследуются порядок осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства и автономных сообществ и основания наступления ответственности органов местного самоуправления перед ними. Отмечается, что механизмы подобного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления довольно строго регламентированы испанским, прежде всего государственным законодательством. Как правило, оно может быть осуществлено исключительно в судебном порядке, что обеспечивает защиту принципа местной автономии. В тех случаях, когда допускается внесудебное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления, оно может быть осуществлено исключительно в рамках довольно сложно реализуемой процедуры с участием большого количество органов власти различного уровня, что в целом компенсирует внесудебный порядок ее применения. При этом решения, принятые в рамках таких процедур, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Установлено, что рассмотренные процедуры контроля и ответственности не предполагают контроль за целесообразностью действий органов местного самоуправления, что в полной мере соотносится с принципами, закрепленными в Европейской хартии местного самоуправления. То обстоятельство, что внесудебные механизмы вмешательства, предусмотренные Законом 7/1985 от 02.04.1985 «О регулировании основ местного режима», на практике применяются крайне редко, свидетельствует о соответствии испанского законодательства принципу Европейской хартии местного самоуправления о соразмерности степени вмешательства в деятельность органов местного самоуправления и значимости защищаемых таким вмешательством интересов.

В рамках указанного параграфа автором предлагается использование ранее практически неприменяемого в российской науке муниципального права термина «суброгация». Суброгация представляет собой вид ответственности органов местного самоуправления, когда в результате их бездействия обязательные полномочия вместо них и за их счет осуществляют органы власти автономных сообществ или государства. Представляется возможным использование данного термина в рамках российской доктрины муниципального права применительно к схожим правоотношениям.

В заключении сформулированы основные выводы по теме диссертационного исследования.

Публикации автора по теме диссертации

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Комлев Е.Ю. Содержание принципа автономии - основного принципа деятельности местных органов в Испании // Административное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 60-71 (0,67 п.л.).

2. Комлев Е.Ю. Влияние решений Конституционного суда на взаимодействие местных органов с государственными и региональными органами власти: опыт Испании // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 60-64 (0,5 п.л.).

3. Комлев Е.Ю. Развитие принципа децентрализации в отношении деятельности местных органов в Испании // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 5. С. 23-27 (0,47 п.л.).

4. Комлев Е.Ю. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Испании // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 59-63 (0,45 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

5. Komlev E. El ordenamiento del sistema nuevo de autonomía local en España y en Rusia // We speak legal English, German, French, Spanish... Students' Annual Conference. Материалы ежегодной студенческой конференции. М.: РУДН, 2016. С. 59-60 (0,11 п.л.).

6. Комлев Е.Ю. К вопросу о необходимости изучения зарубежного опыта в области местного самоуправления: опыт Испании для России // День юриста. Материалы Межвузовской научно-практической конференции с международным участием. М.: РУДН, 2016. С. 63-65 (0,13 п.л.).

7. Komlev E. El desarrollo de la descentralización en la actividad de las administraciones locales en España // Язык. Культура. Перевод = Language. Culture. Translation: материалы ежегодной межвузовской студенческой конференции. - М.: РУДН, 2017. С. 97-98 (0,12 п.л.).

8. Комлев Е.Ю. Конституционное регулирование деятельности местных органов власти в Испании // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 21 апреля 2017 г. / под. ред. д.ю.н., доц. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2017. С. 141-145 (0,22 п.л.).

9. Комлев Е.Ю. Правовое положение местных органов власти в решениях Конституционного суда: опыт России и Испании // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых»: сборник материалов IX научно-практической конференции молодых ученых (г. Москва, 26 мая 2017 г.) // под ред. А.Ю. Винокурова и др.; Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2017. С. 29-33 (0,25 п.л.).

10. Комлев Е.Ю. Двухуровневая система муниципальных образований: опыт Испании // Право и практика. Научные труды Института МГЮА имени О.Е. Кутафина в г. Кирове. 2017. № 2 (17). С. 34-36 (0,38 п.л.).

11. Комлев Е.Ю. Координация как форма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления: опыт Испании для России // Традиции и новации в системе современного российского права: сборник тезисов XVII Международной научно-практической конференции молодых ученых. М.: РГ-Пресс, 2018. С. 71-72 (0,1 п.л.).

Комлев Евгений Юрьевич
Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании

Диссертация представляет собой комплексное исследование правовых основ взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. Автором проанализированы ранее не исследованные в российской правовой доктрине испанские нормативные правовые акты государственного и регионального уровней, решения Конституционного суда Испании, решения Верховного суда Испании, научные исследования испанских ученых. Определены и охарактеризованы этапы развития децентрализованного публичного управления в Испании применительно к деятельности органов местного самоуправления. Выявлены существенные характеристики основных принципов и форм взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. Определены недостатки правового регулирования, негативно влияющие на защиту принципа местной автономии в Испании.

Komlev Evgeny Yurievich
Legal basis for the interaction between local self-governing bodies and state and regional authorities in Spain

The dissertation is a comprehensive study of the legal basis of interaction between local self-governing bodies and state and regional authorities in Spain. The author analyzes Spanish regulations of the state and regional levels, decisions of the Constitutional Court of Spain, decisions of the Supreme Court of Spain and research studies of Spanish scientists, which have not been previously examined in the Russian legal doctrine. Decentralized public administration development stages in Spain with regard to the activities of local self-governing bodies have been determined and characterized. The author has identified the essential characteristics of basic principles and forms of interaction between local self-governing bodies and state and regional authorities in Spain. Legal regulation disadvantages which negatively affect protection of the local autonomy principle in Spain have also been revealed.