

Административное и муниципальное право*Правильная ссылка на статью:*

Комлев Е.Ю. Правовые основы территориальной организации публичной власти в Аргентине // Административное и муниципальное право. 2024. № 2. DOI: 10.7256/2454-0595.2024.2.44015 EDN: GVOYWW URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=44015

Правовые основы территориальной организации публичной власти в Аргентине

Комлев Евгений Юрьевич

ORCID: 0000-0001-7246-8014

кандидат юридических наук



заместитель директора по научной работе юридического института Российского университета дружбы народов; доцент кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов; доцент департамента публичного права Высшей школы экономики

117198, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

komleve@mail.ru

Статья из рубрики "Административное и муниципальное право и федеративное устройство"**DOI:**

10.7256/2454-0595.2024.2.44015

EDN:

GVOYWW

Дата направления статьи в редакцию:

13-09-2023

Аннотация: В статье исследуется подход аргентинского законодателя к определению правовых основ территориальной организации публичной власти. В работе проанализированы нормы Конституции Аргентины, законодательство субъектов федерации (провинций), материалы правоприменительной практики и доктринальные источники. Исследуются виды публично-территориальных образований в Аргентине, источники правового регулирования их статуса, влияние особенностей исторического развития аргентинского государства и современные подходы к территориальной организации публичной власти. С учетом федеративного характера аргентинского государства, отсутствием комплексных исследований вопроса территориальной организации публичной власти в Аргентине, опыт изученной страны представляется заслуживающим внимания в рамках отечественной науки муниципального права. В рамках исследования установлено, что аргентинское законодательство предусматривает

наличие обязательных и факультативных территориальных образований, статус которых отличается, прежде всего, предоставлением первым политической автономии. Особенностью является предоставление провинциям исключительной компетенции в части регулирования территориальных и иных основ организации муниципальной власти. При создании муниципальных образований провинции устанавливают критерии для образования муниципиев, а также предусматривают их деление на категории. Правовой статус муниципиев в зависимости от отнесения к той или иной категории может значительно отличаться, особенно в части наличия институциональной автономии. Опыт Аргентины может быть учтен в условиях реформирования института местного самоуправления в России.

Ключевые слова:

муниципий, муниципальная власть, местное самоуправления, муниципальное образование, публичная власть, провинция, территориальное устройство, федерализм, конституция, Аргентина

Определение территориальных основ организации публичной власти является одной из наиболее важных, и при этом наиболее сложных задач современных государств. Для федеративных и квазифедеративных государств указанный вопрос приобретает дополнительную актуальность в условиях особенностей взаимоотношений между центральной властью и органами власти составных частей государства [2, 14]. От регулирования данного, связанного с территориальным устройством, во многом зависит эффективность государственного и муниципального управления. При этом решение данного вопроса неизбежно сопровождается объективными трудностями политического, экономического, социального и иного характера, а также необходимостью учета исторических и иных местных традиций. В частности, при территориальной организации муниципальной власти краеугольным камнем выступает проблема достижения баланса между принципами субсидиарности и экономической эффективности [4, 5]. Подобные проблемы возникают в большинстве современных государств [10, 15].

В России о поиске такого баланса наглядно свидетельствуют соответствующие изменения законодательства о местном самоуправлении и складывающаяся практика муниципально-территориального устройства. В последние годы двухуровневая модель муниципально-территориального устройства с обязательным наличием поселений постепенно уступает место одноуровневой. Это попутно сопровождается, введением новых видов муниципальных образований, таких как муниципальный округ (что, впрочем, очевидно, не решает всех имеющихся проблем муниципально-территориального строительства) [11], внесением изменений в Конституцию Российской Федерации с исключением из нее упоминаний о поселениях. За пределами сугубо муниципально-территориального устройства также заметны изменения, связанные, например, с введением в российский правопорядок нового вида территориальных образований – федеральных территорий.

Указанные тенденции со всей очевидностью свидетельствуют о продолжающемся поиске оптимальной модели публично-территориального устройства. В рамках отечественной науки это актуализирует вопрос об исследовании релевантного зарубежного опыта. Представляет в этом смысле интерес опыт Аргентины – федеративного государства, имеющего ряд особенностей в рассматриваемой сфере.

Конституция Аргентины установила федеративный характер государства, указав на наличие обязательных территориальных образований – субъектов федерации. Таковыми являются 23 провинции и Автономный город Буэнос-Айрес, который исторически имел особый статус [\[9\]](#). Конституция допускает образование новых провинций, не перечисляя имеющиеся в тексте основного закона.

Примечательно, что Конституция Аргентины не упоминает про муниципально-территориальное устройство, указывая, однако, на то, что провинции должны обеспечить функционирование муниципального режима (статья 5) и в рамках провинциальных конституций должны обеспечить муниципальную автономию (статья 123). Это подразумевает образование муниципальных образований в субъектах федерации. В связи с отсутствием закона о местном самоуправлении на федеральном уровне соответствующие вопросы полностью отнесены к компетенции провинций и Автономного города Буэнос-Айрес.

Таким образом, к обязательным территориальным единицам Конституция Аргентины относит субъекты федерации (провинции и Автономный город Буэнос-Айрес) и муниципальные образования.

Виды муниципальных образований определяются субъектами федерации самостоятельно. В Автономном городе Буэнос-Айрес таковыми являются коммуны, являющиеся, согласно Конституции Автономного города Буэнос-Айрес, единицами политического и административного управления с территориальной юрисдикцией, правовой статус которых конкретизируется Органическим законом Буэнос-Айреса от 01.09.2005 № 1.777 «О коммунах».

В большинстве провинций муниципальными образованиями являются муниципии. Согласно Конституции Аргентины, провинции должны не только обеспечить нормативное закрепление муниципальной автономии, но и регулировать ее объем в институциональном, политическом, административном, экономическом и финансовом порядке. Вопрос о территориальном устройство в рассматриваемом контексте представляется одним из основных.

Учитывая отсутствие единого федерального регулирования в отношении института местного самоуправления, провинции в этом смысле обладают весьма широкой степенью дискреции. Кроме того, о такой дискреции в отношении местного самоуправления в целом и территориальной организации муниципальной власти в частности свидетельствуют и некоторые особенности модели конституционного контроля в Аргентине; здесь используется североамериканская модель нормоконтроля [\[11\]](#), характеризующаяся применительно к Аргентине довольно высокой степенью децентрализации и деконцентрации [\[6\]](#), фактическим отсутствием абстрактного контроля нормоконтроля [\[7\]](#), связанностью (по общему правилу) лишь сторон спора решением суда о неконституционности норм [\[8\]](#).

Изложенное свидетельствует, что на провинции возложены большие полномочия и ответственность за правовое регулирование муниципально-территориального устройства. В качестве сдерживающего фактора от злоупотребления такой широкой дискрецией следует рассматривать политизацию муниципальной власти: политический характер муниципальной автономии подчеркивается в национальной и большинстве провинциальных конституций; кроме того, обязательность реализации активного избирательного права способствует вовлечению населения в политическую жизнь

страны и определенное усиление контроля со стороны избирателей за деятельностью муниципальных и провинциальных властей.

Важно также упомянуть особенности исторического развития законодательства о местном самоуправлении. В частности, нормы о политическом характере муниципальной автономии были изначально закреплены в законодательстве ряда провинций, подтверждены Верховным судом Аргентины и лишь затем получили отражение в национальной Конституции [\[12\]](#).

Говоря о подходах провинций к определению территориальных основ муниципальной власти, обращает на себя внимание установление в большинстве провинций критериев отнесения соответствующей территории. Как правило, речь идет о количестве жителей соответствующих населенных пунктов: в среднем от пятисот до двух тысяч человек, в зависимости от провинции. Выделяется в этом смысле провинция Санта-Фе, установившая в Конституции, что муниципием может считаться населенный пункт с населением более десяти тысяч человек.

Некоторые провинции устанавливают дополнительные критерии для наделения определенной территории статусом муниципия. Так, Органическим законом провинции Неукен «О муниципальном режиме» помимо количества жителей установлено требование о предельно допустимом размере территории. Требования о размере территории закреплены также в законодательстве провинции Тукуман, которые дополняются требованиями о минимальном количестве частных владений.

Также стоит отметить, что разные провинции по-разному подходят к наделению территории статусом муниципия с точки зрения отнесения ее к городским или сельским населенным пунктам. В отдельных провинциях муниципиями признаются лишь городские населенные пункты (как, например, в упомянутой ранее провинции Санта-Фе), в иных муниципии могут включать и территории сельских населенных пунктов. Используется также и смешанная модель [\[13\]](#). Кроме того, практически во всех провинциях применяется категоризация муниципиев (также в основном по количеству жителей). В зависимости от отнесения к той или иной категории отличается правовой статус муниципиев (с точки зрения институциональной автономии, компетенции и т.д.).

На территориях, которые не могут быть образованы муниципии, население также участвует в осуществлении местного самоуправления. Такие территории в отдельных провинциях именуются коммунами либо просто населенными пунктами, в которых функционируют их (представительные, как правило) органы власти. В частности, в провинции Рио-Негро такие органы именуются комиссиями по развитию (*исп.: Comisiones de Fomento*), и их правовой статус регулируется отдельным законом.

Помимо вышеупомянутых территориальных образований в Аргентине создаются и иные территориальные образования с учетом исторического развития и потребностей в развитии территорий. Так, исторически самими провинциями или государством (на территориях, на которых не были образованы провинции) создавались департаменты, которые представляют собой административно-территориальные единицы. В настоящее время департаменты создаются провинциями. Они не имеют собственных органов управления и создаются преимущественно для административных целей, таких как кадастровый учет, сбор статистических данных, образование избирательных округов, формирования децентрализованных органов управления провинции (судебные участки, полиция и др.). В некоторых провинциях департаменты территориально совпадают с муниципиями (например, провинция Мендоса).

Поскольку департаменты не являются самостоятельной территориальной единицей с точки зрения автономного управления, такое административное деление (на департаменты) не оказывает значительного влияния на функционирование муниципиев. В качестве единственного наглядного исключения можно выделить провинцию Сан-Луис, в Конституции которой указано, что в случае отсутствия на территории департамента муниципиев функции муниципалитета осуществляют глава департамента, а также формируемый совет (представительный орган).

Конституция Аргентины предоставляет провинциям возможность образования факультативных территориальных образований межпровинциального характера для экономического и социального развития. На обязательный и факультативный характер территориальных образований обращал внимание Верховный суд Аргентины в постановлении от 04.04.2019 г. Такие территориальные образования именуются регионами. В них могут создаваться совещательные органы управления, формируемые из входящих в состав региона провинций. Регионы, в отличие от провинций или муниципиев, не обладают политической автономией. В настоящее время образованы регионы Патагония (предусматривает также деление на субрегионы – северная и южная Патагония), Центральный регион, Регион большого севера, регион Нуэво-Куйо.

Таким образом, законодательство Аргентины предусматривает наличие обязательных и факультативных территориальных образований. К обязательным отнесены провинции, являющиеся субъектами федерации наряду с Автономным городом Буэнос-Айрес. Несмотря на то, что Конституция Аргентины прямо не предусматривает образование муниципиев, обязательное наличие муниципальных образований логически следует из нормы Конституции о муниципальной автономии политического характера. В связи с отсутствием единого федерального регулирования в отношении организации муниципальной власти, провинции обладают довольно широкой дискрецией в части муниципально-территориального деления. Помимо муниципиев (и их аналогов) в провинциях образуются иные территориальные образования (меньшие, чем муниципии). Такие образования именуются коммунами или вовсе не имеют отдельных наименований, но в них также формируются местные органы власти.

Среди факультативных территориальных образований следует выделить регионы, имеющие межпровинциальный характер. К таковым можно отнести и административные единицы – департаменты, которые исторически довольно существенно интегрированы в административно-территориальное устройство страны, но используются преимущественно для повышения эффективности и удобства государственного управления.

Подход Аргентины в части муниципально-территориального интересен прежде всего дифференциацией муниципальных образований по категориям, что позволяет субъектам федерации учитывать провинциальные особенности. Указанный опыт особенно актуален в контексте предложенной муниципальной реформы в России (проект федерального закона № 40361-8), предполагающей полный переход к одноуровневой модели территориальной организации муниципальной власти.

Библиография

1. Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58-66.
2. Клишас А.А. Сепаратизм вне права // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 1. С. 9-26. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-1-9-26.

3. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации. Монография (коллективная). М.: Юнити-Дана. 2020. С. 41-46.
4. Трансформация публично-правового регулирования местного самоуправления в условиях конституционной реформы: монография / под. науч. ред. Б.С. Эбзеева, С.А. Авакьяна; под общ. ред Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2023.
5. Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. Дуалистическая модель и «разумная централизация» как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник Российской университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. №2. С. 233-251. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-2-233-251.
6. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Caso Egües, Alberto José vs. Provincia de Buenos Aires y otros (recurso extraordinario), 29 de octubre de 1996 (Fallo 319:2527).
7. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Caso Silverio Bejarano, 31 de octubre de 1872 (Fallo 12:372).
8. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Caso Morixe Hnos., 20 de agosto de 1996 (Fallo 319:1524).
9. Cynthia Ferrari Mango. EL MUNICIPIO COMO ENTE EJECUTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL NACIONAL: ARGENTINA TRABAJA (2009-2018) // Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. № 22. Año XI, agosto-diciembre 2020, ISSN 0719-1790, pp. 93-124.
10. Martín Cubas, Joaquín (2021). Gobernanza democrática y desarrollo sostenible en los pequeños municipios de la España despoblada // Problems and Prospects for the Development of Local Self-Government in the Russian Federation and Foreign Countries: collection of materials of the All-Russian conference with international participation. Moscow, 19-23, April, 2021 / ed. by Levan Chikhladze (Doctor of Law), Evgeny Komlev (Ph.D. in Law). Moscow: RUDN University, 2021. 574 p.
11. Miguel A. Saltos Orrala, Andrés M. De Gaetano, Roxana Gómez Villavicencio, Federico Acheriteguy. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y las nuevas perspectivas jurisprudenciales del sistema de control de constitucionalidad argentino // Estudios constitucionales. Vol. 20. Núm. 2. 2022. pp. 285-317. DOI: 10.4067/S0718-52002022000200285
12. María Gabriela Ábalos. Fundamentos para la autonomía municipal de la mano de un obiter dictum // Forum. 2022. № 13. pp. 79-102.
13. Monica Silvana Iturburu. Municipios argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. 2000. Instituto Nacional de la Administración Pública.
14. Rebollo Puig, Manuel (2019). Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable // Documentación Administrativa, número 6, enero-diciembre de 2019. P. 43-80. DOI: 10.24965/da.i6.10764.
15. Rebollo Puig, Manuel (2021). Soluciones a los pequeños municipios // Problems and Prospects for the Development of Local Self-Government in the Russian Federation and Foreign Countries: collection of materials of the All-Russian conference with international participation. Moscow, 19-23, April, 2021 / ed. by Levan Chikhladze (Doctor of Law), Evgeny Komlev (Ph.D. in Law). Moscow: RUDN University, 2021. – 574.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Представленная на рецензирование научная статья на тему: «Правовые основы территориальной организации публичной власти в Аргентине» представляет собой актуальное исследование проблем определения территориальных основ публичной власти в государствах с федеративным типом устройства. Авторомавторами исследована данная проблема на примере Аргентины.

Данная научная статья обладает научной новизной и соответствует, в целом, требованиям, предъявляемым к такому виду научных работ. Статья содержательно представляет научный и читательский интерес и, полагаем, что, скорее всего, будет достаточно полезна для целевой читательской аудитории.

Между тем, следует отметить, что рецензируемая научная статья не содержит в самом тексте специально выделенного методологического раздела. Авторомавторами статьи не представлена методология исследования, включая использованные методы и подходы к исследованию, в т.ч. междисциплинарные, логично исходящие из содержательной части исследования. Однако, при анализе рецензируемого текста статьи все же можно сделать вывод о состоявшемся авторском дизайне исследования, включающего в себя все необходимые элементы для реализации данного исследования.

Содержательно авторомавторами справедливо подчеркивается, что определение территориальных основ организации публичной власти является одной из наиболее важных, и при этом наиболее сложных задач современных государств. Собственно, сказанное определило предмет исследования.

Анализ списка использованных источников и литературы показывает высокий уровень научности данной статьи в связи с использованием научных работ значимых российских и зарубежных ученых, практических деятелей и представителей органов представительной власти Российской Федерации, возглавляющих профильные комитеты по конституционному законодательству и государственному строительству. Авторский выбор источников базы исследования позволил предельно четко определить основные проблемы современного периода развития вопросов территориальной организации публичной власти. В частности, автором/авторами подчеркивается, что от регулирования данного, связанного с территориальным устройством и организацией публичной власти, во многом зависит эффективность государственного и муниципального управления.

Важным аспектом, в целом, для развития теории современной политической науки в Российской Федерации и науки государственного управления следует отметить определение особенностей территориальной организации в федеративном государстве – Аргентине, а, именно: отсутствие единого федерального регулирования в отношении института местного самоуправления, высокая политизация муниципальной власти, где политический характер муниципальной автономии подчеркивается в национальной и большинстве провинциальных конституций и др.

Опыт Аргентины в развитии правовых основ регулирования основ территориальной организации публичной власти представляет определенный интерес для соответствующей теории и практики в Российской Федерации, что подтверждается последними изменениями российского законодательства о местном самоуправлении и складывающаяся практика муниципально-территориального устройства.

Автором/авторами вполне грамотно сделаны выводы о современном состоянии правового регулирования территориальных основ местного самоуправления в Аргентине как федеративном государстве. Статья рекомендуется к опубликованию.

