АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

КООРДИНАЦИОННЫЕ НОРМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СТРАН ЕВРОПЫ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Максуров А. А.

кандидат юридических наук, доцент, Школа права, Университет Парижа (Франция), 75005, Франция, г. Париж, Arrondissement, Rue Saint-Guillaume, 27, polzovatel.mos@bk.ru

УДК 352(4-011/-012.1)
ББК 67.400.7(4)

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы закрепления координационных норм в законодательстве стран Европы. Материал представляет интерес в качестве позитивного зарубежного опыта и возможности его использования в России.

Ключевые слова: координация, конституционные нормы, международное сотрудничество, информация, согласование, полномочия.

COORDINATION NORMS IN THE LEGISLATION OF EUROPEAN COUNTRIES O LOCAL GOVERNMENT

Maksurov A. A.

Candidate of Law, Associate Professor, School of Law, University of Paris (France), 75005, France, Paris, Arrondissement, Rue Saint-Guillaume, 27, polzovatel.mos@bk.ru

Annotation. The article deals with the problems of fixing coordination norms in the constitution of one of the countries of Europe. The material is of interest as a positive foreign experience and the possibility of its use in Russia.

Key words: coordination, constitutional norms, international cooperation, information, authorization.

Проблематика обеспечения межведомственного взаимодействия (координации) органов государственной власти между собой и с любыми иными субъектами права при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности сегодня особо актуальна и значима.

© Максуров А. А., 2018

Координация выступает здесь как наиболее значимая и совершенная форма межведомственного и межсубъектного взаимодействия. Мы полагаем, что это скрытый резерв системы, за счет которого деятельность органов государства на данном направлении может стать более эффективной.

«Координация» сегодня – «модное» юридико-государственное понятие. Если обратиться к интернет-поисковику Google мы увидим, что слово «координация» встречается в сети в не менее 6300000 случаях, а «coordination» – 172 миллиона раз.

Такое внимание не случайно. Именно феномен координации позволяет решить казалось бы неразрешимые проблемы, снять существенные противоречия, объективно возникающие между людьми в процессе их повседневной деятельности.

Мы полагаем, что в указанной части вполне возможно использовать зарубежный опыт, например, опыт применения координационной юридической технологии в указанной сфере в странах Европы.

Интересно, например, что, хотя в законодательстве Дании о координации мало, собственно говоря, самой координационной терминологии, но в тех актах о местном самоуправлении, где механизмы координации все же рассматриваются, достаточно подробно указаны способы действий координирующего органа, формы координации и процедуры согласования.

Например, в Section 4 of The Greenland Home Rule Act (Act No. 577 of 29 November 1978) показан порядок осуществления координации местной власти: «органы местного самоуправления могут определять, что юрисдикции в любой области, из перечисленных в приложении к этому закону, или в рамках таких областей, должны быть переданы в ведение местных органов власти. Органы местного самоуправления осуществляют законодательную и исполнительную власть в областях, переданных в соответствии с подразделом (1), и несут ответственность за расходы, связанные с то. То же самое правило применяется в случаях, когда центральными властями Королевства, после согласования с органами местного самоуправления, определяется подведомственность в таких областях, или части таких областей, которые должны быть переданы в ведение местных органов власти. Законопроекты, касающиеся таких областей юрисдикции, какие передаются Ландстингом и подписываются председателем Ландсстюре оформляются только актами Ландстинга». [1]

О необходимости и форме координации внешней политики с участием местного самоуправления отмечено в Section 11 of The Greenland Home Rule Act, где сказано, что «Предложения о принятии тех или иных мер, находящиеся на рассмотрении органов местного самоуправления, которые будут иметь существенное значение для внешних связей области, в том числе посредством участия области в международном сотрудничестве, должны быть обсуждены с центральными органами исполнительной власти до принятия любого решения». [1]

В Section 2 of Home Rule Act of the Faroe Islands (No. 137 of March 23, 1948) предусмотрено, что «Вопросы и области управления, указанные в прилагаемом списке, в принципе, можно рассматривать как особую сферу заинтересованности Фарерских островов. Правительство Фарерских островов (в лице органов, указанных во втором предложении п. 1) может решить, что все или некоторые из этих вопросов и сфер администрирования должны немедленно быть переданы к полномочиям местного Правительства Фарерских островов с условием, что последнее возьмет на себя расходы по их реализации. С таким же условием, местное Правительство Фарерских островов может позже решить, какие еще вопросы и сферы управления, указанные в списке, но не переданные ему сразу, будут переданы в ведение местного Правительства Фарерских островов. Подобным образом местное Правительство Фарерских островов обязано принять к своему ведению вопросы и области управления, указанные в списке, когда национальные власти сочтут это необходимым». [2]

В Section 7 данного акта установлено, что «Для того, чтобы обеспечить «Løgting» максимально возможное влияние на разработку специальных условий для Фарерских островов в соответствии с Законом, принятым национальными органами власти, правительственные законопроекты, содержащие положения, касающиеся исключительно Фарерских островов должны быть представлены в Правительство Фарерских островов для рассмотрения прежде, чем они будут представлены национальным Правительством в национальном парламенте. Другие национальные законодательные акты, затрагивающие вопросы местного значения Фарерских островов должны быть представлены в Правительство Фарерских островов для рассмотрения прежде, чем они будут введены в действие на Фарерских островах. В каждом случае может быть установлен фиксированной срок, в течение которого по мнению Правительства, должна быть предоставлена такая отсрочка исполнения. Если по каким-либо уважительным причинам это не представляется возможным, документы, указанные в настоящем разделе акта направляется в Правительство Фарерских островов для обсуждения как можно скорее». [2]

Любопытно, что датское правительство осуществляет координацию порою в самых неожиданных местах: «в течение следующих четырех лет правительство выделит в общей сложности 820 млн. датских крон для улучшения психиатрии. Мы специализируемся на этом лечении, так что пациенты обращаются

к сотрудникам с опытом работы именно в психических заболеваниях. Мы обеспечим доступ к системам психиатрического лечения. Мы предоставим более эффективную диагностику и будем добиваться всеобъемлющего, высокого качества усилий правительства, скоординированных на региональном и местном уровне». [3]

Например, много внимания уделяется возможностям координации при международном сотрудничестве.

Так, «Швеция участвует в ряде международных инициатив. Одной из таких инициатив является сети для повышения осведомленности об экстремизме и радикализации, учрежденные Европейской комиссией в сентябре 2011 года (сети осведомленности о Радикализации). На поддержку местной борьбы с экстремизмом мы должны применить координационные правила, а не нормы о сотрудничестве» (план действий для защиты демократии против насилия и поощрения экстремизма; ID-номер: СКР. 2011/12:44). [4] Здесь мы видим, что шведский законодатель четко понимает, как разницу между координацией и кооперацией (сотрудничеством), так и возможности каждого из указанных методов регулирования.

В Швеции большое значение придается координации в системе местного самоуправления: «согласованный аудит местного самоуправления и его компаний. Один или несколько избранных аудиторов или альтернативных аудиторов, избранных для проверки деятельности комитетов, должны быть назначены в качестве залоговых аудиторов в полностью принадлежащих органам местного самоуправления предприятиях и в фондах, созданных исключительно муниципалитетом или окружным советом. Скоординированный аудит местного самоуправления и его компаний является одним из инструментов контроля и контроля со стороны Ассамблеи и, следовательно, является важной частью активного управления собственными компаниями. Ответственность за это руководство лежит на собрании, которое, однако, может в определенной степени назначить задачу исполнительному комитету. Проверка этого руководства и того, как исполнительный комитет выполняет свою надзорную функцию, являются центральными вопросами для скоординированного аудита» (Изучение и определение ответственности в органах местного самоуправления, ID-номер: SOU 2004: 107). [5]

Также: «важно согласовать планирование аудита. В запросе также указывается, насколько важно для Ассамблеи обеспечить, чтобы на практике был составлен график координации, который позволяет обеспечить реальное определение подотчетности для всех мероприятий местного самоуправления, то есть планирование, которое охватывает ежегодные отчеты, аудит-отчеты и отчеты об инспекциях, а также решения общего собрания и решения о собраниях» (рассмотрение и определение ответственности в органах местного самоуправления, идентификационный номер: SOU 2004: 107). [5]

Еще цитата: «Одним из основных предложений в докладе является формирование социальных целевых групп, состоящих из социальных служб, полицейских и школьных кадров на местном уровне для совместной работы с молодыми преступниками. Эти социальные целевые группы должны составлять локальную форму сотрудничества, в рамках которой инициативы по оказанию помощи молодым людям в ситуациях риска могут координироваться на индивидуальном уровне между соответствующими органами и другими субъектами, такими как добровольные организации» (План действий по защите демократии от насилия – продвижение экстремизма, ID-номер: Skr. 2011/12: 44). [4]

Только в общем смысле определены формы и условия сотрудничества, а не координации в Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons (980/2012): «различные сферы ответственности муниципалитета (речь идет о структурных подразделениях местной власти – А.М.) должны сотрудничать в поддержку благосостояния, здоровья, функционального потенциала и самостоятельной жизни пожилого населения. Более того, местные власти должны сотрудничать с государственными органами, компаниями, неправительственными организациями, представляющими пожилых людей и другими некоммерческими общинами (в смысле организаций – А.М.), действующими в муниципалитете, для поддержки благосостояния, здоровья, функциональных возможностей и самостоятельной жизни пожилого населения (Chapter 2 – «Local authorities' general responsibilities» Section 4 «Cooperation»).

Местные власти должны разработать план мер по поддержанию благосостояния, здоровья, функционального потенциала и самостоятельной жизни пожилого населения, а также организовать и развивать услуги и неформальный уход, необходимый пожилым людям. План должен поддерживать жизнь пожилого человека в собственном доме и меры по содействию реабилитации. План должен быть составлен в рамках стратегического планирования местных органов власти. План утверждается местным советом и его необходимо обновлять каждый срок полномочий совета (раздел 5 «План поддержки пожилого населения»).

План, упомянутый в подразделе 1, должен определять, как местные органы власти должны сотрудничать с органами, упомянутыми в разделе 4 (2). [6]

В Соединенном Королевстве достаточно часто используются координационные нормы и технологии. К числу позитивных моментов, которые можно заимствовать другим странам, отнесем четкое определение

сфер координационной деятельности, координационных полномочий и обязанностей по координации, компетенции координационных органов власти, подробную регламентацию осуществлении координационных процедур.

Между тем, имеются и недостатки в реализации координационных инструментов на уровне местного самоуправления.

Так, для координационных норм Соединенного Королевства, к сожалению, характерна слабая доктрина юридической координации. Указанное проявляется, например, в смешении в практике законодателя, категорий «координация» и «взаимодействие». Координационные нормы применяются не так широко, как этого хотелось бы. В ряде случаев имеет место необоснованное уменьшение объема координационного регулирования в последние годы.

Исходя из английской законодательной практики, на наш взгляд, в данном случае необходим комплексный законодательный подход к проблеме. В связи с изложенным, предлагается разработка и принятие соответствующего Федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», в котором была бы зафиксирована своего рода идеальная модель координационной юридической технологии.

В то же время, в Шотландии, например, The Community Empowerment (Scotland) Act 2015 предусматривает механизмы координации органов государственной власти и местных общих исходя именно из потребностей местного населения, что выражается в обмене мнениями, совместном планировании с учетом местных нужд и т.п. [7]

Другой пример: FINANCE AND CONSTITUTION COMMITTEE AGENDA 17th Meeting, 2017 (Session 5) Wednesday 14 June 2017 [8]: «Глава 4. Развитие координации местных общин в Шотландии. Местная группа Координационный области – это временная рабочая группа, которая была создана в 2002 году. Группа определила, что местными властями по всей Шотландии были приняты самые различные подходы к координации, в результате чего отсутствует единство в понимании ситуации.

Группа подготовила рекомендации в 2002 году. Ключевыми моментами которых были: местные координационные органы имеет сильную материальную и иную базу в общинах, они доступны для детей и взрослых, они базируется на определенных принципах и определяется целями, которые будут достигнуть, что позволит расширить сообщество для своевременной частичной переориентации инвестиций, локальные координаторы на местах имеют сильные стратегические связи с представителями здравоохранения, образования, социальной работы и добровольного сектора, локальные координаторы на местах работают напрямую с частными лицами и семьями, но не интегрированы в системы государственных услуг и бюджеты.

Произошел целый ряд событий, начиная с первых дней реализации программы: были установлены связи, запущена национальная программа по подготовке кадров для местных координационных органов и т.п. Используя эту чрезвычайно успешную модель обучения можно осуществлять методическую поддержку сетевого координатора.

Для популяризации вопроса проводили конференции по координации в х в 2004 и 2006 годах, сделан методический фильм о координации общин в Шотландии, была сделана публикация об истории локальной координации в Шотландии, сделан свой сайт по вопросам координации, а также создан консорциум по вопросам координации и т.п.

В докладе отмечается, что не все местные координаторы общин приняли участие в данных акциях и прошли обучение из-за отсутствия на это средств в местных бюджетах, однако для всех локальных координаторов были организованы бесплатные семинары четыре раза в год в Глазго, приняты меры к информационной поддержке координаторов общин через сеть интернет. Кроме того, в целях обмена опытом местные координаторы общин созвали местный форум и сейчас на постоянной основе регулярно проводят совещания.

Шотландское правительство финансирует оценку координации не самостоятельно, а с помощью научного центра социальной работы университета Стирлинга. Оценка направлена в основном на изучение следующих вопросов: какие уроки можно извлечь из опыта реализации местных координационных установок в Шотландии? каковы результаты локальной координации работы? каково будущее возможности для местных координационных органов?

Результаты оценки были опубликованы в 2007 году и показали, что в роли локального координатора региона наиболее высоко ценятся отдельные лица, об эффективной работе которых свидетельствуют и объективные положительные результаты. Авторы рекомендовали увеличение числа местных районных координаторов для того, чтобы добиться полного географического охвата Шотландии. В отчете об оценке также подчеркнуто, что ценности, навыки и качества местных координаторов являются более важными, чем их формальные квалификации. Местным координаторам общин нужны сложные и разнообразные навыки, способность самостоятельно руководить и наличие высокой мотивации и уверенности в своих силах, для чего важен и уровень их вознаграждения. На начало

2008 года было 58 местных координаторов, работающих в 24 из 32 районов местного самоуправления в Шотландии. В докладе приедены три примера демонстрируют развитие местных координационных области по трем разным местные органы власти в Шотландии.

Другим позитивным моментом следует признать то, что вопросы координации на уровне местного самоуправления включены в общую стратегию государственного развития Шотландии.

Согласно Scottish Government's Draft Energy Strategy and Consultation on Local Heat and Energy Efficiency Strategies (LHEES) and District Heating (DH) Regulation «Лидеры продемонстрировали полную поддержку выдвинутых предложений и готовы к более сфокусированной дискуссии о том, какой именно прогресс может быть достигнут в течение следующих нескольких десятилетий. Руководителям ясно, что местные общины, органы власти местного уровня и местные партнерства находятся в состоянии эффективной координации на местном уровне и основа прогресса именно здесь...Местное самоуправление имеет большой опыт в реализации этой программы, при этом местные органы власти имеют все возможности чтобы обеспечить основное требование LHEES в виде координации своих действий на местном уровне. Мы рассматриваем развитие LHEES как широкие возможности для местного самоуправления работать в согласованных рамках, посредством чего внести существенный вклад в развитие энергетики Шотландии».

Неудивительно, что в пункте 30 Creative Industries Framework Agreement Implementation Group Scotland's Creative Industries Partnership Report указано на необходимость создания Координационной группы, которая будет курировать вопросы идентификации и коммуникации ключевых возможностей для стратегического вмешательства в творческих отраслях. Чтобы убедиться, что творческие индустрии смогут реализовать потенциал, определенный в государственной экономической стратегии, государственный сектор должен быть в состоянии вмешаться, чтобы поддержать нынешние высокие темпы роста компании, но присмотреть для будущей поддержки компании, которые могут оказать положительное и стимулирующее воздействие на рост этого сектора, хотя они сегодня, возможно, сами по себе не имеют высокого темпа роста. Например, таким объектом может быть развитие потенциально прибыльного продукта или технологии, укрепление важного элемента цепочки поставок, или облегчение дальнейших значительных возможностей для роста в своей отрасли или местного сообщества.

Законодатель Ирландии широко использует координационные механизмы в процессе правового регулирования местного самоуправления. Необходимо отметить, что области использования инструментов координации очень разнообразны.

Удачным представляется решение с помощью координации структурных и функциональных проблем деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Так, в соответствии с Section 36 Local Government Reform Act 2014 координация осуществляется с целью избежать дублирования реализации властных полномочий между местными органами власти и органами, реализующими программу развития общин. При этом определены сферы взаимодействия и, в каждом конкретном случае, ответственные за взаимодействие органы власти. Сделан важный посыл к определению критерия смежности функций, реализацию которых необходимо координировать. Предусмотрены координационные полномочия специального временного комитета и, поверхностно, формы координации, выражающиеся, чаще всего, в совместном планировании. Характерно, что здесь прямо указано, что целью координации является оптимизация ресурсов на благо местных сообществ и повышения эффективности деятельности. [10]

В Section 44 Local Government Reform Act 2014 указано на координацию как элемент, влияющий на общегосударственную «производительность», определена необходимость согласованности деятельности местных сообществ с политикой и целями не только правительства в целом, но и «любого министра правительства или другого государственного органа» в той степени, в которой они могут влиять на ситуацию. Координация здесь прямо увязана с интеграцией экономических и общественных элементов. Формой координации здесь уже выступают консультации. [10]

В Section 48 Local Government Reform Act 2014 согласованность выступает как требование эффективности, причем сами принципы и направления координационного взаимодействия для органов местного самоуправления определяет государственная власть в лице министерства, однако в части процесса координации (процедуры координации, формат координационного взаимодействия, требования к документам координационного характера) министр вправе лишь давать рекомендации. [10]

В том же Fisheries (Amendment) Act, 1999, p. 5 предусмотрены такие формы координации как консультации и совместное планирование центральных и региональных органов власти, причем частично эти региональные органы власти формируются на общественной основе. [10] Таким образом, здесь мы наблюдаем удивительный пример координации органов власти с органами общественной самодеятельности, причем на разных уровнях власти!

Другой пример. В S. I. No. 214/2014 – Law on the reform of local government 2014 (the beginning of certain

provisions) (No. 3) order 2014 предусмотрена координация программ местного и общинного развития. В числе прочего сделан ряд изменений в местных механизмов управления полномочия и в отношении координирующей роли исполнительной власти в работе органов местного самоуправления. [10]

По результатам исследования мы приходим к следующим основным выводам и положениям.

Общепризнанно, что сегодня координация является одним из источников внутренних резервов для системы государственной власти. Благодаря координации не только повышается эффективность деятельности отдельных органов власти, но и достигается важнейший синергетический эффект государственно-правового воздействия.

При этом координационная деятельность не является практикой, требующей значительного привлечения ресурсов и может быть осуществлена органами власти в рамках имеющихся полномочий.

Между тем, формы координации, методы координационного воздействия, принципы реализации координационных полномочий и другие компоненты координационной юридической технологии нуждаются в нормативном закреплении, в том числе, в законодательных актах.

Принятое сегодня понимание координационного регулирования в европейских странах может быть полезно и для отечественного законодательства в части совершенствования законодательного закрепления отдельных компонентов координационной юридической технологии, с учетом как достоинств, так и недостатков рассмотренного механизма координационного регулирования.

В частности, явно целесообразно расширить сферы согласования и координации, что представляется объективно необходимым.

Необходимо уточнение состава органов государственной власти, участвующих в координационном процессе, например, за счет подробной законодательной регламентации их деятельности.

Следует конкретизировать имеющиеся в указанной сфере координационные полномочия органов власти и их должностных лиц (Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации и проч.). Возможно установление, хотя бы в самом общем виде, форм координации и принципов осуществления координационного процесса.

Для данной отрасли права целесообразным было бы даже некоторое «координационное программирование», но сначала требуется создание и законодательной утверждение некоей «координационной концепции» в указанной сфере, чтобы четко определить цели государственного регулирования и предотвратить излишнее государственное вмешательство.

Литература:

1. The Greenland Home Rule Act [электронный ресурс]. URL: http://www.stm.dk/_p_12712.html (дата обращения 17.01.2018)
2. Home Rule Act of the Faroe Islands [электронный ресурс]. URL: http://www.stm.dk/_p_12710.html (дата обращения 17.01.2018)
3. Denmark 2020 [электронный ресурс]. URL: http://www.stm.dk/publikationer/arbprog_10_uk/index.htm (дата обращения 17.01.2018)
4. Action plan to safeguard democracy against violence promoting extremism [электронный ресурс]. URL: http://www.government.se/contentassets/b94f163a3c5941aebaeb78174ea27a29/action-plan-to-safeguard-democracy-against-violence-promoting-extremism-skr.-20111244 (дата обращения 17.01.2018)
5. Examining and determining accountability in local governments [электронный ресурс]. URL: http://www.government.se/contentassets/d3583077b3c24f108002fc418edb5eb2/examining-and-determining-accountability-in-local-governments-summary (дата обращения 17.01.2018)
6. Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons [электронный ресурс]. URL: http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2012/en20120980.pdf (дата обращения 17.01.2018)

References:

1. The Greenland Home Rule Act [e-resource]. URL: http://www.stm.dk/_p_12712.html (date of reference 17.01.2018)
2. Home Rule Act of the Faroe Islands [e-resource]. URL: http://www.stm.dk/_p_12710.html (date of reference 17.01.2018)
3. Denmark 2020 [e-resource]. URL: http://www.stm.dk/publikationer/arbprog_10_uk/index.htm (date of reference 17.01.2018)
4. Action plan to safeguard democracy against violence promoting extremism [e-resource]. URL: http://www.government.se/contentassets/b94f163a3c5941aebaeb78174ea27a29/action-plan-to-safeguard-democracy-against-violence-promoting-extremism-skr.-20111244 (date of reference 17.01.2018)
5. Examining and determining accountability in local governments [e-resource]. URL: http://www.government.se/contentassets/d3583077b3c24f108002fc418edb5eb2/examining-and-determining-accountability-in-local-governments-summary (date of reference 17.01.2018)
6. Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons [e-resource]. URL: http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2012/en20120980.pdf (date of reference 17.01.2018)

Литература:

7. The Community Empowerment (Scotland) Act 2015 [электронный ресурс]. URL: http://www.gov.scot/Topics/Government/PublicServiceReform/CP (дата обращения 17.01.2018)
8. Finance and constitution committee [электронный ресурс]. URL: http://www.parliament.scot/S5_Finance/Meeting%20Papers/FCC_PAPERS.pdf (дата обращения 17.01.2018)
9. Chapter 4. The Development of Local Area Coordination in Scotland [электронный ресурс]. URL: http://www.gov.scot/Publications/2008/03/27092411/4 (дата обращения 17.01.2018)
10. Irish State Book [электронный ресурс]. URL: http://www.irishstatutebook.ie/eli/ResultsAll.html?q=coordination&search_type (дата обращения 17.01.2018)

References:

7. The Community Empowerment (Scotland) Act 2015 [e-resource]. URL: http://www.gov.scot/Topics/Government/PublicServiceReform/CP (date of reference 17.01.2018)
8. Finance and constitution committee [e-resource]. URL: http://www.parliament.scot/S5_Finance/Meeting%20Papers/FCC_PAPERS.pdf (date of reference 17.01.2018)
9. Chapter 4. The Development of Local Area Coordination in Scotland [e-resource]. URL: http://www.gov.scot/Publications/2008/03/27092411/4 (date of reference 17.01.2018)
10. Irish State Book [e-resource]. URL: http://www.irishstatutebook.ie/eli/ResultsAll.html?q=coordination&search_type (date of reference 17.01.2018)