Комлев Евгений Юрьевич. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Комлев Евгений Юрьевич;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»], 2018.- 201 с.

**Введение к работе**

**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, историцизма 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 регулирования  
деятельности органов местного самоуправления. Это способствует достижению  
одной из основных целей Конституции Испании — сохранению территориальной  
целостности государства.

1. Определены этапы развития децентрализованного публичного управления в Испании и его влияние на деятельность органов местного самоуправления. Разработаны авторские критерии периодизации и раскрыты сущностные характеристики каждого из этапов.
2. 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.
3. Вывод о том, что предусмотренное Конституцией Испании регулирование вопроса о правовом положении органов местного самоуправлении 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 обусловливает 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.