

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-3-634-654>

Научная статья

Координация деятельности местных органов власти в России и Испании: сравнительно-правовое исследование

Е.Ю. Комлев  

Российский университет дружбы народов (РУДН), г. Москва, Российская Федерация;
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, Российская Федерация
 Komlev_eyu@pfur.ru

Аннотация. Одним из результатов конституционной реформы 2020 года в России стало введение в отечественное законодательство понятия «координация» применительно к деятельности органов публичной власти. До настоящего времени подробной регламентации указанный институт не получил. Институт координации деятельности местных органов власти давно известен зарубежным правовым порядкам, в частности, законодательству Испании. С учетом текущего реформирования российского законодательства о местном самоуправлении автор обосновывает актуальность и своевременность анализа релевантного испанского опыта. Целью настоящей работы является исследование правовой основы, правовой природы, порядка и условий применения института координации деятельности местных органов власти в России и Испании, определение возможности заимствования отечественным правовым порядком испанского опыта. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы анализа и синтеза, а также сравнительно-правовой и исторический методы. В работе исследованы российское и испанское законодательство, правоприменительная практика, доктринальные подходы по теме исследования. Автор приходит к выводу о возможности заимствования соответствующего испанского опыта с учетом его адаптации. По мнению автора, институт координации применительно к деятельности органов местного самоуправления в России требует более детальной регламентации. Предложены подходы по комплексному использованию института координации в целях поддержания оптимального баланса между элементами централизации и децентрализации публичной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, координация, централизация, децентрализация, единство публичной власти

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 6 февраля 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 июля 2022 г.

Для цитирования:

Комлев Е.Ю. Координация деятельности местных органов власти в России и Испании: сравнительно-правовое исследование // *RUDN Journal of Law*. 2022. Т. 26. № 3. С. 634—654. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-3-634-654>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-3-634-654>

Research Article

Coordination of local authorities in Russia and Spain: comparative legal research

Evgeny Y. Komlev  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), *Moscow, Russian Federation*;
Higher School of Economics (HSE University), *Moscow, Russian Federation*

 Komlev_eyu@pfur.ru

Abstract. One of the consequences of the 2020 constitutional reform in Russia is introduction into Russian legislation of the «coordination» concept in relation to the public authority's activity. So far this legal institution has not received detailed regulation. The institution of coordination of the local authorities' activities has long been known to foreign legal orders, including Spanish legislation. Taking into account the current reform of the Russian legislation on local self-government, the author substantiates the relevance and timeliness of the study of Spanish experience in this sphere. The purpose of the article is to analyze the legal basis and nature, procedure and conditions for applying the institution of coordination of the local authorities' activity in Russia and Spain, to determine the possibility of implementing the Spanish experience into the Russian legal order. The methodological basis of the study involves general scientific methods of analysis and synthesis, as well as comparative legal and historical methods. Russian and Spanish legislations, law enforcement practice, doctrinal approaches to the research topic have been investigated. Based on the study, the author comes to the conclusion that Spanish experience in this field is relevant for Russia. The institution of coordination in relation to the activities of local self-government bodies in Russia requires more detailed regulation. The author proposes approaches for the complex use of the institution of coordination in order to achieve an optimal balance between the elements of centralization and decentralization of public power.

Key words: local self-government, state power, coordination, centralization, decentralization, unity of public power

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 6th February 2022

Article accepted 15th July 2022

For citation:

Komlev, E.Y. (2022) Coordination of local authorities in Russia and Spain: comparative legal research. *RUDN Journal of Law*. 26 (3), 634—654. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-3-634-654>

Введение

Проведенная в 2020 году в Российской Федерации конституционная реформа затронула многие элементы системы организации публичной власти в стране. В Конституции Российской Федерации впервые получило нормативное

закрепление понятие «публичная власть», ранее широко используемое преимущественно в практике Конституционного суда Российской Федерации и в доктрине. Не остались в стороне и нормы главы 8 Конституции Российской Федерации, посвященные местному самоуправлению: они также претерпели существенные изменения, особенно в контексте места и роли органов местного самоуправления в системе органов публичной власти.

Стоит отметить, что многие из внесенных в текст Конституции Российской Федерации изменений являются предметом научной дискуссии и по таким изменениям консолидированного подхода в отечественной науке не сложилось.

Некоторые конституционные новеллы уже нашли свое продолжение в федеральном законодательстве. Так, в декабре 2021 года принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», вскоре ожидается принятие нового закона о местном самоуправлении¹.

Одним из примечательных изменений, последовавших после конституционной реформы, стало введение в российское законодательство понятия «координация» применительно к деятельности органов публичной власти разного уровня, в том числе органов местного самоуправления. Такое понятие закреплено в Федеральном законе от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О государственном Совете Российской Федерации» (далее по тексту — Федеральный закон № 394-ФЗ). В указанном значении термин координация комплексно в законодательстве не использовался: упоминание о координации в отдельных законодательных актах комплексным назвать нельзя.

В этом смысле закрепление в законодательстве понятия «координация» свидетельствует о появлении относительно новой формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Вероятно, в дальнейшем следует ожидать конкретизации норм о координации деятельности органов местного самоуправления.

В указанных условиях актуализируется исследование релевантного зарубежного опыта. В этой связи обращает на себя внимание опыт Испании, где институт координации деятельности местных органов власти известен достаточно давно.

Испанское государство в силу разных обстоятельств находится в постоянном поиске баланса между централизацией и децентрализацией публичной власти. Вопрос о взаимодействии местных органов власти с региональными и государственными органами власти (в частности, о пределах вмешательства государственных и региональных органов в деятельность местных органов) уже долгое время является там предметом научной дискуссии.

Отличительной чертой института координации применительно к деятельности органов местного самоуправления в Испании является его подробная регламентация в законодательстве. Особенно это касается условий ее применения.

¹ Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в настоящее время принят в первом чтении. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>. (дата обращения: 05.02.2022).

Нельзя не отметить выработанные Конституционным судом Испании подходы к определению правовой природы института координации.

Изложенное предопределяет актуальность и своевременность исследования соответствующего опыта Испании, и его сопоставление с опытом российским, с учетом перспектив развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении.

Правовые основы института координации деятельности органов местного самоуправления

В Российской Федерации до проведения конституционной реформы и последующего принятия Федерального закона № 394-ФЗ правовое регулирование института координации применительно к деятельности органов местного самоуправления было довольно отрывистым.

О координации деятельности органов местного самоуправления в самом общем виде упоминается в нескольких нормативных правовых актах (Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ, Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ, Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ, Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666).

Вместе с тем определенной системности применительно к координации в вышеуказанных актах не наблюдается: нельзя сказать, что координация являлась законодательно урегулированной формой взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

В этой связи введение Федеральным законом № 394-ФЗ термина «координация» можно считать полноценной правовой основой для дальнейшего развития указанного института. Такое развитие будет строиться на основании конституционных норм. Прежде всего, базовым принципом для дальнейшего развития института координации деятельности органов местного самоуправления является принцип единства публичной власти, закрепленный в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации. Именно в развитие указанной конституционной нормы Федеральным законом № 394-ФЗ в ст. 2 закреплены определения понятий «единая система публичной власти» и «координация».

Кроме того, осуществление координации и дальнейшее развитие правового регулирования данного института будет основываться на иных конституционных нормах, в том числе нормах ст. 12, 83 (п. 5), 131, 132 Конституции.

Правовой базой для института координации в Испании также служат нормы Конституции Испании 1978 года². Конституция Испании, принятая в переходный для государства период³, стремилась обеспечить баланс между потребностями составных частей государства к децентрализации публичной власти и сохранением территориальной целостности государства на фоне соответствующих центробежных настроений отдельных регионов (преимущественно — Каталония,

² Конституция Испании 1978 года. Опубликовано в BOE № 311 от 29 декабря 1978 г. Режим доступа: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html (дата обращения: 03.11.2021).

³ Имеется в виду переход от диктатуры к демократии; возвращение к монархической форме правления; децентрализация власти.

Страна Басков) (Klishas, 2019). О поиске такого баланса свидетельствует несколько норм Конституции Испании.

Так, Конституция Испании, с одной стороны, основывается на неразрывном единстве испанской нации, и при этом признает и гарантирует право национальностей и регионов на автономию и солидарность между собой (статья 2 Конституции Испании).

Координация как принцип деятельности публичной администрации, наряду с принципами эффективности, иерархии, децентрализации и деконцентрации, закреплена в ст. 103 Конституции Испании.

Статья 137 Конституции Испании, в свою очередь, признает и гарантирует автономию автономных сообществ (регионов), провинций и муниципалитетов (*последние два — местные территориальные образования — Е.К.*) при осуществлении управления в своих интересах. Принцип автономии является основным принципом деятельности органов публичной власти соответствующих территорий. Он имеет важнейшее значение с точки зрения пределов осуществления координации.

Вопросам взаимодействия органов публичной власти разного уровня в Испании уделяется повышенное внимание и в ординарном законодательстве, которое также направлено на поиск баланса между элементами централизации и децентрализации. В ряде государственных законов Испании получили развитие соответствующие конституционные нормы.

Одним из таких законов является Закон 40/2015 от 01.10.2015 «О правовом режиме публичного сектора» (далее — «Закон 40/2015»)⁴. Указанный закон с рассматриваемой точки зрения важен тем, что он, среди прочего, устанавливает обязанность сотрудничества между органами власти разного уровня. Закрепляя и уважая автономию территориальных образований, испанское законодательство справедливо исходит из того, что органы власти не могут действовать обособлено, игнорируя деятельность иных органов (что в конечном итоге негативно сказывается на интересах населения). Сотрудничество предполагает уважение законного осуществления своих полномочий иными органами; учет при исполнении своих полномочий общественных интересов; обмен информацией между органами власти; предоставление иным органам власти помощи для эффективного осуществления своих полномочий.

Еще одним ключевым нормативным актом является Закон 7/1985 от 02.04.1985 «Об основах местного режима»⁵, являющийся базовым законом о местном самоуправлении в Испании. Он, среди прочего, регулирует порядок осуществления координации деятельности органов местного самоуправления. Согласно статье 6 данного закона координация, наряду с эффективностью, децентрализацией и деконцентрацией, является одним из принципов деятельности местных органов власти.

⁴ Закон 40/2015 от 01.10.2015 «О правовом режиме публичного сектора». Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566> (дата обращения: 03.11.2021).

⁵ Закон 7/1985 от 02.04.1985 «Об основах местного режима». Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> (дата обращения: 03.11.2021).

Таким образом, в основе института координации деятельности органов местного самоуправления как в России, так и в Испании, лежат конституционные нормы, которые получают дальнейшее развитие в ординарном законодательстве. Содержание соответствующих конституционных норм и норм ординарного законодательства в России и Испании различно, как различны предпосылки и мотивы их принятия. Тем не менее, такие нормы, как и институт координации в целом, направлены на обеспечение взаимодействия и согласованности действий между органами власти различного уровня (в том числе на недопущение их противопоставления между собой). Это является объединяющим фактором для российского и испанского законодательства.

Правовая природа координации

Помимо непосредственно правовых норм, регулирующих институт координации деятельности органов местного самоуправления, научный и практический интерес представляет изучение правовой природы координации. Определяющую роль в исследовании данного вопроса играют правовые позиции, изложенные в судебных актах Конституционного суда обоих исследуемых государств, а также доктринальные источники. Именно исходя из правовой природы данного феномена необходимо исходить при правовом регулировании соответствующих правоотношений.

Испанская судебная практика и доктрина дают значительно больше материала для анализа по причине того, что рассматриваемый институт давно известен испанскому законодательству и неоднократно становился предметом анализа как со стороны Конституционного суда Испании, так и со стороны научного сообщества.

Тем не менее, российский правоприменитель и научное сообщество также не обошли стороной институт координации, хотя о комплексной характеристике данного института применительно к российскому опыту говорить пока не приходится.

Так, представляет интерес мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по мотивам постановления от 18.01.1996 № 2-П, в котором он справедливо разграничивает понятия «координация» и «субординация». Из изложенной в особом мнении к постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П позиции Г.А. Гаджиева следует признание возможности осуществления координации деятельности органов местного самоуправления, такой подход, по мнению судьи, не противоречит Конституции Российской Федерации.

О бюджетной координации Конституционный суд Российской Федерации рассуждает в постановлениях от 11.11.2003 № 16-П, от 15.12.2006 № 10-П.

Об институте координации упоминается в постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П (постановление по Иркутскому делу) в контексте признания возможности органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления.

Согласно подходу Конституционного суда, изложенному в указанном постановлении:

- координация деятельности органов местного самоуправления возможна;
- с учетом объективной тесной взаимосвязи органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов федерации координация, наряду с сотрудничеством, взаимным учетом интересов, является основой их согласованной деятельности;
- целями такой согласованной деятельности является гарантия стабильного и эффективного осуществления функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека.

О координации (преимущественно в правоотношениях между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации) косвенно упоминается и в ряде иных постановлений Конституционного суда Российской Федерации.

Для отечественной доктрины институт координации деятельности органов местного самоуправления также не чужд. Еще в 2011 году представителями научного сообщества предлагался для обсуждения проект федерального закона, посвященный координации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (Maksurov, 2011).

Потенциал института координации деятельности органов местного самоуправления исследуется в работах Н.С. Тимофеева (Timofeev, 2015), А.И. Казанника (Kazannik, 2016), В.Б. Евдокимова и Е.Г. Конышевой (Yevdokimov & Konysheva, 2016). Представители отечественной доктрины обращают внимание на необходимость осуществления координации в рамках закона, а субъекты соответствующих правоотношений, по их мнению, должны быть равноправны.

Таким образом, в российской правоприменительной практике и доктрине институт координации деятельности органов местного самоуправления характеризуется:

- 1) необходимостью осуществления координации в рамках закона;
- 2) необходимостью обеспечения равноправия субъектов соответствующих правоотношений;
- 3) разграничением механизмов координации и субординации;
- 4) с точки зрения целеполагания — удовлетворением интересов населения.

При этом в России о координации нередко упоминается в контексте так называемой «кадровой координации», то есть участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления (как, например, в вышеупомянутом постановлении Конституционного суда Российской Федерации № 30-П). В свою очередь, природа координации предполагает некоторое влияние государства (в разумных пределах) при осуществлении органами местного самоуправления полномочий, то есть координацию деятельности.

В Испании институт координации является своего рода антиподом принципа автономии. Статья 10 Закона 7/1985 закрепляет, что местные органы власти должны координировать между собой и иными органами публичной администрации свои действия, когда осуществление ими полномочий выходит за рамки

исключительного интереса соответствующего местного территориального образования или когда такие действия влияют на осуществление своих полномочий иными органами публичной администрации.

Таким образом, в рассматриваемом случае действует правило соперничества автономий: автономия местных территориальных образований в чистом виде закачивается там, где действует автономия регионов и имеется региональный или общегосударственный интерес.

Указанный тезис находит свое подтверждение в правовых позициях Конституционного суда Испании. Так, в постановлении от 02.02.1981 № 4/1981⁶ Конституционный суд Испании отметил, что местная автономия является ограниченной властью, указав, что понятие «автономия» не тождественно понятию «суверенитет». Каждое территориальное образование, обладающее автономией, является составной частью единого государства, и принцип автономии не может быть противопоставлен закреплённому в статье 2 Конституции Испании принципу единства нации.

В Испании наиболее распространены две формы взаимодействия органов власти разного уровня — сотрудничество и координация. Обе имеют целью достижение согласованности действий органов власти разного уровня. В данном контексте в испанской доктрине принято использовать термин «солидарность» как один из основополагающих критериев общественной жизни (Santamaría Pastor, 1988).

При этом при координации существенно более выражено доминирующее положение координирующего органа над координируемым, в связи с чем применение координации законодательно ограничено определенными условиями в интересах соблюдения принципа местной автономии. На указанное различие обращают особое внимание представители испанской правовой доктрины (De la Vallina Velarde, 2003:1182-1183).

Аналогичной позиции относительно сотрудничества и координации придерживается Конституционный суд Испании. Сравнивая две указанные формы взаимодействия — сотрудничество и координацию, — суд в постановлении от 21.12.1989 № 214/1989 отметил, что первая прежде всего характеризуется добровольностью, в то время как при координации присутствуют элементы обязательности, в связи с чем в таких отношениях проявляются признаки того, что координирующий орган имеет как бы некое превосходство над органом координируемым⁷.

Законодательство Испании не содержит определения понятия координация, тем не менее, такое понятие выработано правоприменительной практикой. В частности, определение понятия «координация» встречается в нескольких постановлениях Конституционного суда Испании (от 28.04.1983 № 32/1983⁸,

⁶ Постановление № 4/1981 от 02.02.1981. Режим доступа: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4>. (дата обращения: 10.12.2021).

⁷ Постановление Конституционного суда Испании № 214/1989 от 21.12.1989. Режим доступа: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1420> (дата обращения: 10.12.2021).

⁸ Постановление Конституционного суда Испании № 32/1983 от 28.04.1983. Режим доступа: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/160>. (дата обращения: 10.12.2021).

20.05.1983 № 42/1983⁹, от 25.10.1985 № 144/1985¹⁰, от 27.02.1987 № 27/1987¹¹), в рамках которых суд отмечает, что «координация предполагает установление средств и системы взаимоотношений, которые делают возможным взаимное информирование, техническую однородность в определенных аспектах, совместную деятельность координирующих и координируемых администраций при осуществлении ими своих полномочий таким образом, чтобы достигалась частичная интеграция их деятельности в рамках общей системы. Интеграция, которую призвана обеспечить координация, направлена на предотвращение противоречий и разлаженности действий, которые могут помешать или затруднить функционирование органов власти».

Испанский исследователь Хуан Веларде в этой связи отмечает, что координация должна применяться для эффективности и последовательности в достижении общих интересов (De la Vallina Velarde, 2003).

В вышеуказанном постановлении 27/1987 Конституционный суд Испании также формулирует ряд важнейших характеристик института координации. В частности, суд указывает, что:

— координация предполагает ограничение в отношении самостоятельного осуществления местными органами власти собственных полномочий, что говорит об ограничении гарантированной Конституцией Испании автономии. В этой связи, констатирует суд, *координация может осуществляться только на основании закона*. При этом абстрактного указания в законе на возможность осуществления координации в целом недостаточно: требуется соответствующее регулирование для конкретных полномочий, осуществляемых в режиме координации, и возникающих при их осуществлении правоотношений;

— координация не предполагает сокращение полномочий органов местного самоуправления, но предполагает некоторое ограничение в отношении их осуществления. При этом в доктрине встречается иная точка зрения: по мнению испанского исследователя Гонсало Орнильоса, полномочия, осуществляемые в режиме координации, являются совместными собственными (Fernández-Rubio Hornillos, 2017);

— координация не может осуществляться в форме контроля или предполагать иерархическую или квазиерархическую субординацию координируемого органа. Координация должна предполагать совместную деятельность координирующего и координируемого органа, должна учитываться позиция координируемого органа, у которого должна быть определенная свобода принятия решений. Это исключает возможность осуществления координации исключительно посредством формулирования императивных предписаний для координируемого органа.

Координация предполагает некоторое ограничение конституционно гарантированной местной автономии и представляет собой элемент централизации публичной власти. При этом испанский законодатель и правоприменитель

⁹ Постановление Конституционного суда Испании № 42/1983 от 20.05.1983. Режим доступа: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/170> (дата обращения: 10.12.2021).

¹⁰ Постановление Конституционного суда Испании № 144/1985 от 25.10.1985. Режим доступа: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/524> (дата обращения: 10.12.2021).

¹¹ Постановление Конституционного суда Испании № 27/1987 от 27.02.1987. Режим доступа: <http://hj.tribunalconstitucional.es/de-DE/Resolucion/Show/759>. (дата обращения: 10.12.2021).

стремятся использовать и иные характеристики координации, ее потенциал для децентрализации публичной власти. Это проявляется в том, что отчасти благодаря координации в испанском законодательстве несколько сокращены возможности для осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления и для привлечения их к ответственности перед государством.

Кроме того, имея в виду возможность применения координации, законодатель с большим стремлением наделяет органы местного самоуправления собственными полномочиями. На последний аспект также обратил внимание Конституционный суд Испании, указав в постановлении от 27.02.1987 № 27/1987, что координация не только не предполагает сокращение полномочий органов местного самоуправления, но и логически предполагает наделение координируемых органов собственными полномочиями.

Таким образом, в России и в Испании прослеживается отчасти схожий подход к правовой природе координации. Основная характеристика координации заключается в ее воздействии на самостоятельность деятельности местных органов власти, которое должно быть ограниченным и не предполагать отношений между местными и региональными (или центральными) органами власти по модели субординации.

В этой связи подчеркивается необходимость законодательной регламентации порядка осуществления координации и закрепления возможности ее осуществления только на основании закона.

При этом координация не может существовать в отрыве от правового регулирования местного самоуправления в целом. Являясь, несомненно, элементом централизации власти, применение координации в комплексном рассмотрении с иными институтами местного самоуправления имеет и определенный потенциал для развития элементов децентрализации власти. Такой подход комбинирования элементов централизации и децентрализации в отечественной доктрине именуют «разумной централизацией» (Chikhladze & Larichev, 2020), а модель организации местного самоуправления в подобном ключе принято характеризовать как «гибридную» (Klishas & Eremyan, 2014). Подобный подход позволяет достичь должного баланса между государственными интересами и самостоятельностью местного самоуправления, направленной на удовлетворения прежде всего интересов местного населения.

В силу того, что институт координации в Испании активно применяется сравнительно давно, в правоприменительной практике (в первую очередь — практике Конституционного суда Испании) выработаны важные позиции, характеризующие сущность института координации. Данные позиции могут быть учтены при дальнейшей правовой регламентации института координации в российском законодательстве.

Условия и порядок осуществления координации

Субъекты, осуществляющие координацию деятельности органов местного самоуправления

Законодательство и Конституционный суд Испании (постановление 27/1987) исходят из того, что координацию деятельности местных органов

власти вправе осуществлять как государство, так и автономные сообщества (в зависимости от распределения компетенции между ними) в лице уполномоченных органов. В большинстве случаев она осуществляется автономными сообществами.

Одной из особенностей института координации в Испании является ее преимущественно административный характер. Испанское законодательство весьма последовательно разделяет политические органы управления и административные (Zelentsov & Yastrebov, 2019), для последних используется термин «*administración pública*», дословный перевод которого — «публичная администрация» — широко используется в отечественной доктрине административного права (Kozyrin & Shtatina (eds.), 2003). Такое разделение осуществляется как на национальном, так и на региональном уровне.

Преимущественно административный характер координации подчеркивается в различных нормативных правовых актах. Принцип координации, закрепленный в ст. 103 Конституции Испании, является принципом деятельности именно публичной администрации. В дальнейшем указанный принцип раскрывается в государственном и региональном законодательстве применительно к национальной (государственной) публичной администрации (Закон 40/2015, Закон 7/1985) и соответствующих публичных администраций автономных сообществ.

Административный характер координации предполагает, что координацию, как правило, осуществляют соответствующие органы (аналоги министерств) публичной администрации в составе исполнительных органов власти автономных сообществ. Так, в автономном сообществе Галисия основные полномочия по административной координации деятельности муниципиев возлагаются на отраслевые административные органы (исп.: «*Consejerías*»), чья деятельность регулируется Законом автономного сообщества Галисия от 16/2010 от 17.12.2010 «Об организации и функционировании общей администрации и публичного сектора в Галисии»¹².

Координация деятельности местных органов власти со стороны политических органов управления (в частности, Правительства Испании) рассматривается, в соответствии со ст. 59 Закона 7/1985, скорее как исключение из правила. В некоторых случаях аналогичные исключения закреплены для автономных сообществ (например, для Правительства (Хунты) автономного сообщества Галисия¹³ или Генералитета (*ucn.*: *Generalidad*) — высшего органа самоуправления, — автономного сообщества Валенсия¹⁴, но в таких случаях речь, как правило, идет о координации деятельности провинций — местных территориальных образований верхнего уровня¹⁵.

¹² Закон автономного сообщества Галисия от 16/2010 от 17.12.2010 «Об организации и функционировании общей администрации и публичного сектора в Галисии». Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-2544> (дата обращения: 04.01.2022).

¹³ Дополнительное положение 3 Устава автономии Галисии. Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-9564> (дата обращения: 04.01.2022).

¹⁴ Статья 66 Устава автономии Валенсии. Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235> (дата обращения: 04.01.2022).

¹⁵ В испанской системе местного самоуправления основные полномочия по решению вопросов местного значения осуществляются, по общему правилу, местными территориальными образованиями

В Российской Федерации координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, согласно ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ, осуществляется Президентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти. При этом очевидно, что органы местного самоуправления наиболее тесно взаимодействуют с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На необходимость такого взаимодействия, а также на «объективно наиболее тесную взаимосвязь» местных и региональных органов публичной власти не раз обращал внимание Конституционный суд Российской Федерации, в том числе в постановлении по Иркутскому делу.

Логично предположить, что и координацию деятельности органов местного самоуправления, в случае дальнейшего развития на практике указанного института, призваны осуществлять в первую очередь именно органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Закрепленный в норме ч. 1 и 2 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ перечень субъектов, осуществляющих координацию, не является исчерпывающим, следовательно, органы государственной власти субъекта Российской Федерации потенциально также вправе осуществлять координацию деятельности органов местного самоуправления «в пределах их полномочий».

Однако пока норма ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ не получила дальнейшего развития применительно к деятельности органов местного самоуправления. Полномочия по координации подробно не раскрываются ни в рамках Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», ни в рамках проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

В контексте сравнения с Испанией обращает внимание, что буквальное толкование норм о координации в российском законодательстве свидетельствует о том, что координация не имеет ярко выраженный административный характер. Напротив, в качестве субъектов, осуществляющих координацию, перечислены органы, осуществлявшие политическое руководство (Президент, Правительство). Стоит также отметить, что в единую систему публичной власти входят все органы государственной власти и органы местного самоуправления, включая представительные и исполнительно-распорядительные, а также государственные органы (ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ). Следовательно, формально это можно толковать как возможность осуществления координации любыми органами государственной власти (и государственными органами) над, соответственно, любыми органами местного самоуправления.

Однако важно отметить, что российское законодательство не всегда однозначно разделяет органы публичной власти строго на политические и административные, как это принято в Испании и ряде других государств. В этой связи, как представляется, не стоит ожидать существенного изменения концепции

первого уровня — муниципиями. Провинции нередко играют в основном координирующую для муниципий роль, выступая промежуточным звеном между муниципиями и автономными сообществами.

взаимодействия органов государственной власти (и государственных органов) и органов местного самоуправления в части субъектного состава. В большей степени такое взаимодействие, включая потенциальное применение координации, наиболее вероятно будет строиться, с одной стороны, на активном взаимодействии глав субъектов Российской Федерации с главами муниципальных образований и местных администраций, а в остальной части носить преимущественно административный характер.

Условия осуществления координации деятельности органов местного самоуправления

В основу разграничения компетенции между различными территориальными образованиями Испании положен принцип интереса, который в известной степени является условным. Поскольку в решении одного и того же вопроса может проявляться интерес территориальных образований разного уровня (чаще — местного и регионального), законодательство Испании исходит из необходимости осуществления полномочий местными органами власти исходя из следующих принципов: субсидиарности и автономии с одной стороны (элементы децентрализации власти), координации и солидарности — с другой (элементы централизации власти).

Одним из проявлений принципа солидарности является норма ч. 2 ст. 7 Закона 7/1985, согласно которой местные органы при осуществлении полномочий должны учитывать интересы автономных сообществ и государства, имея в виду необходимость должной координации при планировании и осуществлении своих собственных полномочий с иными публичными администрациями. Согласно ч. 1 ст. 10 Закона 7/1985 местные органы власти и иные публичные администрации (региональные и общегосударственная) строят свои взаимоотношения на основе взаимного информирования, сотрудничества, координации и уважения компетенции друг друга.

Нормы ст. 10 и 59 Закона 7/1985 закрепляют ряд условий применения координации:

Условие № 1. Координация должна осуществляться на основании закона.

Закон должен определять с достаточной степенью детализации условия и пределы координации. Указанное условие имеет значение с различных точек зрения: в первую очередь, такой подход способствует обеспечению правовой определенности; кроме того, он позволяет местным органам власти защитить свои права в судебном порядке, в том числе средствами конституционного судопроизводства путем обжалования соответствующего закона по специально предусмотренной законом процедуре.

Как правило, координация осуществляется посредством принятия законов о координации в конкретных сферах. Наиболее часто встречаются законы о координации деятельности местной полиции¹⁶. Альтернативный подход —

¹⁶ Например, Закон Андалусии 13/2001 от 11.12.2001 «О координации местной полиции». Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-548> (дата обращения: 06.01.2022).

включение подробных положений о координации в общий закон о местной полиции¹⁷. Нередки случаи координации в сфере общественного транспорта¹⁸.

Интересен подход автономного сообщества Валенсия, где в Уставе автономии закреплена возможность Генералитета осуществлять координацию деятельности провинций в тех сферах, в которых присутствует региональный интерес. Отдельным законом¹⁹ закреплены сферы, в которых имеется региональный интерес и, следовательно, потенциально может осуществляться координация (на основании отдельного закона для конкретной сферы).

Условие № 2. Законодательством закреплён исчерпывающий перечень ситуаций, когда может осуществляться координация:

а) когда деятельность местных органов или оказываемые ими услуги выйдут за рамки собственного интереса муниципалитета или провинции; или

б) когда деятельность местных органов или оказываемые ими услуги влияют на деятельность органов власти автономного сообщества или государства; или

в) когда деятельность местных органов или оказываемые ими услуги являются конкурентными или дополняющими для деятельности (услуг) органов власти автономного сообщества или государства.

В испанской доктрине в этой связи отмечается, что применение координации возможно тогда, когда имеет место явная взаимозависимость (между местными и региональными органами) в отношении координируемой деятельности (Sánchez Morón, 1992).

Условие № 3. Координация может осуществляться в том случае, если применение сотрудничества (более «мягкой» для местной автономии формы) не представляется возможными или не является эффективным;

Условие № 4. Применение координации должно быть обусловлено необходимостью обеспечения согласованности действий органов власти разного уровня.

Примечательна в этом смысле точка зрения профессора Университета Кордобы Мануэля Пуиха, который отмечает, что координация совместима с принципом местной автономии тогда, когда она направлена на обеспечение единства правопорядка и законности, а не на закрепление доминирующего положения государственной или региональной администрации применительно к отдельным публичным функциям (Rebollo Puig, 2019).

Таким образом, применение координации в отношении деятельности органов местного самоуправления в Испании возможно только при одновременном соблюдении вышеуказанных условий. Такое ограничение направлено на недопущение произвольного негативного влияния на местную автономию, которое происходит при применении координации.

¹⁷ Закон Каталонии 16/1991 от 10.07.1991 «О местной полиции». Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-20343> (дата обращения: 06.01.2022).

¹⁸ Закон Галисии 6/1999 от 09.07.1999 «О координации оказания услуг в сфере городского транспорта и междугородного автомобильного транспорта в Галисии». Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-19261> (дата обращения: 06.01.2022).

¹⁹ Закон Валенсии 2/1983 от 04.10.1983. Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-657> (дата обращения: 06.01.2022).

Важно отметить, что ранее ст. 10 Закона 7/1985 закреплялось, что координация ни при каких обстоятельствах не должна ограничивать местную автономию. Впоследствии указанная норма была скорректирована, в ней указано, что координация должна соотноситься с местной автономией, имея в виду необходимость соотношения степени ограничения местной автономии и целей (интереса), ради которого осуществляется координация.

Основными формами осуществления координации в Испании являются планирование и создание координационных органов. Указанные формы нередко применяются совместно: координационные органы могут разрабатывать соответствующие планы. Возможность создания координационных органов предусмотрена ст. 154 Закона 40/2015. Такие органы состоят из представителей государства и/или автономного сообщества и представителей местных образований, при их формировании, как правило, соблюдается принцип равного представительства. Принятые ими решения оформляются в виде соглашений, являются обязательными для подписавших их субъектов и подлежат принудительному исполнению в порядке административного судопроизводства. Примерами таких органов являются Межинституциональный орган социальной службы Страны Басков²⁰, Транспортный консорциум Мальорки, образованный законом Балеарских островов 8/2006 от 14.06.2006²¹.

В отношении планирования важно отметить, что оно осуществляется с соблюдением ряда условий: во-первых, координируемые субъекты должны принимать участие в разработке соответствующих планов. Такие планы, по общему правилу, являются обязательными для координируемых субъектов, при этом они должны иметь определенную дискрецию. Условие о наличии дискреции характерно для применения координации в любой форме, в противном случае полномочия местных органов, осуществляемые в режиме координации, даже на бумаге будет трудно назвать их собственными.

Согласование планов призвано способствовать устранению или минимизации дублирования полномочий различных органов власти, противоречий или несогласованности их действий. Инструмент согласования планов как форма координации активно применяется в дорожной, транспортной сферах, деятельности по борьбе с лесными пожарами и иных сферах (например, Закон автономного сообщества Астуриас 8/2006 от 13.11.2006 «О дорогах»²²). Уместно его применение и в градостроительстве (García Rubio, 2021). Напротив, отсутствие подобных инструментов согласования действий органов публичной власти рассматривается представителями испанской доктрины как серьезная проблема, характерная, например, для таких сфер, как борьба с изменением климата (Presicce, 2021) или развитие туризма в охраняемых природных зонах (Mendoza-Montesdeoca, Rivera-Mateos & Doumet-Chilán, 2022).

²⁰ Закон Страны Басков 12/2008 от 05.12.2008 «О социальных услугах». Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15726> (дата обращения: 07.01.2022).

²¹ Закон Балеарских островов 8/2006 от 14.06.2006. Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-12862>. (дата обращения: 07.01.2022).

²² Закон автономного сообщества Астуриас 8/2006 от 13.11.2006 «О дорогах». Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-99-consolidado.pdf>. (дата обращения: 07.01.2022).

Таким образом, испанское законодательство содержит требования как к порядку, так и к условиям осуществления координации деятельности местных органов власти. Некоторые из них сформулированы однозначно и имеют императивный характер (осуществление координации только на основании конкретного закона), другие имеют характер оценочный с довольно широкой дискрецией для правоприменителя. При этом в контексте сравнения с Россией стоит отметить, что в Испании координация является одним из основных (наряду с контролем, который в связи с применением координации также весьма ограничен) способом административного воздействия государственных и региональных органов власти на деятельность местных органов.

В частности, органы власти автономных сообществ не участвуют в формировании местных органов власти. Территориальное устройство в Испании является весьма устоявшимся, и даже проблемы эффективности деятельности маленьких муниципалитетов далеко не всегда решаются их объединением с другими муниципалитетами, не говоря уже об упразднении муниципалитетов как вида в принципе (Rebollo Puig, 2021; Martín Cubas, 2021).

В Российской Федерации у органов государственной власти перечень инструментов воздействия на деятельность органов местного самоуправления значительно шире. Так, органы государственной власти вправе участвовать в формировании органов местного самоуправления, и данная опция применяется на практике весьма активно²³. Одним из последних трендов является участие региональных органов власти в согласовании кандидатур отдельных должностных лиц муниципальных образований²⁴, весьма активное применение института перераспределения полномочий. При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлены широкие (по сравнению с Испанией) возможности для привлечения органов местного самоуправления к ответственности.

В указанных условиях детальное регулирование института координации деятельности органов местного самоуправления приобретает дополнительную актуальность. Последние тенденции развития отечественного законодательства о местном самоуправлении свидетельствуют о превалировании элементов централизации власти. В этой связи потенциальное применение координации не должно дополнительно усиливать эти тенденции, а в идеале — принять на себя часть механизмов воздействия на деятельность органов местного самоуправления.

В настоящее время порядок и условия применения координации сформулированы преимущественно в общем виде, с точки зрения общих целей применения координации. Так, содержащееся в ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ определение понятия координация указывает, что она осуществляется в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих

²³ При этом законопроектом № 40361-8 предлагается предоставить главе субъекта Российской Федерации право самостоятельно представлять кандидатов на должность главы муниципального образования, главы местной администрации, исключив из этой процедуры предусмотренную действующим законодательством конкурсную комиссию.

²⁴ См., например, норму ч. 1.1 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

в единую систему публичной власти. Также в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации закреплено, что взаимодействие органов публичной власти осуществляется для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, а в ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ указано, что органы публичной власти осуществляют свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

В настоящее время остается до конца неясным замысел отечественного законодателя относительно института координации и его применения к деятельности органов местного самоуправления. Исходя из текущего регулирования, в том числе указания на таких субъектов, осуществляющих координацию, как Президент, Правительство и Государственный Совет, институт координации на данном этапе, вероятно, рассматривается как механизм по обеспечению единства публичной власти федеральными органами государственной власти во главе с Президентом. В таком случае координация, по всей видимости, будет носить больше политический, чем административный, характер, и будет распространяться в большей степени на деятельность федеральных и региональных органов государственной власти. В отношении органов местного самоуправления стоит ожидать формулирования некоторых целей и задач.

Однако поскольку органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, а координация, согласно Федеральному закону № 394-ФЗ, осуществляется в отношении всех органов публичной власти, возможно и постепенное расширение механизмов координации, в том числе со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В данном случае стоит ожидать более административного характера координации.

Учитывая отмеченную ранее тенденцию к централизации власти, наличие имеющихся механизмов воздействия на деятельность органов местного самоуправления, а также принимая во внимание исследованный в настоящей работе испанский опыт, институт координации применительно к деятельности органов местного самоуправления в России требует дополнительной регламентации в части порядка и условий ее применения. В первую очередь речь идет о формулировании более конкретных условий осуществления координации (в этой части соответствующий испанский опыт может быть усовершенствован в части более детальной конкретизации условий). При этом такая регламентация должна носить комплексный характер и учитывать текущие формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Заключение

Исследование опыта России и Испании в контексте института координации деятельности местных органов власти показывает, что координация в обеих странах рассматривается как инструмент, направленный на обеспечение взаимодействия и согласованной деятельности органов публичной власти разного уровня. Необходимость обеспечения такого взаимодействия проистекает из природы соответствующих конституционных норм.

Подходы к правовой природе координации в российской и испанской правоприменительной практике и доктрине в некоторых аспектах схожи: отмечается, что координация в той или иной степени ограничивает самостоятельность местных органов власти во имя обеспечения интереса, выходящего за рамки местного. Координация по своей природе является элементом централизации публичной власти.

Координация в Испании применяется в контексте осуществления полномочий: собственные полномочия муниципиев (реже — провинций) осуществляются при определенном участии региональных (реже — общегосударственных) органов власти.

В России до недавнего времени понятие координации в подобном контексте закреплено не было. При этом влияние на деятельность органов местного самоуправления со стороны государственных (как правило — региональных) органов власти, с целью обеспечения согласованности действий, оказывается преимущественно в части кадровой политики (участие в формировании органов и должностных лиц местного самоуправления), перераспределения и делегирования полномочий (в отличие от совместного их осуществления, как происходит в рамках «испанской» координации). Подобный подход вызывает обоснованную озабоченность у представителей научного сообщества с точки зрения реализации принципа самостоятельности органов местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Закрепленное в Федеральном законе «О государственном Совете Российской Федерации» понятие координации в большей степени соответствует той координации, которая понимается в испанском законодательстве, а также в правовой доктрине исследуемых государств: координации в части осуществления полномочий. При этом упомянутая в данном законе координация касается органов публичной власти всех уровней. Конкретизации в отношении ее применения к деятельности органов местного самоуправления в настоящий момент не предусмотрено ни в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», ни в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Вместе с тем испанский законодательный опыт и правоприменительная практика показывают, что эффективное и разумное (с точки зрения баланса централизации и децентрализации публичной власти) применение координации возможно при более детальном регулировании указанного института. В частности, основополагающими принципами применения координации является ее применение только на основании конкретного закона, формулирование в законодательстве условий ее применения, закрепление альтернативных способов обеспечения согласованности действий (солидарности) между органами публичной власти разного уровня.

Являясь в большей степени централизующим элементом, координация содержит в себе некоторый потенциал для децентрализации власти. Его реализация возможна посредством ограничения иных механизмов централизации (например, контроля и ответственности, эти механизмы частично берет на себя

координация), а также расширения собственных полномочий муниципальных образований. В данном случае применяется подход, согласно которому местные органы осуществляют больше полномочий, но часть из них — в режиме координации.

В России координация также может быть использована для достижения баланса между перманентно соперничающими механизмами централизации и децентрализации власти, что является важной задачей при реформировании института местного самоуправления. При достижении такого баланса обеспечивается разумное сочетание в реализации как принципа единства публичной власти, так и принципа самостоятельности местного самоуправления.

Для достижения такого результата с помощью координации в отечественном законодательстве необходимо некоторое изменение подхода к правовому регулированию местного самоуправления. Так, применение механизма координации при осуществлении органами местного самоуправления полномочий может хотя бы отчасти заменить собой так называемую «кадровую координацию» (участие региональных органов власти в формировании органов и должностных лиц местного самоуправления). Также представляется возможным инкорпорирование опыта Испании в части расширения полномочий органов местного самоуправления, часть из которых может осуществляться в режиме координации. Подобный подход является альтернативой предлагаемому в законопроекте о местном самоуправлении подходу к распределению полномочий между местными и региональными органами публичной власти.

Таким образом, учитывая опыт Испании в части применения института координации, а также тенденции правового регулирования местного самоуправления в России, представляется целесообразным в новом законе о местном самоуправлении, который, очевидно, будет принят в ближайшем будущем, урегулировать ряд аспектов, касающихся координации деятельности органов местного самоуправления. Представляется крайне важным с высокой степенью конкретизации закрепить условия и порядок осуществления координации, в том числе с их дифференциацией применительно к координируемым субъектам — федеральным и региональным органам государственной власти. Такая дифференциация обусловлена различными интересами — общегосударственными и региональными соответственно.

Также видится перспективным использование института координации в качестве альтернативы применяемым в настоящее время и предлагаемым к расширению механизмам обеспечения согласованности действий органов публичной власти, в особенности — участием в формировании органов местного самоуправления. Такой подход позволит использовать потенциал координации для некоторой децентрализации публичной власти на местном уровне. В случае же сохранения существующих механизмов обеспечения согласованной деятельности местных и региональных органов власти и добавления к ним инструментов координации (особенно без подробного регулирования данного института применительно к деятельности органов местного самоуправления) соответствующий баланс между децентрализацией и централизацией публичной власти будет существенно смещен в сторону последней.

References / Список литературы

- Chikhladze, L.T. & Larichev, A.A. (2020) The dualistic model and “rational centralization” as factors of the effective functioning of local government within the Russian public authority mechanism. *RUDN Journal of Law*. 24 (2), 233—251. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2020-24-2-233-251> (in Russian).
Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. Дуалистическая модель и «разумная централизация» как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. С. 233—251. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2020-24-2-233-251>
- De la Vallina Velarde, J.L. (2003) La administración local en el Principado de Asturias: relaciones con la Comunidad Autónoma. *Revista de estudios de la administración local*. (291), 1167—1196.
- Fernández-Rubio Hornillos, G. (2017) *Competencias municipales: tipologías y régimen jurídico. Tesis doctoral*. Madrid. Available at: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/41062/1/T38335.pdf> [Accessed 7th January 2022].
- García Rubio, F. (2021) Relaciones administrativas intersubjetivas en materia de urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 55 (350), 19—76.
- Kazannik, A.I. (2016) In the grip of pointless constructions. *State power and local self-government*. (6), 22—26. (in Russian).
Казанник А.И. В плену надуманных конструкций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 22—26.
- Klishas, A.A. (2019) Separatism is outside the law. *RUDN Journal of Law*. 23 (1), 9—26. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2019-23-1-9-26> (in Russian).
Клишас А.А. Сепаратизм вне права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 1. С. 9—26. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2019-23-1-9-26>
- Klishas, A.A. & Eremyan, V.V. (2014) Constitution and practice of self-organization of the local community. *Vestnik Soveta Federatsii*. (1), 44—55. (in Russian).
Клишас А.А., Еремян В.В. Конституция и практика самоорганизации местного населения // Вестник Совета Федерации. 2014. № 1. С. 44—55.
- Kozyrin, A.N. & Shtatina, M.A. (eds.) (2003) *Administrative law of foreign countries*. Moscow, Spark Publ. (in Russian).
 Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. М.: Спарк, 2003. 464 с.
- Maksurov, A.A. (2011) Draft Federal law «On coordination of activity of federal agencies of state power of the Russian Federation, grounds for coordination of activity of the agencies of state power of the subjects of the Russian Federation and agencies of local self-coordination of the Russian Federation». *State Power and Local Self-Government*. (9), 27—35. (in Russian).
Максуров А.А. Проект Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 27—35.
- Martín Cubas, J. (2021) Gobernanza democrática y desarrollo sostenible en los pequeños municipios de la España despoblada. In: Chikhladze L., Komlev E. eds. *Problems and Prospects for the Development of Local Self-Government in the Russian Federation and Foreign Countries: collection of materials of the All-Russian conference with international participation*. 19—23, April, 2021. Moscow, RUDN University.

- Mendoza-Montesdeoca, I., Rivera-Mateos, M. & Doumet-Chilán, Y. (2022) Políticas públicas ambientales y desarrollo turístico sostenible en las áreas protegidas de Ecuador. *Revista de Estudios Andaluces*. (43), 106—124. <https://dx.doi.org/10.12795/rea.2022.i43.06>
- Presicce, L. (2021) *Los entes locales en la acción climática global: responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas*. Tesis doctoral. España, Universidad Rovira i Virgili.
- Rebollo Puig, M. (2019) Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable. *Documentación Administrativa*. (6), 43—80. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10764>
- Rebollo Puig, M. (2021) Soluciones a los pequeños municipios. In: Chikhladze L., Komlev E. eds. *Problems and Prospects for the Development of Local Self-Government in the Russian Federation and Foreign Countries: collection of materials of the All-Russian conference with international participation*. 19—23, April, 2021. Moscow, RUDN University.
- Sánchez Morón, M. (1992) La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación administrativa*. (230—231), 11—30.
- Santamaría Pastor, J.A. (1988) *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Ceura.
- Timofeev, N.S. (2015) At the waterhead of the contemporary of local self-government of Russia: on the 25th anniversary of the USSR Law «On General Fundamentals of Self-Government and Local Economy in the USSR». *Constitutional and Municipal Law*. 6, 63—68. (in Russian).
Тимофеев Н.С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 63—68.
- Yevdokimov, V.B. & Konyshova, E.G. (2016) Local government within the system of public authorities: paths of constitutional development. *State Power and Local Self-Government*. 11, 18—23. (in Russian).
Евдокимов В.Б., Коньшова Е.Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 18—23.
- Zelentsov, A.B. & Yastrebov, O.A. (2019) The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research). *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 10 (4), 626—654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402> (in Russian).
Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 10 (4), 626—654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>

Сведения об авторе:

Комлев Евгений Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры муниципального права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; доцент департамента публичного права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 109028, г. Москва, Большой Трехсвятительский переулок, д. 3

ORCID ID: 0000-0001-7246-8014; SPIN-код: 4470-8099; AuthorID: 927596

e-mail: Komleve@mail.ru; Komlev_eyu@pfur.ru

About the author:

Evgeny Y. Komlev — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of Municipal Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation; Associate professor, School of Public Law, Faculty of Law, Higher School of Economics (HSE University); 3 Bolshoy Trekhsvyatitelsky lane, Moscow, 109028, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-7246-8014; SPIN-code: 4470-8099; AuthorID: 927596

e-mail: Komleve@mail.ru; Komlev_eyu@pfur.ru