

ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В современной России проявились неоднозначные тенденции в территориальной организации государства, построении и функционировании публичной власти. До недавнего времени практически все аспекты территориально-властной организации Российского государства анализировались в контексте теории федерализма и теории местного самоуправления. Однако российская и зарубежная политико-правовая практика свидетельствуют о том, что далеко не все доктринальные конструкции территориально-публичного властвования укладываются в границы обстоятельных теорий формы территориального устройства государства (федерализма, унитаризма, регионализма) и местного самоуправления (местного управления). Государственно-властный механизм функционирует не только на территориях публично-правовых образований (федеративного государства в целом, субъектов федерации, муниципальных образований), но и в иных пространствах (административно-территориальных, управленческих единицах), учреждаемых с учетом различных, в том числе неправовых, факторов (причем так было на протяжении практически всей истории российской государственности, в том числе в монархический и советский периоды). Примерами таких административно-территориальных единиц в Российской Федерации являются федеральные округа, административные (управленческие, образовательные) округа в некоторых субъектах РФ, зоны территориального развития, территории ускоренного социально-экономического развития, инновационный центр «Сколково», свободный порт Владивосток, Арктическая зона РФ, городские агломерации и т.п. В современной России де-факто появились новые уровни публичной власти и государственного управления — субфедеральный (межрегиональный), субрегиональный (межмуниципальный), субмуниципальный (межпоселенческий). Кроме того, Российская Федерация является участником целого ряда межгосударственных образований, признавая юрисдикцию соответствующих наднациональных органов. В сложившихся реалиях на одной и той же территории одновременно могут функционировать органы публичной власти различных уровней, а также негосударственные структуры (в том числе хозяйствующие субъекты), наделенные отдельными властными полномочиями. В этой связи актуализируется проблема экстерриториальной компетенции и межуровневого взаимодействия различных органов публичной власти. В статье не только сформулированы некоторые теоретические суждения по обозначенной теме, но и предложены направления решения возможных доктринальных и правоприменительных проблем (в частности, применительно к муниципальному уровню публично-властного механизма).

© Некрасов С. И., 2017

* Некрасов Сергей Иванович, кандидат юридических наук, профессор Государственного университета управления, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, член Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ
s-nekrasov@yandex.ru
109542, Россия, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99

Ключевые слова: орган публичной власти, орган государственной власти, орган местного самоуправления, территориальная организация публичной власти, государственное устройство, компетенция, экстерриториальная компетенция, полномочия, административно-территориальная единица, государственное управление, местное самоуправление, муниципальное образование, межуровневое взаимодействие.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.140-152

Профессора Н. А. Михалёву¹ справедливо относят к основателям таких самостоятельных направлений в конституционно-правовой науке, как конституционное право государств СНГ² и региональное конституционное право

Российской Федерации³. В своих работах она обращала внимание на неоднозначные тенденции в территориальной организации современного Российского государства, в организации власти на федеральном, региональном

¹ Личное знакомство с профессором Н. А. Михалёвой состоялось после ее назначения официальным оппонентом по моей кандидатской диссертации (заочное знакомство, естественно, состоялось намного раньше — в ходе чтения многочисленных работ Надежды Александровны). За возможность личного, непосредственного общения с известным отечественным ученым-конституционалистом я признателен своему учителю И. М. Степанову (которому в 2015 г. исполнилось бы 90 лет), поскольку именно по его предложению диссертационный совет Института государства и права РАН сделал соответствующее назначение. Оппонирование по диссертационному исследованию, посвященному единству и разделению власти в федеративном государстве, не было следствием лишь личных добрых отношений научного руководителя соискателя и членов диссертационного совета с оппонентом — в многогранной по тематике научной деятельности Н. А. Михалёвой заметное место занимают работы, посвященные обстоятельному анализу различных территориально-властных аспектов конституционной теории и практики (*Михалёва Н. А. Эволюция и перспективы нового российского федерализма // Право и жизнь. 1994. № 6 ; Она же. Правовые аспекты современного российского федерализма // Федеративное устройство России: история и современность : сб. обзоров и статей. М., 1995 ; Она же. Координационный механизм согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов в сфере правотворчества // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации : сб. аналитических обзоров и рекомендаций. М., 1995 ; Она же. Конституционная юстиция — гарант федерализма (региональный аспект проблемы) // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. М., 1998 ; Она же. Федерализм и национальные меньшинства // Современный федерализм. Состояние и тенденции развития / отв. ред. О. Е. Кутафин. М., 1999 ; Она же. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012 ; Она же. Российский федерализм в объективе конституционного правосудия // Конституционное правосудие в Российской Федерации и Германии : материалы круглого стола 9—10 октября 2012 г. / под общ. ред. В. И. Фадеева. М., 2013).*

² *Михалёва Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1998 ; Она же. Конституционная модель государственного устройства в странах СНГ (сравнительно-правовой анализ) // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства в современный период : Материалы Всероссийской научной конференции. М., 2003. Т. 1 ; Она же. Архитектоника парламентских учреждений в странах СНГ // Труды Института государства и права РАН. 2006. № 3.*

³ *Михалёва Н. А. Конституционные реформы в республиках — субъектах Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 4 ; Она же. Структура конституций уставов субъектов Российской Федерации // Право и государство. 2008. № 5 ; Она же. Порядок принятия, пересмотра и внесения поправок в региональные конституции и уставы // Lex Russica. 2008. № 3 ; Она же. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. 2009. № 1.*

Мы сохраняем убежденность в том, что неоднократно переиздававшаяся работа «Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование)» по своему содержанию выходит за пределы характеристики региональных основных законов и представляет собой обстоятельный курс конституционного (уставного) права субъектов РФ.

и местном уровнях (применительно к новому содержательному наполнению конституционной модели государственного устройства России, концепции государственного суверенитета в федеративном государстве, разграничению власти по вертикали, территориальной и национально-культурной автономии и т.п.)⁴. Соглашаясь с прозорливым ученым, выскажем некоторые суждения в данном аспекте.

Политико-правовая практика свидетельствует о том, что в Российской Федерации без изменения федеративного устройства, административно-территориального деления и административно-территориального устройства де-факто появились новые уровни публичной власти, новые уровни государственного управления. Так, образованные в России федеральные округа по своей сущности не имеют ничего общего с федеративной формой территориального устройства, природа указанных публично-властных единиц с известной территориальной основой — не федеративная, а административно-управленческая⁵. Аналогичную природу имеют подобные округа в некоторых субъектах РФ (административные округа в Москве, управленческие округа в Свердловской области, образовательные округа в Самарской, Астраханской областях, Алтайском крае и в других регионах).

В российской политико-правовой практике, равно как и в зарубежной, при выстраивании схем территориального властвования все чаще учитываются и получают нормативное оформление не только традиционные (классические) факторы (территориальное устройство государства, административно-территориальное деление, территориальная организация местного самоуправления, автономия и т.п.), но и факто-

ры неправовые (не сугубо правовые), внетерриториальные — экономические, социальные, демографические, управленческие, интеграционные, глобализационные и др.⁶ Заметим, что учет в конфигурации властного механизма экономических и управленческих факторов не является порождением и тенденцией XXI в., в России имеется собственный исторический опыт, в частности, вопросы экономического районирования, функционирования совнархозов, территориально-производственных комплексов и т.п. были неизменными спутниками советского государственного строительства⁷.

Именно отмеченные факторы предопределяют то, что властные институты подчас создаются и функционируют на территориях (в пространствах), не являющихся публично-правовыми образованиями (в частности, субъектами РФ или муниципальными образованиями), причем иногда для целей управления на той или иной территории учреждаются специальные органы власти (так называемые «территориальные» министерства — федеральные министерства по развитию Дальнего Востока, по делам Северного Кавказа, по делам Крыма, министерство по вопросам Коми-Пермяцкого округа в Пермском крае); префектуры административных округов в г. Москве (а в Центральном административном округе столицы, кроме того, один из заместителей префекта одновременно является начальником управления по *территории* Китай-город, причем назначение указанного должностного лица осуществляется городскими властями по согласованию с федеральными органами государственной власти); органы межрегиональных и межмуниципальных объединений и т.п. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегиче-

⁴ Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции. С. 158—170.

⁵ Столь жесткий вывод не мешает согласиться с утверждением, что создание федеральных округов с назначенными полномочными представителями Президента РФ вносит определенные изменения в структуру федеративных отношений (см.: Двадцать лет Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. М., 2013. С. 196).

⁶ Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А. Г. Гранберга, В. В. Кистанова. М., 2003 ; Некрасов С. И. Неправовые факторы в территориальной организации публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2.

⁷ Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945—1985 гг.) / под общ. ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2012. С. 202—206 ; Некрасов С. И. Вопросы территориальной организации советского государства и государственного аппарата в науке государственного права // Труды Института государства и права РАН. 2013. № 6.

ском планировании в Российской Федерации»⁸ нормативно закрепил давно предлагаемое и используемое (причем с различным смысловым наполнением) в научном обороте понятие «макрорегион», под которым понимается часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов РФ. Очевидно, что макрорегионы не являются не только субъектами РФ, но и какими-либо иными публично-правовыми образованиями, тем не менее в пространствах таких единиц предполагается функционирование органов публичной власти различных уровней и правовое оформление управленческих решений в рамках стратегии пространственного развития Российской Федерации, государственной политики регионального развития Российской Федерации, решения задач стратегического планирования (ст. 20, 21 Закона). В рамках реализации государственной политики РФ в Арктике Указом Президента РФ определена сухопутная территория Арктической зоны Российской Федерации, в состав которой вошли как отдельные субъекты РФ (Мурманская область, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа), так и отдельные муниципальные образования других субъектов РФ (городские округа Архангельск, Воркута, Норильск, некоторые улусы Якутии, муниципальные районы Красноярского края и др.)⁹. Специальными административно-территориальными единицами являются, по сути, предусмотренные законодательством зоны территориального развития¹⁰, территории опережающего социально-экономического развития¹¹, свободный порт Владивосток¹², инновационный центр «Сколково»¹³ (первые три типа пространственно охватывают несколько муниципальных образований в рамках одного субъекта РФ).

В правовой регламентации функционирования публичной власти в отмеченных административно-территориальных единицах имеют место интересные, в том числе проблемные, моменты. Прежде всего это функционирование всегда межуровневое (многоуровневое) — в данных территориальных образованиях взаимодействуют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления (отсюда — и многоуровневость правового регулирования с известной проблемой разграничения компетенции). Функционирование рассматриваемых образований порождает новый тип внутригосударственных публично-правовых договоров — соглашение между Правительством РФ (либо уполномоченным федеральным органом исполнительной власти), правительством субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом (органами) муниципального образования (муниципальных образований) о функционировании зоны территориального развития либо о создании территории опережающего социально-экономического развития с законодательно регламентированным предметом регулирования (ст. 8 Федерального закона № 392-ФЗ, п. 5 ст. 3 Федерального закона № 473-ФЗ).

Наконец, еще один момент. В целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития Правительством РФ определяется управляющая компания, которая по организационно-правовой форме может быть только хозяйственным обществом (либо акционерным обществом с принадлежностью 100 % акций Российской Федерации, либо дочерним хозяйственным обществом, созданным с участием такого акционерного общества). Обращает на

⁸ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁹ Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

¹⁰ Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 9 дек. (далее — Федеральный закон № 392-ФЗ).

¹¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26. (далее — Федеральный закон № 473-ФЗ).

¹² Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4338 (далее — Федеральный закон № 212-ФЗ).

¹³ Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

себя внимание то, что, несмотря на свою организационно-правовую форму (коммерческой организации), управляющая компания наделяется законодателем публично-властными полномочиями, причем приоритетными по отношению к полномочиям региональных и муниципальных органов публичной власти. Согласно ст. 23 Федерального закона № 473-ФЗ полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на территории опережающего социально-экономического развития осуществляются в соответствии с действующим законодательством, за исключением полномочий, отнесенных указанным законом к компетенции уполномоченного федерального органа или управляющей компании, а ст. 21 Закона прямо предписывает, что в случае если в границы территории опережающего социально-экономического развития входит городское или сельское поселение, то управляющая компания осуществляет некоторые функции в отношении такого поселения (в частности, обеспечение функционирования объектов инфраструктуры, предоставление государственных и муниципальных услуг) на основании соглашения о передаче полномочий, заключенного между уполномоченным федеральным органом, управляющей компанией и соответствующим органом местного самоуправления. Представители управляющей компании в обязательном порядке входят и в коллегиальный орган — наблюдательный совет территории опережающего социально-экономического развития, наряду с представителями федерального, регионального и муниципального органов публичной власти (ст. 6 Федерального закона № 473-ФЗ).

Несмотря на известную логику отмеченной схемы (апробированной ранее на примере инновационного центра «Сколково»), представляется нецелесообразным очевидное (и в значительной степени механическое) смешение функций и полномочий органов публичной власти различных уровней и хозяйствующего субъекта. Акционерное общество даже со стопроцентным государственным участием все равно остается хозяйствующим субъектом, коммерческой организацией с известными квалифицирующими признаками (имущественная обособленность, самостоятельная имущественная ответственность, извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и пр.). Видимо, хозяйствующий субъект может и должен управлять производ-

ством, инвестициями, капиталовложениями, логистикой, предпринимательскими рисками, корпоративными отношениями, земельными участками и т.п., а управлять населенной территорией все-таки должны органы публичной власти, связанные своим социальным предназначением (именно на это ориентируют законодателя классические постулаты теории государства, теории публичной власти, теории компетенции и др.).

Для специального государственного управления на определенных территориях в арсенале государства имеется институт территориальных органов федеральных и региональных органов исполнительной власти, а для разнотипного взаимодействия с представителями бизнеса существуют различные организационно-правовые формы юридических лиц (в том числе с участием публично-правовых образований) и типы договорных связей (в том числе публично-частного характера).

На фоне сказанного заметим, что закон о свободном порте Владивосток закрепляет уже более логичную и традиционную схему государственного управления в специальной административно-территориальной единице, при которой определяющая роль принадлежит именно органам государственной власти (а возглавляет наблюдательный совет — коллегиальный орган управления территорией свободного порта — заместитель Председателя Правительства РФ). В законодательных нормах не просматривается явно выраженного произвольного ограничения компетенции региональных и муниципальных органов власти, руководитель управляющей компании является лишь одним из членов наблюдательного совета, при этом управляющая компания может наделяться отдельными властными полномочиями по соглашению с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (видимо, и данное соглашение следует отнести к новым типам публично-правовых договоров в современной России), однако эти полномочия вполне соответствуют природе управляющей компании как хозяйствующего субъекта и не вторгаются в компетенцию других органов публичной власти (ст. 8 Федерального закона № 212-ФЗ).

Рассмотренные схемы организации специального пространственного властвования являются иллюстрацией того, что в Российской Федерации на одной и той же территории могут одновременно функционировать различные

(с точки зрения «уровневой принадлежности») властные институты. Есть и другие примеры. Так, в субъектах РФ, наряду с собственными региональными органами государственной власти, функционируют территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. В муниципальных образованиях нередко параллельно существуют органы местного самоуправления и государственные органы, созданные в рамках административно-территориальных единиц (причем границы таких единиц и муниципальных образований могут как совпадать (в районах «старой Москвы» осуществляется и местное самоуправление, и государственное управление), так и не совпадать — административно-территориальные единицы могут быть крупнее муниципальных образований (административные округа в Москве территориально охватывают несколько муниципальных образований), но и муниципальные образования могут быть крупнее административных единиц (часто городские округа имеют внутригородские административно-территориальные единицы, в которых функционируют структуры государственных органов управления образованием, здравоохранением, МВД, МЧС России, налоговой службы и т.п.)¹⁴. Отмеченный аспект может быть «осложнен» и международным элементом — на территорию РФ распространяется юрисдикция наднациональных органов межгосударственных объединений, участницей которых является Россия (Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Таможенного союза ЕАЭС, ОДКБ и др.), а некоторые субъекты РФ и муниципальные образования являются составными элементами еврорегионов, образуемых в русле интеграционной политики ЕС¹⁵.

Большинство из обозначенных выше факторов актуализируют проблему экстерриториальной компетенции в российском механизме власти. Так, если в административно-управленческих образованиях (различного рода округах) функционируют территориальные структуры (органы) органов власти более высокого уровня, основной функцией которых является обеспечение взаимодействия этих властных институтов с органами власти более низкого уровня (в рамках данной функции и определяется компетенция соответствующих окружных структур), то имеет место образование нового звена в межуровневой системе публичного управления. Как правило, на окружном уровне создаются территориальные структуры органов исполнительной власти (как общей, так и специальной, отраслевой компетенции): полномочные представители Президента РФ и их аппараты; территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (которые территориально также могут охватывать пространство нескольких субъектов РФ; такое имеет место, в частности, в системе МЧС России, МВД России, Министерства обороны РФ); территориальные органы органов исполнительной власти субъектов РФ (префектуры административных округов и управы районов в г. Москве, администрации управленческих округов Свердловской области, окружные органы управления образованием Самарской, Кировской областей и т.п.). Однако могут создаваться и окружные структуры иных государственных органов, в частности прокуратуры (речь здесь идет не только о прокуратурах федеральных округов, но и о других звеньях системы прокуратуры в Российской Федерации, например, в Москве функционируют проку-

¹⁴ После внесения очередных изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в мае 2014 г. предусмотрена возможность придания внутригородским районам статуса муниципальных образований (Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770), однако это возможно исключительно по усмотрению субъектов РФ в соответствии с принимаемыми региональными законами, следовательно, и обозначенная схема продолжает иметь место в российской модели территориальной организации публичной власти.

¹⁵ Мы пока не находим ярких фактических и аналитических иллюстраций сколько-нибудь значимых достижений участия российских территорий в еврорегионах, что не означает нецелесообразности подобного участия и соответствующих научных исследований (см.: Чернов С. Н. Правовые основы парадипломатии европейских и российских регионов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10).

ратуры административных округов, районные прокуратуры де-факто могут быть межрайонными (как в той же Москве), специализированные прокуратуры (транспортная, военная) всегда межтерриториальны и т.д.)¹⁶.

Нормативно может закрепляться и иной подход. Так, в п. 2 ст. 1 Закона Свердловской области от 23.06.1997 № 38-ОЗ «О Северном управленческом округе»¹⁷ специально подчеркнуто, что самостоятельный уровень государственного управления и самостоятельная система исполнительных органов государственной власти в округе не образуются, а действующие на территории округа территориальные отраслевые и межотраслевые исполнительные органы государственной власти Свердловской области входят в областную структуру исполнительной власти, возглавляемую губернатором области. Стремление областного законодателя подчеркнуть принцип единства государственной власти заслуживает поддержки, но нормативное закрепление видения уровней публичного управления порождает некоторые вопросы. Ведь та или иная система государственных органов (в том числе образующая ветвь государственной власти) может иметь несколько уровней функционирования, и выделение дополнительного уровня властвования призвано обеспечить приближение властных институтов к населению и к органам публичной власти более низкого уровня, повышение устойчивости и эффективности системы управления (что, в свою очередь, отнюдь не означает неперемного формирования некой самостоятельной системы органов власти). В компетенции администрации управленческих округов Свердловской области (которые являются территориальными межотраслевыми исполнительными органами государственной власти области) и их единоличных руководителей — управляющих просматривается административно-координационная функция в отношении как с территориальными органами исполнительной

власти области, так и с органами местного самоуправления (для взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований и руководителями организаций, расположенных в пределах границ округа, при администрации округа могут создаваться общественные советы руководителей органов местного самоуправления и руководителей организаций).

Представляется, что и федеральные округа (в масштабах общенациональной системы), и административные (управленческие) округа (в масштабах региональных систем) образуют самостоятельный уровень государственного управления (без неперемного учреждения самостоятельной (относительно самостоятельной) системы органов государственной власти). Примечательно, что административные округа в некоторых субъектах РФ были образованы намного раньше учреждения федеральных округов (10 административных округов в «старой Москве» — в 1991 г., управленческие округа в Свердловской области — в 1997 г.), что дает основание для предположения о возможном заимствовании федеральным центром регионального управленческого опыта.

Принципиально иной аспект экстерриториальной компетенции имеет место при образовании объединенной администрации муниципального района и поселения — административного центра данного района. При использовании такой, предусмотренной законодательно, схемы организации муниципальной власти администрация района одновременно исполняет полномочия и администрации поселения (абз. 3 п. 2 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸). Однако районная администрация не просто устраняет поселенческую администрацию из системы органов местного самоуправления поселения, «забирая» себе полномочия последней — подобная

¹⁶ Известная межтерриториальность имеет место и в конфигурации судебной системы — в частности, окружные и апелляционные арбитражные суды юрисдикционно охватывают территории нескольких субъектов РФ, а районные суды — нескольких административно-территориальных единиц местного уровня. Однако основной функциональный замысел такого подхода видится не в обеспечении эффективности государственного управления, а в обеспечении независимости суда (в том числе от региональных и местных властей) и решении организационно-процессуальных вопросов функционирования судебной власти.

¹⁷ Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 6. Ст. 975.

¹⁸ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

схема реализуема исключительно при условии включения соответствующих положений в уставы обоих муниципальных образований (района и поселения). Следовательно, юрисдикция районной администрации на территорию административного центра распространяется не вследствие ее (администрации) исключительного волеизъявления, одностороннего управленческого решения — для полной передачи исполнительно-распорядительных полномочий местной администрации поселения органу местного самоуправления более высокого уровня необходима в конечном счете воля населения административного центра района (выраженная непосредственно или через представительный орган — в зависимости от способа принятия устава).

В то же время и поселенческая администрация не вправе в одностороннем порядке устраниваться от исполнения своих обширных полномочий, «отдав» их местной администрации района — соответствующее положение должно быть предусмотрено и в уставе муниципального района. Иными словами, в основе экстерриториальной компетенции районной администрации лежит согласованная воля населения двух муниципальных образований — муниципального района и поселения — административного центра этого района, выраженная, однако, не посредством заключения двустороннего договора (соглашения), а посредством нормативного закрепления соответствующих положений в уставах муниципальных образований. Заметим, во-первых, что передача (делегирование) *отдельных* полномочий органов местного самоуправления возможна лишь на основе соглашений в рамках межмуниципального сотрудничества, а во-вторых, *полная*, нормативно закрепленная передача полномочий исполнительно-распорядительного органа возможна только применительно к одному поселению — административному центру муниципального района (другие поселения этого же района в подобной схеме участвовать не могут).

Таким образом, рассмотренная ситуация в значительной степени уникальна, однако она порождает и ряд доктринальных и практических проблем. Городское или сельское поселение, являющееся административным центром муниципального района, сохраняет свой статус самостоятельного муниципального образования со своей системой органов местного самоуправления, однако все (!) исполнительно-распорядительные полномочия (а именно

через эти полномочия прежде всего и решаются вопросы местного значения, актуальные и понятные населению) не осуществляются поселенческими органами местного самоуправления. Возникает вопрос о компетенционном взаимоотношении (включая вопросы подконтрольности и подотчетности) органов местного самоуправления поселения (представительного органа, главы поселения, контрольно-счетного органа и др.) с местной администрацией муниципального района в части исполнения последней полномочий местной администрации поселения. Бюджет поселения принимается представительным органом поселения, им же осуществляется контроль за исполнением бюджета (в том числе посредством учреждаемого контрольно-счетного органа), представительный орган поселения издает нормативные акты, подписываемые главой поселения и действующие на территории поселения. Возникает вопрос, в какой мере местная администрация муниципального района, на которую возложено исполнение полномочий местной администрации поселения — административного центра этого района, связана муниципальными правовыми актами поселения, в какой степени и в каких формах она включена в систему сдержек и противовесов в отношениях органов местного самоуправления поселенческого уровня?

В целях снижения коллизийности в рассмотренном срезе властеотношений могут быть предложены следующие варианты. Первый — не предоставлять городским и сельским поселениям, являющимся административными центрами муниципальных образований, статус самостоятельных муниципальных образований. В этом случае конституционное право населения административного центра района на местное самоуправление будет реализовываться через участие в районном референдуме, в формировании органов местного самоуправления муниципального района, в публичных слушаниях, собраниях и конференциях граждан, опросах, через территориальное общественное самоуправление и т.п., а также через органы местного самоуправления района (которые, заметим, для населения административного центра максимально доступны в сравнении с транспортной, а тем более пешеходной доступностью для жителей других поселений этого района). Административный центр муниципального района при таком подходе станет внутримunicipальным образованием, крупным населенным пунктом,

управляемым районными органами местного самоуправления (в структуре которых, и прежде всего — в структуре местной администрации, могут быть предусмотрены специальные подразделения для муниципального управления на территории административного центра).

Второй вариант — сохранив статус самостоятельного муниципального образования за поселением, являющимся административным центром муниципального района (все-таки сложно отрицать, что у населения административного центра есть признаки территориально-публичного коллектива, организованного в границах соответствующего поселения), предусмотреть возможность осуществления районными органами местного самоуправления не только исполнительно-распорядительных, но и иных полномочий в интересах населения административного центра. В частности, депутаты представительного органа муниципального района, избранные от административного центра (а это, как правило, самое крупное и населенное муниципальное образование в районе), могли бы образовать некий «малый совет» (депутацию), выполняющий полномочия представительного органа поселения — административного центра района (при этом указанные депутаты, естественно, сохраняют право решающего голоса и при решении общерайонных вопросов на заседаниях «большого совета»). Один из заместителей главы муниципального района мог бы курировать реализацию вопросов местного значения на территории административного центра; администрация поселения могла бы быть структурным территориальным подразделением местной администрации муниципального района. Аналогия подобной конфигурации исполнительной власти имеется на региональном уровне. Так, в структуре исполнительных органов государственной власти Забайкальского края образуется специальный координирующий исполнительный орган по территории Агинского Бурятского округа, руководитель которого одновременно является заместителем председателя Правительства (п. 2 ст. 106 Устава Забайкальского края)¹⁹. В рамках данного варианта возможен и иной подход: представительный орган муниципального района в определенные дни (к примеру, один раз в неделю, в месяц и т.п.) «работает» в качестве

представительного органа поселения — административного центра района, принимает решения по вопросам местного значения этого поселения. Подобный подход реализуется на региональном уровне в некоторых европейских федерациях, в которых субъекты федерации (земли) одновременно являются городами — Берлин, Вена.

Однако при реализации подобной схемы на муниципальном уровне есть серьезный нюанс — депутаты представительного органа муниципального района, избранные от других поселений, не заинтересованы непосредственно в решении проблем административного центра; поэтому схема с выделением малого совета в данном варианте представляется более предпочтительной. Образование контрольно-счетного органа поселения представляется не обязательным, тем более что и п. 11 ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»²⁰ допускает возможность заключения соглашений между представительными органами муниципальных районов и представительными органами поселений, входящих в состав этого района, о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Третий вариант — не создавать органы местного самоуправления в муниципальном районе. При данном подходе в районе, являющемся административно-территориальной единицей, будет реализовываться концепция местного государственного управления, а местное самоуправление будет осуществляться на уровне поселений, т.е. на том низовом уровне, на котором в большей степени возможны самоорганизация населения и самоуправленческие начала в организации и функционировании власти. Во многих субъектах РФ уже учреждены и функционируют территориальные органы региональных органов государственной исполнительной власти в административно-территориальных единицах на уровне городов и районов, и при совпадении границ этих единиц с муниципальными образованиями (городскими округами и

¹⁹ Забайкальский рабочий. 2009. 18 февр.

²⁰ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

муниципальными районами) неизбежно имеют место параллелизм и дублирование в конфигурации местной публичной власти, отсутствие у населения четкого представления о компетенции местных властей, повышается коллизийность в системе публичной власти. Предлагаемый вариант позволит минимизировать указанные недостатки.

Мы отдаем отчет в том, что реализация любого из предлагаемых вариантов потребует серьезных (пакетных) изменений федерального законодательства (о местном самоуправлении, избирательного, бюджетного и др.) или же принятия нового закона о местном самоуправлении (в частности, в случае реализации концепции четкого нормативного закрепления сочетания местного самоуправления и местного государственного управления и ограниченности местного самоуправления лишь поселенческим уровнем). Так, если в поселении, являющемся административным центром муниципального района, не будет формироваться свой представительный орган и не будет избираться глава поселения, то формирование представительного органа района следует проводить исключительно путем прямых выборов, с тем чтобы не лишать население административного центра права на участие в формировании органов местного самоуправления и определять состав депутатов, избираемых от поселения (соответственно, необходимы конкретизирующие коррективы ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Если администрация муниципального района (или ее структурное подразделение) будет осуществлять все полномочия по решению вопросов местного значения на территории поселения — административного центра, то целесообразно законодательно закрепить положение о том, что в процедуре наделения полномочиями главы администрации (или его заместителя по вопросам административного центра, руководителя специального территориального органа, выполняющего функции и полномочия местной администра-

ции поселения — административного центра) либо в выработке условий и заключении контракта с главой администрации обязательно участие депутации от поселения (соответствующая конкретизация потребуется в ст. 37 Закона). Однако, как представляется, исключать возможность реализации в краткосрочной или долгосрочной перспективе доктринальных работ в практике государственного и муниципального строительства в России вряд ли стоит.

Экстерриториальная компетенция имеет место при реализации законодательной возможности перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ²¹ (в частности, в Удмуртии, Забайкальском крае, Орловской и Ульяновской областях²²). Предполагается, что такое перераспределение (с некоторыми законодательными ограничениями) должно осуществляться на региональном законодательном уровне, применительно ко всем однотипным муниципальным образованиям соответствующего субъекта РФ с не слишком частым пересмотром (срок перераспределения не может быть меньше срока полномочий регионального парламента). В известной степени можно вести речь об экстерриториальной компетенции и органов, учрежденных в рамках межрегиональных и межмуниципальных объединений (ассоциаций, союзов), однако сколько-нибудь реальными властными, управленческими, контрольно-надзорными полномочиями эти органы не обладают — их компетенция определяется правовой природой указанных органов, и речь главным образом идет о представительских, координационных, совещательных, консультативных, информационно-аналитических функциях и полномочиях.

Рассмотренные вопросы экстерриториальной компетенции в контексте межтерриториальных и внутритерриториальных аспектов организации публичной власти неизбежно имеют проявление и при анализе иных факторов, влияющих на территориальную организацию

²¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 27.05.2014). Ст. 26.3.

²² Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Вопросы законодательного регулирования участия населения в осуществлении местного самоуправления» (28 мая 2015 г.) // URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>.

публичной власти в государстве — экономических, социальных, этнических, культурно-религиозных, управленческих, глобализационно-интеграционных и др. Однако эти группы факторов заслуживают быть предметом самостоятельного научного анализа²³.

Нам уже доводилось отмечать, что Н. А. Михалёва, как того требует этика ученого, постоянно ориентирует читателя своих трудов на

использование достойных работ коллег по научному сообществу и кафедральному коллективу²⁴. Коллеги по кафедре, другие представители конституционно-правовой науки отвечают Надежде Александровне тем же²⁵. Данная статья является одной из иллюстраций востребованности богатейшего творческого наследия известного отечественного государствоведа в работах ее коллег, последователей, учеников.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А. Г. Гранберга, В. В. Кистанова. — М., 2003.
2. Двадцать лет Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. — М., 2013.
3. Конституционно-правовой статус органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации / отв. ред. Г. Д. Садовникова. — М., 2015.
4. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
5. Михалёва Н. А. Конституционная юстиция — гарант федерализма (региональный аспект проблемы) // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. — М., 1998.
6. Михалёва Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. — М., 1998.
7. Михалёва Н. А. Порядок принятия, пересмотра и внесения поправок в региональные конституции и уставы // Lex Russica. — 2008. — № 3.
8. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2012.
9. Михалёва Н. А. Структура конституций уставов субъектов Российской Федерации // Право и государство. — 2008. — № 5.
10. Михалёва Н. А. Эволюция и перспективы нового российского федерализма // Право и жизнь. — 1994. — № 6.
11. Михалёва Н. А. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. — 2009. — № 1.
12. Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945—1985 гг.) / под общ. ред. Ю. Л. Шульженко. — М., 2012.
13. Чернов С. Н. Правовые основы парадипломатии европейских и российских регионов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 10.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2015 г.

²³ Отдельные контурные суждения автора по отмеченной проблеме см., в частности: Некрасов С. И. Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (к постановке проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2.

²⁴ Некрасов С. И. Правовой анализ регламентации и практики электоральных отношений в современной России (рец. на: Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М., 2011. 322 с.) // Государство и право. 2013. № 2. С. 124.

²⁵ Конституционно-правовой статус органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации / отв. ред. Г. Д. Садовникова. М., 2015. С. 20, 44 и др.

EXTRATERRITORIAL COMPETENCE IN THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES

NEKRASOV Sergey Ivanovich — PhD in Law, Professor at the State University of Management, Senior Scientific Worker at the RAS Institute of State and Law, Member at the Local Government Council under the Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of Russian Federation
s-nekrasov@yandex.ru
109542, Russia, Moscow, Ryazanskiy Prospekt, 99

Review. *The modern Russia has seen mixed trends in the territorial organization of the State, constructing and functioning of public authorities. Until recently, virtually all aspects of territorial-power organization of the Russian State were analyzed in the context of the theory of federalism and local government theory. However, Russian and foreign political and legal practices indicate that not all doctrinal design clusters of public Dominion fit into the boundaries of the detailed theories of form of the territorial organization of the State (federalism, regionalism, unitary) and local self-government (local government). The public-imperious mechanism operates not only in the territories, public law entities (Federal State as a whole, the subjects of the Federation, municipalities), but also in other areas (administrative-territorial, administrative units), established by taking into account various, including non-legal factors (so it has been throughout the history of Russian statehood, including monarchical and Soviet periods). The examples of administrative-territorial units in the Russian Federation are Federal districts, administrative (management, educational) district in some subjects of the Russian Federation, territorial development zones, the territory of rapid socio-economic development, Skolkovo Innovation Centre, free port of Vladivostok, Russian Arctic Zone, urban agglomerations, etc. The modern Russia de facto introduces new levels of public authority and public administration — subfederal (interregional), subregional (intermunicipal), submunicipal (intersettlement). In addition, the Russian Federation is a party to a number of intergovernmental institutions, recognizing the jurisdiction of the relevant supranational bodies. In the prevailing realities on one and the same territory, public authorities can simultaneously operate at various levels, as well as non-State actors (including businesses) with separate powers. In this regard, the problem of extraterritorial jurisdiction and inter-level interactions between different public authorities is becoming more topical. The article not only formulates some theoretical judgments on the designated theme, but also the possible directions of doctrinal and enforcement problems (in particular, in relation to the municipal level of publicly-imperious mechanism).*

Keywords: public authority, state authority, local government, territorial organization of the state, competence, extraterritorial jurisdiction, powers, administrative-territorial units, public administration, local self-government, municipal formation, inter-level interaction.

BIBLIOGRAPHY

1. State-Territorial Structure of Russia (Economic and Legal Framework) / A.G. Granberg, V.V. Kistanov (Eds.) Moscow. 2003.
2. Twenty Years of the Constitution of the Russian Federation / A.G. Lisitsyn-Svetlanov (ed.). -M., 2013.
3. Constitutional and Legal Status of the Legislative and Executive Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation / G.D. Sadovnikova (Ed.). -M., 2015.
4. Mikhaleva, N. A. The Constitution and the Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation (Comparative Law Research). -M., 2013.
5. Mikhaleva, N. A. Constitutional Justice — the Guarantor of Federalism (Regional Aspect) // The Russian Federation and its Constituent Entities: Problems of Harmonization. — M., 1998.
6. Mikhaleva, N. A. Constitutional Law of the CIS Countries. Moscow, 1998.
7. Mikhaleva, N. A. The Procedure for the Adoption, Revision and Amendment of the Regional Constitution and Statutes // Lex Russica. -2008. — № 3.
8. Mikhaleva, N. A. Problems of Federalism and Autonomy in Russian Jurisprudence // Topical Issues of the Constitutional and Municipal Law. A Collection of Articles Dedicated to the 75-th Anniversary of the Academician O. E. Kutafin / V.I. Fadeev (Ed.) — M., 2012.
9. Mikhaleva, N. A. The Structure of the Constitutions of the Charters of the Constituent Entities of the Russian Federation // The Law and the State. -2008. — № 5.
10. Mikhaleva, N. A. Evolution and Perspectives of the New Russian Federalism // Law and Life, 1994, No. 6.

11. *Mikhaleva, N. A.* The Legal Features of the Constitutions and Statutes of the Constituent Entities of the Russian Federation as a System Integrity // The Law and the State: Theory and Practice. — 2009. — № 1.
12. Soviet Political System: Realities, Projects, Ideas, Controversies (1945-1985) / Yu.L. Shul'zhenko (ed.). Moscow, 2012.
13. *Chernov, S. N.* Legal Basis for Paradiplomats of the European and Russian Regions // State Power and Local Self-Government. — 2013. — No. 10.