

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: опыт Аргентины в контексте реформирования российского законодательства

Евгений Юрьевич Комлев^{1, 2}✉

¹ Российский университет дружбы народов, Москва, Россия

² Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Москва, Россия
Контакт для переписки: komleve@mail.ru✉

Аннотация. Автор полагает, что в условиях проводимой муниципальной реформы в России совершенствование механизмов общественного участия в муниципальном управлении должно стать одним из приоритетных направлений. Данное обстоятельство актуализирует вопрос о комплексном исследовании релевантного зарубежного опыта. В работе впервые в рамках отечественной науки муниципального права исследуется региональное (провинциальное) законодательство Аргентины в части регулирования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Научная новизна работы обусловлена комплексным системным исследованием правовых основ обеспечения участия населения в осуществлении местного самоуправления в Аргентине. В указанной части исследуются нормативные источники, которые ранее в отечественной науке муниципального права исследованы не были. Актуальность исследования связана с потребностью и своевременностью анализа зарубежного опыта муниципального строительства в контексте реализованной в России конституционной и продолжающейся муниципальной реформы. Акцент в работе сделан на таких формах участия, как выборы, референдум, отзыв выборных должностных лиц, участие населения в обсуждении различных вопросов посредством использования различных механизмов, создание децентрализованных территориальных образований. На основе сочетания сравнительно-правового и комплексного методов исследования автор приходит к выводу, что отдельные механизмы вовлечения населения в принятие решений на местном уровне могут быть приняты во внимание в рамках отечественного правопорядка. В частности, обращается

внимание на совершенствование процедуры отзыва выборных должностных лиц, повышение степени участия населения при реформировании территориальных основ организации муниципальной власти, обеспечение участия жителей отдельных населенных пунктах в осуществлении местного самоуправления при укрупнении муниципальных образований, институционализацию локальных сообществ. Анализ аргентинского опыта в указанной части может служить подспорьем для совершенствования российского законодательства.

Ключевые слова: муниципальная власть, местное самоуправление, муниципальные выборы, местный референдум, отзыв выборных должностных лиц, муниципальное образование, муниципальная реформа

Цитирование: Комлев Е. Ю. 2024. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: опыт Аргентины в контексте реформирования российского законодательства // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 10. № 1 (37). С. 53–70. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2024-10-1-53-70>

Поступила 29.09.2023; одобрена 10.12.2023; принята 12.04.2024

Forms of public participation in local self-government: Argentina's experience in the context of reforming the Russian legislation

Evgeny Yu. Komlev^{1,2}✉

¹ Peoples' Friendship University of Russia, Moscow, Russia

² Higher School of Economics, Moscow, Russia

Corresponding author: komleve@mail.ru✉

Abstract. In the context of the ongoing municipal reform in Russia, improving the mechanisms of public participation in municipal governance should become one of the priority areas. This circumstance raises the issue of a comprehensive study of relevant foreign experience. This article examines the regional legislation of Argentina in terms of regulating the forms of participation of the population in the implementation of local self-government. The author provides a comprehensive systematic study of the legal framework for ensuring public participation in the implementation of local self-government in Argentina. The article puts emphasis on such forms of participation forms, as elections, referendums, recall of elected officials,

participation of the population in the discussion of various issues through the use of various mechanisms, and the creation of decentralized territorial entities. Based on a combination of comparative legal and comprehensive research methods, the author concludes that certain mechanisms for involving the population in decision-making at the local level can be considered within the framework of the Russian legal order. Attention is drawn to improving the procedure for recalling elected officials, increasing the degree of population participation in reforming the territorial foundations of the organization of municipal government, ensuring the participation of residents of individual localities in the implementation of local self-government during the consolidation of municipalities, and the institutionalization of local communities. An analysis of the Argentine experience in this part can serve as an aid for improving Russian legislation.

Keywords: municipal authority, local self-government, municipal elections, local referendum, recall of elected officials, municipal formation, municipal reform

Citation: Komlev, E. Yu. (2024). Forms of public participation in local self-government: Argentina's experience in the context of reforming the Russian legislation. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 10(1), 53–70. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2024-10-1-53-70>

Received Sep. 29, 2023; Reviewed Dec. 10, 2023; Accepted Apr. 12, 2024

Введение

Организацию публичной власти на местном уровне на демократических началах справедливо рассматривать в качестве важнейшего элемента публично-властного устройства государства в целом.

Проведенная в 2020 г. конституционная реформа, а также инициированная в дальнейшем, но пока поставленная «на паузу» реформа муниципальная [Проект федерального закона ...] свидетельствуют о стремлении отечественного законодателя к совершенствованию системы организации местного самоуправления в стране.

При правовом регулировании института местного самоуправления важно учитывать его двойственный характер: местное самоуправление рассматривается и как институт гражданского общества, и как обязательный элемент в рамках единой системы публичной власти, своего рода «ступень властной вертикали» [Тарабан, 2018, с. 44]. Не случайно в условиях конституционной реформы на указанное обстоятельство в доктрине обращалось особое внимание [Приходько, Федорова, 2021]. Это связано с тем, что в последние несколько лет в законотворческой [Васильев, 2015] и правоприменительной практике [Чихладзе, Болдырев, 2020] основной акцент делается именно на той составляющей местного самоуправления, которая связана с его публично-властной частью.

Отчасти это, вероятно, связано с тем, что при подготовке текста Конституции 1993 г. была предпринята весьма решительная попытка по «разрыву» муниципальной власти

с государственной, однако соответствующей нормативно-правовой почвы для этого подготовлено не было. Некоторые авторитетные авторы, в частности, рассматривают редакцию статьи 12 Конституции России как основание для противопоставления двух видов публичной власти [Авакьян, 2020, с. 37].

Как бы то ни было, в контексте реформирования законодательства о муниципальной власти вопрос об участии населения в организации и осуществлении этой самой власти заслуживает не меньшего внимания, чем публично-властная ее, муниципальной власти, функция. В рамках отечественной доктрины муниципального права последнее время активное внимание в этом смысле уделяется институту территориально-общественного самоуправления, в том числе в контексте разграничения публичной и общественной власти [Гордеева, 2023], или, напротив, преимущественно в качестве формы общественного самоуправления [Братцева, 2019]. При этом об иных формах участия населения в осуществлении местного самоуправления говорится реже.

Указанные обстоятельства предопределяют актуальность исследования соответствующего зарубежного опыта. И если опыт европейских государств в рамках отечественной доктрины муниципального права изучен достаточно подробно, то, например, опыт государств Латинской Америки в этом смысле несколько незаслуженно обделен. Помимо комплексных и масштабных исследований профессора В. В. Еремяна [Еремян, 2016], вопросы муниципально-правового устройства латиноамериканских стран не получают должного внимания. В связи с этим опыт Аргентины — федеративного государства с большими полномочиями субъектов федерации по правовому регулированию института местного самоуправления — заслуживает отдельного анализа.

Методы

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, в которые вступают как население муниципального образования, так и отдельные граждане при осуществлении местного самоуправления в Аргентине. В качестве предмета исследования выступают нормы права, регулирующие формы и порядок участия населения в осуществлении местного самоуправления в Аргентине. Федеративный характер аргентинского государства предполагает активное участие субъектов федерации в отношении правового регулирования института местного самоуправления. В связи с этим в работе исследуются преимущественно региональные законодательные акты, регламентирующие рассматриваемые в статье вопросы.

Особенностью настоящей статьи является сочетание сравнительно-правового и комплексного методов исследования. В работе проводится сравнительный анализ подходов к правовому регулированию форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в разных субъектах аргентинской федерации. Выявленные особенности отдельных провинций соотносятся с релевантными российскими подходами, оценивается возможность заимствования отдельных положений отечественным правовым порядком. В основу такой оценки положен комплексный учет особенностей муниципальных правоотношений в целом, а также тенденции развития института местного в России.

Результаты исследования и их обсуждение

Развитие законодательства Аргентины о местном самоуправлении имеет довольно интересные для анализа тенденции. Одним из вопросов, заслуживающих внимания, является определение природы муниципальной автономии. Если до 1994 г. такая автономия рассматривалась преимущественно как административная (по аналогии, в частности, с Испанией, где на политический характер региональной автономии и административный характер автономии местной указал Конституционный суд страны [Комлев, 2020]), то после конституционной реформы 1994 г. в Национальной Конституции прямо закреплён именно политический характер муниципальной автономии.

Примечательно, что «политизация» муниципальной автономии в Аргентине началась с указания на это в провинциальном законодательстве и практике Верховного суда страны [Gabriela Ábalos, 2022]. При этом в Аргентине на федеральном уровне отсутствует единое правовое регулирование института местного самоуправления, а законодательство субъектов федерации (двадцати трех провинций и Автономного города Буэнос-Айрес) отличается разнообразием. Не является в этом смысле и регламентация форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Выборы и референдум как форма непосредственного участия населения в осуществлении публичной власти

Говоря о формах непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, в качестве основных зачастую справедливо указывают выборы и референдум. В части правового регулирования указанных форм участия населения законодательство Аргентины отличается определенными особенностями.

В первую очередь важно отметить, что участие в выборах в Аргентине (в том числе выборах муниципальных) является обязательным. Причем обязательное избирательное право закреплено как в тексте Конституции, так и в провинциальном законодательстве. Последнее, дополняя соответствующее федеральное регулирование, закрепляет некоторые обстоятельства, наличие которых предоставляет гражданам право не участвовать в выборах. Например, в провинции Мендоса обязательный характер избирательного права не распространяется на следующих лиц:

- лица в возрасте от 16 до 18 лет или в возрасте старше 70 лет;
- судьи и их помощники, работающие в день проведения выборов;
- лица, находящиеся в день проведения выборов на расстоянии более пятисот километров от места голосования, при условии надлежащего обоснования отсутствия в месте обоснования в день проведения выборов;
- лица, которые в связи с болезнью или иными чрезвычайными обстоятельствами не имеют возможности проголосовать на выборах¹.

¹ Mendoza. Elecciones: website. URL: <https://www.mendoza.gov.ar/elecciones/informacion-general-para-el-votante/#:~:text=El%20voto%20en%20Argentina%20tiene,los%2018%20a%C3%B1os%20de%20edad> [дата обращения: 25.09.2023].

При этом федеральное законодательство (в частности, Национальный избирательный кодекс, утвержденный Законом № 19.945) обязывает лиц, которые не голосуют по причине отсутствия в месте проведения выборов, зафиксировать факт отсутствия посредством явки в ближайшее отделение полиции.

В России вопрос об обязательном характере голосования достаточно давно исследуется в доктрине конституционного права [Гамбашидзе, 2001]. Интересна в этой связи позиция К. В. Арановского, который отмечает, что «обязанность голосовать, установленная в некоторых странах, обеспечивает всеобщие выборы под страхом наказания. В России не склонны к подобным мерам и до сих пор полагались на информирование и повышение правовой культуры силами избирательных комиссий. Но, как бы хорошо эта работа ни велась, избирателю в ней предложено быть получателем услуг, объектом воспитания, а не главным интересантом» [Арановский, 2010].

Всё же представляется, что в России потенциал по повышению явки на выборах, особенно муниципальных, еще не исчерпан. Например, заслуживает внимания и дополнительного анализа позиция о публикации списков проголосовавших и не проголосовавших граждан по результатам выборов, что потенциально может стимулировать явку и обеспечить повышение доверия к результатам выборов [Осейчук, 2016].

Кроме того, обязательность голосования на выборах нельзя рассматривать обособленно от комплексного подхода к правовому регулированию института местного самоуправления в целом и вопросов об участии населения в осуществлении местного самоуправления в частности. Вышеуказанные положения в Аргентине подкрепляются и иными, которые связаны также с механизмами обеспечения вовлечения населения в процесс осуществления муниципальной власти.

Например, в некоторых провинциях, помимо обязательного участия в выборах, отдельно указывается и на обязательный характер голосования на референдуме. Такое требование закреплено, в частности, Органическим законом провинции Рио-Негро от 15.12.1989 № 2.353 «О муниципиях».

При этом провинциальное законодательство в ряде случаев обязывает муниципальные власти выносить на местный референдум ряд весьма специфичных вопросов. Например, целая группа провинций в качестве обязательного предусматривает проведение местного референдума по вопросу о заключении долгосрочных концессионных соглашений. Такие положения закреплены, к примеру, в Органическом законе провинции Мисьонес от 20.10.2011 № XV «О муниципалитетах», Законе провинции Неукен «О муниципальном режиме».

Отдельного внимания заслуживает и вопрос участия иностранных граждан в голосовании на местных выборах и на местном референдуме. Законодательство всех субъектов аргентинской федерации в том или ином виде допускает участие иностранцев в голосовании при соблюдении некоторых (довольно лояльных) условий. Так, в соответствии с Органическим законом провинции Санта-Крус от 17.10.1958 № 55 «О муниципалитетах», иностранцы включаются в списки избирателей при условии соблюдения ими возрастного ценза и ценза оседлости (один год постоянного проживания в муниципальном образовании), а также одного из следующих требований: быть плательщиком

налогов в муниципальном образовании; иметь супруга/супругу или детей — граждан Аргентины; иметь работу или заниматься преподавательской деятельностью; иметь руководящую должность в профсоюзе или организации работников. Схожие требования закреплены и законодательством других субъектов федерации.

Указанный опыт заслуживает анализа применительно его использования в рамках российского правового порядка. Имеющиеся в российском законодательстве о местном самоуправлении положения об участии иностранцев в муниципальных выборах (в частности, привязка возможности реализации активного избирательного права к наличию соответствующего международного договора) значительно затрудняют их реализацию, и такие нормы в текущей редакции следует в лучшем случае рассматривать в качестве «спящих».

Отзыв выборных должностных лиц

Одним из изменений, предлагаемых вышеупомянутым проектом федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», является отказ от предусмотренного действующим законодательством механизма отзыва выборных должностных лиц.

С одной стороны, стоит признать, что действующие нормы являются в большей степени декларативными и на практике практически не применяются, в том числе из-за сложности реализации процедуры отзыва и низкого уровня вовлечения населения в избирательный процесс на муниципальном уровне.

Однако в условиях усиления публично-властной составляющей местного самоуправления, несомненно, требуются и меры, направленные на усиление второй составляющей института местного самоуправления — общественной. В связи с этим возможным видится некоторое реанимирование механизма отзыва выборных должностных лиц на муниципальном уровне. Если сложности реализации этой процедуры связаны в том числе с некоторыми законодательными противоречиями (как, например, некоторые противоречия в части оснований для отзыва), то в этой части законодательство может быть усовершенствовано. Особенно учитывая природу отзыва как механизма ответственности муниципальной власти непосредственно перед населением [Болдырев, 2022]. Потенциально можно рассмотреть и возможность изменения оснований для отзыва. Например, в условиях перехода к одноуровневой модели территориальной организации местного самоуправления правом на инициирование отзыва можно было бы наделить жителей отдельных населенных пунктов или избирательных округов.

Дифференцированный подход к рассматриваемому механизму предусмотрен и в Аргентине. Разные субъекты федерации по-разному регулируют основания для отзыва муниципальных выборных должностных лиц.

Например, Конституцией Автономного города Буэнос-Айрес и Органическим законом от 01.09.2005 № 1.777 «О коммунах» предусмотрено, что инициативу об отзыве может выдвинуть 20% населения соответствующего муниципального образования — коммуны. При этом законодательство не указывает конкретных оснований для отзыва, отмечая лишь, что отзыв может быть связан с деятельностью соответствующих должностных лиц.

После инициирования процедуры Верховный суд автономного города Буэнос-Айрес проводит проверку в части процедуры, и при отсутствии нарушений назначается голосование. Примечательно, что участие в голосовании по отзыву является обязательным, а отзыв считается состоявшимся, если за него проголосовали более половины избирателей.

Законодательство провинции Энтре-Риос исходит из того, что отозвать выборное должностное лицо можно за несоблюдение предвыборной программы или за нарушение должностными лицами обязанностей. При этом отзыв считается состоявшимся, если за сохранение выборным лицом проголосовало менее 80% от количества полученных на выборах голосов.

В свою очередь Конституцией провинции Огненная земля, Антарктида и острова Южной Атлантики предусмотрено получение согласия законодательного органа провинции для реализации процедуры отзыва.

Таким образом, провинциальное законодательство в Аргентине применяет различные подходы в части определения как оснований, так и процедуры отзыва. Данный опыт может быть использован при дальнейшей реализации муниципальной реформы в России в целях повышения степени участия населения в осуществлении муниципальной власти и контроля за деятельностью выборных должностных лиц. Альтернативой предложенному исключению института отзыва из законодательства могла бы стать дифференциация оснований для отзыва. В действующем законе о местном самоуправлении имеется норма о закреплении оснований для отзыва в уставах муниципальных образований, которая фактически неприменима в том числе из-за иных положений данного федерального закона. В контексте необходимости вовлечения жителей в управленческий процесс видится возможным предоставление субъектам федерации и муниципальным образованиям устанавливать собственное регулирование относительно оснований и процедуры отзыва при сохранении на федеральном уровне гарантий от злоупотребления.

Децентрализованные территориальные образования

Укрупнение муниципальных образований создает проблему отдаления жителей от местных органов публичной власти, что, как следствие, приводит к сокращению степени вовлеченности граждан в принятие управленческих решений на муниципальном уровне. Указанная проблема, как правило, решается либо посредством образования особых территориальных образований (без наделения их статусом муниципального образования), либо формированием децентрализованных муниципальных органов в отдельных населенных пунктах.

В России, например, в 2018 г. в законе о местном самоуправлении появилась статья 27.1, которая допускает назначение старост в сельских населенных пунктах, входящих в состав поселений, муниципальных или городских округов. Однако, несмотря на справедливо позитивную оценку такого механизма взаимодействия жителей отдельных населенных пунктов и органов муниципальной власти [Булгакова, Крупкин, 2022], он не решает комплексно проблему отдаления муниципальной власти от населения.

В аргентинском законодательстве предпринимаются разные попытки решить указанную проблему. Прежде всего стоит отметить, что провинции в этом смысле используют

две модели территориального устройства. В рамках первой предполагается категоризация муниципиев в зависимости (преимущественно) от количества жителей, проживающих в них. В таком случае нередко создаются небольшие муниципии, в которых проблема отдаления муниципальной власти от населения столь остро не встает. Второй подход — создание помимо муниципиев иных территориальных образований (нередко они именуются коммунами), в которых также формируются избранные органы муниципальной власти. При этом статус таких территориальных образований отличается от статуса муниципия как с институциональной точки зрения (в части сокращенного количества членов представительных органов, например), так и с точки зрения их самостоятельности (в том числе ввиду сокращенной компетенции и отсутствия политической автономии).

В других ситуациях, когда создаются более крупные муниципальные образования, обозначенная выше проблема решается разными способами. Так, в Автономном городе Буэнос-Айрес муниципальные образования именуются коммунами (которые не следует путать с коммунами в большинстве других субъектов федерации). При этом законодательство Буэнос-Айреса указывает, что коммуны разделяются на районы (*исп. barrios*). Такие районы не имеют какого-то специального статуса, они скорее являются исторически естественным образом сложившимися территориями, но без юридического статуса. В них не формируются собственные органы власти, но их жители вовлекаются в процесс управления коммуной. В условиях обязательного избирательного права органы власти коммуны, как правило, не игнорируют сложившийся порядок.

Законодательство Буэнос-Айреса содержит ряд положений, способствующих вовлечению жителей районов в процедуру принятия решений на уровне коммуны. Так, Органическим законом «О коммунах» закреплено, что органы управления коммун располагаются в наиболее доступном для ее жителей районном центре; также указывается на возможность образования представительств коммунальных органов в районах с учетом, среди прочего, идентичности района и интересов жителей. Кроме того, среди полномочий, осуществляемых коммуной совместно с городом, упоминается разработка рекламных акций, помощь и консультации негосударственным организациям жителей, обществ развития, кооперативным ассоциациям, потребителям и пользователям, районным клубам и другим некоммерческим гражданским объединениям, действующим на территории коммуны. Законом предусматривается и образование консультативных коммунальных советов при органах власти, которые, среди прочего, участвуют в обсуждении бюджета коммуны. При этом отдельно указывается, что заседания таких советов проводятся в разных районах, чтобы обеспечить вовлеченность жителей всех районов в управленческий процесс.

В свою очередь, Конституции провинции Сан-Луис устанавливает, что в сельских населенных пунктах с более чем 80 избирателями могут формироваться муниципальные делегации, которые зависят от ближайшего муниципия и управляются избираемым населением делегатом и его заместителем. Делегат, среди прочего, отвечает за выполнение общественных работ, контроль частных работ, соблюдение и обеспечение исполнения правовых актов муниципалитета.

В соответствии с Органическим законом провинции Огненная земля, Антарктида и острова Южной Атлантики от 28.09.1984 № 236 «О муниципалитетах», районные (соседские) комиссии воспринимаются как формирования, помогающие главе муниципального образования в выполнении им своих полномочий. Им могут быть предоставлены полномочия по наблюдению за выполнением публичных работ и оказанием публичных услуг, а муниципии регулируют порядок взаимодействия с ними в целях повышения качества работ и услуг.

Законодательство провинции Риоха (Органический закон от 09.12.1999 «О муниципалитетах») предусматривает возможность создания так называемых промежуточных территориальных образований для взаимодействия с населением, а также обязывает вести их учет. Среди прочего, в таких территориальных образованиях назначаются делегаты органов местного самоуправления.

Принимая во внимание тенденции правового регулирования в России, свидетельствующие об укрупнении муниципальных образований (в частности, целый ряд субъектов федерации полностью или частично перешли к одноуровневой модели муниципально-территориального устройства (Московская область, Удмуртская Республика, Ставропольский край и др.)), а также соответствующие положения законопроекта о местном самоуправлении (предлагающие отказ от двухуровневой модели муниципально-территориального устройства на всей территории России), соответствующий опыт Аргентины может быть адаптирован к российским реалиям. В случае полного перехода к одноуровневой муниципально-территориальной модели представляется целесообразным предоставить субъектам федерации дополнительные возможности по определению механизмов вовлечения населения в управленческий процесс. Вместе с тем на федеральном уровне видится уместным закрепление общих минимальных требований к вовлечению населенных пунктов и их жителей в деятельность органов местного самоуправления.

Участие населения в обсуждении различных вопросов

Законодательство Аргентины предусматривает и классические формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Практически все субъекты федерации закрепляют минимальный перечень форм непосредственной демократии — выдвижение правотворческой инициативы, участие в публичных слушаниях и общественных обсуждениях.

В ряде случаев такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления подкрепляются гарантиями нормативного характера.

Так, Органическим законом провинции Чако от 06.12.1995 № 4233 «О муниципиях» закреплено, что жители муниципиев должны в обязательном порядке участвовать в обсуждении проекта бюджета. Формы участия закрепляются в муниципальных правовых актах, но минимальная степень участия обеспечивается, в частности, посредством:

- обеспечения информированности граждан о возможности участия в обсуждении;
- обеспечением возможности личного присутствия;
- при необходимости — разделением города на «части» и обсуждением отдельных вопросов по частям.

Также указанный закон провинции Чако наделяет определенной субъектностью так называемые соседские общины (*исп. vecindario*), представители которых имеют право участвовать в принятии управленческих решений. Например, они могут инициировать общественные обсуждения, им также предоставляется право участвовать в заседаниях представительных органов, представляя доклады и участвуя в дискуссии по темам, представляющим для них интерес.

В свою очередь, Органическим законом провинции Жужуй от 25.10.1989 № 4466 «О муниципиях» закреплена обязанность муниципиев сотрудничать при принятии управленческих решений с различного рода образованиями, такими как профсоюзы рабочих, профессиональные и деловые организации. Примечательно, что и для такого рода организаций сотрудничество с муниципальными органами власти также рассматривается в качестве обязанности.

Схожие положения закреплены в Органическом муниципальном законе провинции Сан-Хуан от 19.11.2014 № 430-Р, где среди полномочий соседских общин указаны следующие:

- обращаться к властям с петициями по вопросам, представляющим их соответствующие интересы, и предлагать меры, которые они считают целесообразными;
- требовать технической и/или экономической помощи для выполнения общественных работ и услуг, имея возможность суброгации в таких задачах;
- заключать соглашения между собой и с муниципалитетом для достижения зональных целей;
- предлагать проекты постановлений, связанных с вопросами, представляющими муниципальный интерес.

Конституция провинции Сантьяго-дель-Эстеро также предусматривает возможность образования местных сообществ, обладающих субъектностью и участвующих в выработке управленческих решений.

Примечательно, что во всех изложенных случаях провинциальное законодательство не требует юридического оформления статуса таких сообществ, что упрощает коммуникацию представителей гражданского общества и муниципальной власти.

Важнейшим вопросом в части организации местного самоуправления является вопрос о территориальных основах. Российское законодательство исходит из того обязательного учета мнения населения при изменении границ или преобразовании муниципальных образований. При этом от имени населения позицию зачастую выражает представительный орган муниципального образования. При этом процедура изменения границ и преобразования муниципальных образований предполагает и проведение публичных слушаний. Однако представительный орган при выражении согласия на соответствующие изменения не связан результатами публичных слушаний. Несмотря на то, что такой подход признается судами оправданным [Определение КС РФ, 2020; Решение Моск. обл. суда, 2019], это явно свидетельствует о наличии проблем в части степени вовлеченности населения в решение столь важного вопроса.

В Аргентине в этой части ряд провинций устанавливают требование об обязательном проведении голосования жителей при изменении территориальных основ

организации муниципальной власти. Например, Органическим законом провинции Рио-Негро от 15.12.1989 № 2353 «О муниципиях» проведение референдума является обязательным условием как для объединения муниципальных образований, так и для их разделения.

В условиях наличия в России неоднозначной (с точки зрения ее оценки) тенденции на укрупнение муниципальных образований, подходов, складывающихся в правоприменительной практике, опыт Аргентины в этой части однозначно заслуживает внимания. Среди прочего, отдельного анализа заслуживают положения о наделении определенной субъектностью соседских общин. Проблема наделения местных сообществ субъектностью широко обсуждается и в рамках отечественной доктрины муниципального права, признается важность анализа соответствующего зарубежного опыта [Ларичев, 2019]. В последних исследованиях локальные сообщества предложено рассматривать в качестве средства преодоления городских конфликтов [Ларичев и др., 2023]. Институционализация таких сообществ могла бы стать важным шагом по вовлечению населения в управленческий процесс, сближения муниципальной власти и населения, что крайне важно в условиях тенденции на централизацию публичной власти.

Заключение

Анализ аргентинского законодательства о местном самоуправлении демонстрирует разнообразие подходов к регулированию форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Такое разнообразие обусловлено отсутствием единого федерального регулирования рассматриваемого института и передачей соответствующих нормотворческих функций субъектам федерации — провинциям и автономному городу Буэнос-Айрес.

Аргентинский подход к организации муниципальной власти отличается прямым нормативным признанием муниципальной автономии в качестве политической. Такой подход нельзя назвать распространенным среди современных государств. В некоторых государствах (Испания, Германия) предполагается преимущественно административная самостоятельность местного самоуправления, что следует из законодательства или правоприменительной практики. В России на этот счет не сформулировано однозначной позиции: Конституционный суд Российской Федерации не отрицает наличия у муниципальной власти политической функции, но и не дает оснований считать, что органы местного самоуправления обладают полной политической автономией.

Восприятие политической автономии муниципальных образований предполагает наличие особенностей к правовому регулированию отдельных институтов. В частности, аргентинское законодательство исходит из обязательности участия в выборах всех уровней, в том числе муниципальных. Такой подход предполагает императивное вовлечение населения в осуществление местного самоуправления, что, вероятно, имеет позитивное влияние как минимум с точки зрения общественного контроля за деятельностью муниципальной власти. Тем не менее применительно к России такой подход на данном этапе не видится оправданным. Во-первых, он не решит, а замаскирует проблему низкой

вовлеченности жителей муниципальных образований в муниципальный избирательный процесс. Кроме того, это может вызвать отторжение в обществе, что не способствует сохранению консенсуса между властью и гражданским обществом.

В этой связи в большей степени заслуживает дополнительного анализа опыт Аргентины в части регулирования отдельных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (с точки зрения возможности его учета и заимствования при должной адаптации).

Так, провинциальное законодательство Аргентины демонстрирует различные подходы к институту отзыва выборных должностных лиц. В России, в условиях усиления влияния региональной власти на муниципальную (в том числе в части формирования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местных администраций), актуализируется вопрос о повышении влияния и населения на деятельность муниципальных чиновников. В настоящее время предусмотренный в отечественном законодательстве механизм отзыва муниципальных выборных должностных лиц практически нереализуем. В этой связи альтернативой его полного исключения из законодательства (как это предусмотрено проектом нового закона о местном самоуправлении) является корректировка подходов как в части оснований отзыва (например, отказ от обязательного судебного решения), так и в части процедуры. Видится целесообразным наделить субъекты федерации и муниципальные образования правом определения как оснований для отзыва, так и процедуры, с сохранением общих требований на уровне федеральном в качестве гарантии от злоупотреблений.

В отечественной доктрине муниципального права нередко встречается точка зрения о необходимости расширения перечня вопросов, которые подлежат решению на местном референдуме. Позиция, несомненно, заслуживает критического анализа, однако в этой части опыт Аргентины также весьма показателен: нередко на местный референдум выносятся вопросы, связанные с долгосрочным планированием экономической деятельности.

В развитие данной темы стоит отметить, что однозначно заслуживает внимания практика аргентинских провинций, предусматривающих обязательное проведение референдума или голосования по вопросу об изменении территориальных основ организации местного самоуправления. В условиях практики преобразования муниципальных образований и упразднения поселенческого уровня муниципальной власти данный вопрос в высшей степени актуален в рамках отечественного правопорядка. В условиях пока сохраняющейся двухуровневой модели муниципально-территориального устройства представляется актуальным включение соответствующих положений в федеральный закон о местном самоуправлении в целях повышения степени вовлеченности населения в решение столь важного вопроса.

Следствием укрупнения муниципальных образований является отдаление муниципальной власти от населения. В подобных случаях аргентинское законодательство нередко наделяет субъектностью либо отдельные образования внутри муниципиев, либо объединения граждан в том или ином виде. Обращает на себя внимание наделение статусом субъекта муниципальных правоотношений местных сообществ. Нельзя сказать,

что данный вопрос в рамках аргентинского правопорядка получил комплексную регламентацию, однако такой подход заслуживает внимания и дополнительного изучения с точки зрения возможности его заимствования. Проблема институционализации локальных сообществ широко обсуждается в отечественной доктрине. В связи с этим на основе в том числе исследования аргентинского опыта представляется целесообразным включение в законодательство о местном самоуправлении положений, направленных на признание субъектности локальных сообществ. Учитывая опыт зарубежных федеративных государств, предоставление полномочий субъектам федерации в указанной части также выглядит вполне возможным и обоснованным.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Авакьян С. А. 2020. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. № 1. С. 31–44. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-1-31-44>
- Арановский К. В. 2010. Всеобщее избирательное право в его ценностных основаниях и издержках // Российский юридический журнал. № 4. С. 67–75.
- Болдырев О. Ю. 2022. Проект нового Закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. № 2. С. 65–70.
- Братцева Е. А. 2019. Территориальное общественное самоуправление — самостоятельный и автономный общественный институт // Государственная власть и местное самоуправление. № 5. С. 40–44.
- Булгакова Е. В., Крупкин П. Р. 2022. Институт сельского старосты в системе местного самоуправления: история и современность // Государственная власть и местное самоуправление. № 10. С. 29–34.
- Васильев В. И. 2015. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. № 9. С. 149–161. <https://doi.org/10.12737/13047>
- Гамбашидзе И. А. 2001. Предвыборная агитация: правовые аспекты // Право и власть. № 1. С. 65–72.
- Гордеева И. В. 2023. Территориальное общественное самоуправление в России как национальная модель общественного участия в осуществлении публично-властных полномочий // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 9. № 2 (34). С. 83–108. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-2-83-108>
- Еремян В. В. 2016. Публичное право стран Латинской Америки: в 2 т. Т. 1. Становление и развитие институтов местного самоуправления (от городов-государств до конца XX века). М.: Международные отношения. 624 с.
- Комлев Е. 2020. Защита местной автономии в Конституционном суде Испании // Сравнительное конституционное обозрение. № 5 (138). С. 89–111.
- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 31.01.2023)
- Ларичев А. 2019. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. № 3 (130). С. 85–97.

- Ларичев А. А., Солдатова Л. В., Таболин В. В. 2023. Локальные сообщества как средство разрешения городских конфликтов // RUDN Journal of Law. Vol. 27. No. 4. Pp. 902–918. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-902-918>
- Определение Конституционного суда Российской Федерации от 29.10.2020 № 2414-О. <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision501717.pdf> (дата обращения: 19.03.2024).
- Осейчук В. И. 2016. О лучших представителях народа, чистых и честных выборах // Конституционное и муниципальное право. № 3. С. 31–36.
- Приходько Т. В., Федорова О. В. 2021. Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года // Муниципальная служба: правовые вопросы. № 1. С. 16–19.
- Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 14.02.2024).
- Решение Московского областного суда от 14 августа 2019 г. по делу № 3а-839/2019 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.
- Тарабан Н. А. 2018. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. № 3. С. 44–49.
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
- Чихладзе Л. Т., Болдырев О. Ю. 2020. Местное самоуправление в правовых позициях Конституционного Суда РФ и его судей в контексте конституционной реформы 2020 // Антиномии. Т. 20. Вып. 3. С. 71–87. <https://doi.org/10.24411/2686-7206-2020-10304>
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996 [Конституция Автономного города Буэнос-Айрес 1996 г.] // Congreso de la Nación Argentina: off. website. <https://www.congreso.gov.ar/constituciones/CABA.pdf> (дата обращения: 19.03.2024).
- Constitución de la provincia de San Luis de 1987 [Конституции провинции Сан-Луис 1987 г.] // Congreso de la Nación Argentina: off. website. <https://www.congreso.gov.ar/constituciones/SAN-LUIS.pdf> (дата обращения: 19.03.2024).
- Constitución de la provincia de Santiago del Estero de 2005 [Конституция провинции Сантьяго-дель-Эстеро 2005 г.] // Congreso de la Nación Argentina: off. website. <https://www.congreso.gov.ar/constituciones/SANTIAGO-DEL-ESTERO.pdf> (дата обращения: 19.03.2024).
- Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur de 1991 [Конституция провинции Огненная земля, Антарктида и острова Южной Атлантики 1991 г.] // Congreso de la Nación Argentina: off. website. <https://www.congreso.gov.ar/constituciones/TIERRA-DEL-FUEGO.pdf> (дата обращения: 19.03.2024).
- Código electoral nacional, Ley de 18 de agosto de 1983 [Национальный избирательный кодекс Аргентины, утвержденный Законом от 18.08.1983 № 19.945] // Официальный бюллетень от 6 октября 1983 г.
- Gabriela Ábalos M. 2022. Fundamentos para la autonomía municipal de la mano de un obiter dictum // Forum. No. 13. Pp. 79–102.
- La Constitución de la Nación Argentina de 1853, reformada en 1994 [Национальная Конституция Аргентины 1853 г. (в редакции 1994 г.)] // Argentina.gov.ar: off. website. <https://www.argentina.gov.ar/normativa/nacional/804/texto> (дата обращения: 19.03.2024).

- Ley orgánica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1 de septiembre de 2005 № 1.777 “De comunas” [Органический закон Автономного города Буэнос-Айрес от 01.09.2005 № 1.777 «О коммунах»] // Официальный бюллетень от 7 октября 2005 г.
- Ley orgánica de la Provincia de Chaco de 6 de diciembre de 1994 № 6.843 “De municipios” [Органический закон провинции Чако от 06.12.1995 № 4233 «О муниципиях»] // Официальный бюллетень от 11 декабря 1995 г.
- Ley orgánica de la Provincia de Jujuy de 25 de octubre de 1989 № 4.466 “De municipios” [Органический закон провинции Жужуй от 25.10.1989 № 4466 «О муниципиях»] // Официальный бюллетень от 28 марта 1990 г.
- Ley orgánica de la Provincia de la Rioja de 9 de diciembre de 1999 № 6.843 “De municipalidades” [Органический закон провинции Риоха от 09.12.1999 № 6.843 «О муниципалитетах»] // Официальный бюллетень от 11 января 2000 г.
- Ley orgánica de la Provincia de Misiones de 20 de octubre de 2011 № XV “De municipalidades” [Органический закон провинции Мисьонес от 20.10.2011 № XV «О муниципалитетах»] // Официальный бюллетень от 13 декабря 2011 г.
- Ley orgánica de la Provincia de Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de 28 de septiembre de 1984 № 236 “De municipalidades” [Органический закон провинции Огненная земля, Антарктида и острова Южной Атлантики от 28.09.1984 № 236 «О муниципалитетах»] // Официальный бюллетень от 14 мая 1985 г.
- Ley orgánica de la Provincia de Río Negro de 15 de diciembre de 1989 № 2.353 “De municipios” [Органический закон провинции Рио-Негро от 15.12.1989 № 2.353 «О муниципиях»] // Официальный бюллетень от 6 ноября 1990 г.
- Ley orgánica de la Provincia de Santa Cruz de 17 de octubre de 1958 № 55 “De municipalidades” [Органический закон провинции Санта-Крус от 17.10.1958 № 55 «О муниципалитетах»] // Официальный бюллетень от 30 октября 1958 г.
- Ley orgánica municipal de la Provincia de San Juan de 19 de noviembre de 2014 № 430-P [Органический муниципальный закон провинции Сан-Хуан от 19.11.2014 № 430-P] // Официальный бюллетень от 16 мая 2015 г.

References

- Avakyan, S. A. (2020). Drafts of laws on amendments to the constitution of the Russian Federation: is round four coming? *Constitutional and Municipal Law*, (1), 31–44. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-1-31-44> [In Russian]
- Aranovskiy, K. V. (2010). Universal suffrage and its value grounds and costs. *Russian Juridical Journal*, (4), 67–75. [In Russian]
- Boldyrev, O. Yu. (2022). The Draft of a New Law on Local Self-Government without Self-Government. *Constitutional and Municipal Law*, 65–70. [In Russian]
- Brattseva, E. A. (2019). Territorial Public Self-government: an Independent and Autonomous Public Institution. *State power and Local Self-Government*, (5), 40–44. [In Russian]
- Bulgakova, E. V., & Krupkin, P. R. (2022). The Village Elder Institution in the System of Local Self-Government: History and Modern Times. *State Power and Local Self-Government*, (10), 29–34. [In Russian]
- Vasiliev, V. I. (2015). Local self-government on the way to centralization and reduction of electivity. *Journal of Russian Law*, 3(9), 149–161. <https://doi.org/10.12737/13047> [In Russian]

- Gambashidze, I. A. (2001). Election campaign: legal aspects. *Law and Power*, (1), 65–72. [In Russian]
- Gordeeva, I. V. (2023). Territorial self-government in Russia as a national model of public participation in the exercise of public authority. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 9(2), 83–108. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-2-83-108> [In Russian]
- Eremyan, V. V. (2016). *Public law of Latin American Countries in 2 vols. Vol. 1. Formation and Development of Local Self-Government Institutions (From City-States to the End of the Twentieth Century)*. International Relations. [In Russian]
- Komlev, E. (2020). Defense of local autonomy in the Constitutional Court of Spain. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 29(5), 89–111. [In Russian]
- Constitution of the Russian Federation (1993). Retrieved Jan. 31, 2023, from https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [In Russian]
- Larichev, A. (2019). Down the stairs leading up: local communities and overcoming the municipal crisis. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 28(3), 85–97 [In Russian]
- Larichev, A. A., Soldatova, L. V., & Tabolin, V. V. (2023). Local communities as a tool for urban conflict resolution. *RUDN Journal of Law*, 27(4), 902–918. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-902-918> [In Russian]
- Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation, No. 2414-O (2020). Retrieved Mar. 19, 2024, from <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision501717.pdf>
- Oseychuk, V. I. (2016). On the Best Representatives of the People, Net and Fair Elections. *Constitutional and Municipal Law*, (3), 31–36. [In Russian]
- Prikhodko, T. V., & Fedorova, O. V. (2021). Local Self-Government within the Framework of the Amendments to the Constitution of the Russian Federation Adopted in 2020. *Municipal Service: Legal Issues*, (1), 16–19. [In Russian]
- On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority, Draft Federal Law, No. 40361-8 (n.d.). Retrieved Feb. 14, 2024, from <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> [In Russian]
- Sertakov v. Voronezh Region Government, Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography in Voronezh Region, FSSRCC Federal Cadastral Chamber, (Moscow Regional, 2019). [In Russian]
- Taraban, N. A. (2018). Local self-government in Russia: a civil society institution or a step in the power vertical? *State Power and Local Self-Government*, (3), 44–49. [In Russian]
- On the general principles of the organization of local self-government in the RF (with amendments and additions), RF Federal Law, No. 131-FZ (2003). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, (40), art. 3822. [In Russian]
- Chikhladze, L. T., & Boldyrev, O. Yu. (2020). Local self-government in legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and its judges in the context of Constitutional reform 2020. *Antinomii=Antinomies*, 20(3). 71–87. <https://doi.org/10.24411/2686-7206-2020-10304> [In Russian]
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996. Retrieved Mar. 19, 2024, from <https://www.congreso.gov.ar/constituciones/CABA.pdf> [In Spanish].
- Constitución de la provincia de San Luis de 1987. Retrieved Mar. 19, 2024, from <https://www.congreso.gov.ar/constituciones/SAN-LUIS.pdf> [In Spanish].
- Constitución de la provincia de Santiago del Estero de 2005. Retrieved Mar. 19, 2024, from <https://www.congreso.gov.ar/constituciones/SANTIAGO-DEL-ESTERO.pdf> [In Spanish].

- Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur de 1991. Retrieved Mar. 19, 2024, from <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/TIERRA-DEL-FUEGO.pdf> [In Spanish].
- Código electoral nacional, Ley de 18 de agosto de 1983 // Boletín Oficial, 6 de Septiembre de 1983. [In Spanish]
- Gabriela Ábalos, M. (2022). Fundamentos para la autonomía municipal de la mano de un obiter dictum. *Forum*, (13), 79–102.
- La Constitución de la Nación Argentina de 1853, reformada en 1994. Retrieved Mar. 19, 2024, from <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/804/texto> [In Spanish].
- Ley orgánica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1 de septiembre de 2005 № 1.777 “De comunas” // Boletín Oficial, 7 de Octubre de 2005 [In Spanish].
- Ley orgánica de la Provincia de Chaco de 6 de diciembre de 1994 № 6.843 “De municipios” // Boletín Oficial, 11 de Diciembre de 1994 [In Spanish].
- Ley orgánica de la Provincia de Jujuy de 25 de octubre de 1989 № 4.466 “De municipios” // Boletín Oficial, 28 de Marzo de 1990 [In Spanish].
- Ley orgánica de la Provincia de la Rioja de 9 de diciembre de 1999 № 6.843 “De municipalidades” // Boletín Oficial, 11 de Enero de 2000 [In Spanish].
- Ley orgánica de la Provincia de Misiones de 20 de octubre de 2011 № XV “De municipalidades” // Boletín Oficial, 13 de Diciembre de 2011 [In Spanish].
- Ley orgánica de la Provincia de Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de 28 de septiembre de 1984 № 236 “De municipalidades” // Boletín Oficial, 14 de Mayo de 1985 [In Spanish].
- Ley orgánica de la Provincia de Río Negro de 15 de diciembre de 1989 № 2.353 “De municipios” // Boletín Oficial, 6 de Noviembre de 1990 [In Spanish].
- Ley orgánica de la Provincia de Santa Cruz de 17 de octubre de 1958 № 55 “De municipalidades” // Boletín Oficial, 30 de Octubre de 1958 [In Spanish].
- Ley orgánica municipal de la Provincia de San Juan de 19 de noviembre de 2014 № 430-P // Boletín Oficial, 16 de Mayo de 2015 [In Spanish].

Информация об авторе

Евгений Юрьевич Комлев, кандидат юридических наук, заместитель директора юридического института по научной работе, доцент кафедры муниципального права, Российский университет дружбы народов, Москва, Россия; доцент департамента публичного права, Национальный исследовательский институт «Высшая школа экономики», Москва, Россия komleve@mail.ru

Information about the author

Evgeny Yu. Komlev, Cand. Sci. (Jur.), Deputy Dean for Research, Associate professor, Department of Municipal Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russia; Associate Professor, School of Public Law, Faculty of Law, Higher School of Economics (HSE University), Moscow, Russia komleve@mail.ru