

М. И. Проскурякова*

ГОРОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ГОРОДА-ЗЕМЛИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Конституционное провозглашение субъектов Российской Федерации равноправными вызвало много споров относительно того, что понимать под равноправием по смыслу ст. Конституции, в отношении с кем — с Федерацией или между собой — равноправны субъекты, в какой мере допустимы отклонения от единого конституционно-правового статуса равноправных субъектов в сторону учета особенностей, присущих тому или иному виду субъектов, при правовом регулировании их статуса. Выяснение указанных вопросов представляется важным в контексте изучения статуса городов федерального значения.

В ходе дискуссий утвердилось мнение, что принципу равноправных субъектов не противоречит закрепление за отдельными видами субъектов РФ особенностей их конституционно-правового статуса. Законодатель разделяет такой подход и создает законодательные нормы, которые представляют собой изъятия из общего правила, применяются только к конкретному виду субъектов (например, к республике или к городу федерального значения) и являются отражением особенностей статуса субъекта Федерации. В качестве примера такого законодательного регулирования можно назвать положения ст. 79 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. (далее — ФЗ № 131),¹ играющей первостепенную роль в деле закрепления особенностей статуса городов федерального значения, а также положения других федеральных законов (например, Налогового кодекса, Градостроительного кодекса). Упомянутые особенности статуса не должны входить в противоречие с основами конституционного строя России и должны согласовываться с положением ст. 18 Конституции РФ об особом предназначении прав и свобод человека и гражданина как определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Городу федерального значения как субъекту РФ присущи особенности конституционно-правового статуса, связанные прежде всего с организацией публичной власти и территориальным устройством. Тот факт, что за Москвой и Санкт-Петербургом статус субъектов Федерации впервые был закреплен относительно недавно,² отчасти объясняет недостаточную разработанность в доктрине такого правового феномена, как

* Проскурякова Мария Ивановна, студентка Санкт-Петербургского государственного университета 1-го курса магистратуры по программе «Конституционная юстиция».

© М. И. Проскурякова, 2010

E-mail: pro-mariy@yandex.ru

¹ *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с посл. изм. от 3 ноября 2010 г. // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2010. № 45. Ст. 5751.

² Впервые это было сделано в Федеративном договоре «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31 марта 1992 г. (*Федеративный договор: Документы. Комментарий.* М., 1994).

город — субъект Федерации и не всегда удачное регулирование его статуса в законодательстве. Так, например, с одной стороны, в ст. 79 ФЗ № 131 за городами федерального значения закрепляются достаточно широкие полномочия по определению некоторых аспектов статуса внутригородских территорий. С другой стороны, регулирование иных аспектов статуса указанных территорий, как прямо не отнесенных к компетенции регионального законодателя в лице города федерального значения, должно, очевидно, определяться непосредственно в федеральном законодательстве. Однако такое регулирование в Федеральном законе № 131 либо вовсе не осуществляется, либо происходит, как правило, без должного учета специфики городов федерального значения. Поскольку к внутригородским территориям считается возможным применять только те положения ФЗ № 131, которые распространяются на все муниципальные образования независимо от их типа, и поскольку специальное регулирование на федеральном уровне многих аспектов статуса внутригородских территорий отсутствует, муниципальные образования в итоге в определении своей организационной основы оказываются свободными и от федерального, и от регионального законодателя. Подобная свобода внутригородских муниципальных образований вряд ли соответствует идее широких полномочий городов федерального значения при определении своей системы организации публичной власти в целях сохранения единства городского хозяйства. Возникающая неопределенность при толковании положений Закона, как справедливо отмечается в литературе, могла бы быть преодолена «путем прямого закрепления права городов федерального значения регулировать особенности общих принципов организации и деятельности органов местного самоуправления во внутригородских территориях при соблюдении федеральных гарантий их демократической природы».³

Учитывая продолжающийся поиск оптимальной модели организации публичной власти и территориального устройства в городе федерального значения, представляется целесообразным ее рассмотрение с одновременным обращением к обширному опыту Германии в деле регулирования статуса городов-земель (городов, обладающих статусом субъектов в ФРГ), которые имеют длительную историческую традицию существования в качестве самостоятельных субъектов Федерации. Опыт Германии по данному вопросу может оказаться полезным при поиске путей решения имеющихся проблем по вопросам территориального устройства городов федерального значения и организации управления на их территории, принимая во внимание близость российской и немецкой правовой систем, федеративный характер как Российского, так и Немецкого государств, а также существующий и в России, и в Германии феномен местного самоуправления.

Как уже было отмечено выше, в российской правовой традиции город федерального значения — явление новое. Возникновение термина «город федерального значения» связано с заключением Федеративного договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31 марта 1992 г., в соответствии с которым Москва и Санкт-Петербург впервые получили статус субъектов Федерации. До этого (в конституциях РСФСР 1918, 1925 и 1937 гг.) ни Москва, ни Ленинград (Петроград до 1924 г.) в качестве

³ Гриценко Е. В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 32.

самостоятельных членов Федерации не выделялись.⁴ В Конституции РСФСР 1978 г. они именовались «городами республиканского подчинения»⁵ и не наделялись статусом субъектов Федерации, а рассматривались в качестве административно-территориальных единиц.

Историческое развитие городов Москвы и Санкт-Петербурга свидетельствует об усложнении их статуса от обычных административно-территориальных единиц до субъектов Федерации и позволяет сделать вывод, что признание за Москвой и Санкт-Петербургом статуса субъектов Федерации явилось закономерным шагом.

При разработке модели организации публичной власти и территориального устройства в городах — субъектах РФ важным является учет многостатусности городов федерального значения, являющихся одновременно и субъектом Федерации, и городским поселением, в пределах которого необходимо обеспечение «единства городского хозяйства»⁶ в условиях разделения единой городской территории на внутригородские территории, являющиеся по своему статусу муниципальными образованиями (ст. 2 ФЗ № 131).

Казалось бы, федеральный законодатель учел особый характер городов федерального значения как субъектов Федерации и предусмотрел в ФЗ № 131 специальные правила для городов — субъектов РФ в деле организации местного самоуправления. Статья 79 названного Закона наделяет городского законодателя весьма широкими полномочиями в вопросах организации местного самоуправления на внутригородских территориях и относит к его компетенции установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование; установление перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований; установление источников доходов местных бюджетов; определение состава муниципального имущества внутригородских территорий.

Закрепляя за городским законодателем широкие полномочия по организации местного самоуправления на территории города федерального значения, федеральный законодатель тем не менее самостоятельно устанавливает вариант муниципальной организации, при котором обязательно деление территории города на внутригородские территории. Решение федерального законодателя в пользу такой организации местного самоуправления на территории городов федерального значения и отказ от идеи единства территории города как субъекта Федерации и как муниципального образования, вероятно, обусловлен сложившимся в доктрине и судебной практике широким подходом к толкованию принципа самостоятельности местного самоуправления и его отделения от государственной власти, закрепленного в ст. 12 Конституции РФ. Еще в 2001 г. Верховный Суд вынес решение, положившее начало существованию позиции, согласно которой город федерального значения не может быть одновременно муниципальным образованием.⁷ Необходимость разграничения государственной власти и местного самоуправления была отмечена и Конституционным Судом России, который в подобном

⁴ Ливеровский А. А. О некоторых вопросах развития элементов статуса субъекта Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 3. С. 21.

⁵ Статья 71 Конституции (Основного закона) РСФСР (в редакции без изменений, внесенных Законом РФ от 9 декабря 1992 г. № 4061-1) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

⁶ Термин, употребленный в ФЗ № 131 применительно к организации управления в городах федерального значения, но не получивший легального определения.

⁷ Гриценко Е. В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели. С. 29.

разграничении увидел средство, обеспечивающее баланс интересов города как субъекта Федерации и как территории, на которой осуществляется местное самоуправление в границах созданных муниципальных образований.⁸

Законодательные положения и сложившаяся интерпретация принципа самостоятельности местного самоуправления применительно к городам федерального значения диктуют необходимость создания на территории Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельных муниципальных образований (в Санкт-Петербурге 111,⁹ в Москве 125¹⁰), обладающих собственной системой органов власти. Параллельно с внутригородскими муниципальными образованиями в городах федерального значения создаются административно-территориальные единицы (в Санкт-Петербурге — районы,¹¹ в Москве — районы и округа¹²), которые представляют территориальный уровень городской государственной власти (город в данном случае имеется в виду как субъект РФ).

Таким образом, особенностью территориального устройства городов федерального значения является деление города на большое количество территориальных единиц, имеющих разную правовую природу. Районы как административно-территориальные единицы выступают как государственно-властные образования, а внутригородские муниципальные образования — как территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление. Внутригородские муниципальные образования обладают правоспособностью и являются самостоятельными субъектами права наряду с городами федерального значения.

Таким образом, в городах федерального значения принцип самостоятельности местного самоуправления и его обособленности от государственной власти реализуется с учетом и «функциональной обособленности» (самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий), и «организационной обособленности» (невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти).¹³ Разумеется, соблюдение конституционных принципов обязательно при организации местного самоуправления в любом субъекте РФ. Другой вопрос, что при сложившейся трактовке конституционного принципа организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти,

⁸ См., напр.: *Определение Конституционного Суда РФ от 5 июня 2003 г. № 274-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.*

⁹ *Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 25 июля 2005 г. № 411-68 с посл. изм. от 20 октября 2010 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 11; 2010. № 34. — В соответствии с данным Законом внутригородские муниципальные образования создаются в форме муниципальных округов (81), городов (9), поселков (21).*

¹⁰ *Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 6 ноября 2002 г. № 56 с посл. изм. от 26 мая 2010 г. // Ведомости Московской городской думы. 2002. № 12. Ст. 276; Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 36; Закон города Москвы «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» от 15 октября 2003 г. № 59 с посл. изм. от 28 ноября 2007 г. // Ведомости Московской городской думы. 2003. № 10. Ст. 266; 2008. № 2. Ст. 289.*

¹¹ 111 внутригородских муниципальных образований расположены в границах 18 административных районов Санкт-Петербурга.

¹² 125 внутригородских муниципальных образований расположены в границах 123 районов города Москвы и 10 административных округов.

¹³ О разграничении функциональной и организационной обособленности как различных аспектов принципа самостоятельности местного самоуправления см. подробнее: *Гриценко Е. В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002.*

закрепленного в ст. 12 Конституции РФ, можно говорить о его абсолютизации.¹⁴ Применительно к организации местного самоуправления в городах федерального значения подобная абсолютизация¹⁵ не позволяет организовать в полной мере эффективную систему управления: очень трудно обеспечить единство городского хозяйства в условиях деления территории единого городского организма на огромное число самостоятельных муниципальных образований. Возникает риск превращения института местного самоуправления в формальный институт ввиду того, что к ведению внутригородских муниципальных образований не относится решение важных вопросов жизнедеятельности населения в силу объективной причины — необходимости сохранения единства городского хозяйства. Как справедливо отмечает Е. В. Гриценко, «необходимость решения многих вопросов жизнеобеспечения населения в масштабах всего города, координации и обеспечения сбалансированного развития отдельных его частей закономерно предполагает, что город федерального значения должен взять на себя осуществление ряда функций, которые в иных субъектах РФ... признаются муниципальными...».¹⁶

Кроме того, ставится под угрозу возможность обеспечения полной и эффективной реализации прав и свобод человека и гражданина (требование, которое вытекает из ст. 18 Конституции РФ и которое должно соблюдаться при организации местного самоуправления) ввиду многоуровневости организации публичной власти, запутанности и сложности системы органов. Не упуская из виду необходимости максимальной приближенности местного самоуправления к населению, не следует допускать, чтобы оно при этом лишалось необходимой эффективности.¹⁷

В поисках возможных путей решения обозначенных проблем, которые связаны с организацией публичной власти и территориального устройства городов федерального значения, предлагаем обратиться к накопленному за долгое время опыту Германии в части территориального устройства и организации публичной власти в городах-землях (Stadtstaaten).

В противоположность российским городам федерального значения немецкие города-земли существуют более длительный период времени. В первую очередь, это относится к Бремену и Гамбургу, которые во времена Священной римской империи об-

¹⁴ Несмотря на отсутствие в ФЗ № 131 положения предыдущего Федерального закона от 28 августа 1995 г. об общих принципах организации местного самоуправления, закреплявшего абсолютную недопустимость осуществления полномочий местного самоуправления какими бы то ни было государственными органами, вряд ли можно говорить о преодолении абсолютизации организационной обособленности местного самоуправления от системы государственной власти. Статья 75 ФЗ № 131 о временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления — это лишь «шаг в сторону отказа от абсолютизации принципа организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти» (Гриценко Е. Новый этап реформы местного самоуправления в России и опыт Германии // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004. С. 515).

¹⁵ К вопросу об абсолютизации принципа организационной обособленности применительно к городам федерального значения см. подробнее: Гриценко Е. В., Бабелюк Е. Г., Мадьярова А. В. Направления законодательной реформы публичной власти в городах федерального значения: поиск российской модели и германский опыт // Сравнительное правоведение: наука, методология, учебная дисциплина. Красноярск, 2008. С. 178–179.

¹⁶ Гриценко Е. В. К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 41.

¹⁷ Позиция, высказанная Конституционным Судом РФ в Постановлении по «Удмуртскому делу» (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 1997).

ладали статусом вольных имперских городов (Freie Reichsstädte).¹⁸ Признание Берлина городом-землей происходило постепенно и относится к периоду после Второй мировой войны.¹⁹

Сам термин «город-земля» («Stadtstaat») появился в правовой литературе периода Германской империи 1871 г. и получил свое развитие применительно к сумевшим сохранить к тому моменту статус вольных имперских городов ганзейским городам (Hansestädte) Любеку, Бремену, Гамбургу. Этим термином должно было обозначаться государство (Staat), территория которого в основном ограничивалась территорией города и которое находилось в прямом подчинении императору (Reichsunmittelbarkeit). Ганзейские города имели зачастую городское ядро, а также связанные с ним (деревенские) общины, обладавшие самоуправленческими правами (Selbstverwaltungsrechte). С определенного момента, который не поддается точному установлению, в этих городах появилось наряду с городским самоуправлением (städtische Selbstverwaltung) государственное самоуправление (staatliche Selbstverwaltung). Государственными образованиями имперские города стали благодаря их широким полномочиям (в частности, в области правотворчества, налоговой системы, обороны). В рассматриваемых нами вольных имперских городах еще проводилось различие между государственным правом и общинным правом (Staats- und Gemeinderecht). Таким образом, под городом-землей понималась подчиненная напрямую императору территориальная корпорация, территория которой как государства (Staatshoheitsgebiet) совпадала с ее территорией как города (Stadtgebiet). При таком подходе термин «город-земля» характеризует положение этих городов в государстве в целом (staatsorganisationsrechtliche Stellung) и не дает свидетельств о форме правления или внутреннем устройстве (Binnenverfassung).²⁰

Согласно другому подходу понятие города-земли выводится из внутренней структуры (Binnenstruktur) этой земли. Отличительными признаками городов-земель в таком случае называют наличие неделимой территориальной корпорации (ungeteilte Gebietskörperschaft) и двоякую природу парламента, выступающего одновременно в роли парламента земли и местного представительного органа.²¹ Город-земля согласно такому подходу представляет собой территориальную корпорацию, которая является одновременно и землей, и городом (общиной) и в которой земля и община не могут мыслиться как различные субъекты права и параллельно с представительными органами земельного уровня не создаются местные представительные органы.²²

Как справедливо отмечают А. Музил и С. Кирхнер, представленные определения термина «город-земля» не исключают друг друга; более того, они показывают две возможности характеристики феномена «город-земля» с разными акцентами.²³

На конституционном уровне термин «город-земля» не нашел закрепления: ни Основной закон ФРГ, ни Конституции Берлина, Бремена, Гамбурга не используют его. Данное обстоятельство, однако, никак не сказывается на статусе Берлина, Бремена и Гамбурга,

¹⁸ Deutmoser A. Die Rechtstellung der Bezirke in der Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Berlin, 2000. S. 25–26.

¹⁹ Ibid. S. 26.

²⁰ Ibid. S. 25–27.

²¹ Musil Kirchner. Das Recht der Berliner Verwaltung: Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge. Springer Verlag. 2. Aufl., 2007. S. 4.

²² Deutmoser A. Die Rechtstellung der Bezirke in der Stadtstaaten Berlin und Hamburg. S. 27.

²³ Musil Kirchner. Das Recht der Berliner Verwaltung: Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge. S. 4.

которые в Преамбуле к Основному закону²⁴ названы землями. Сам термин «город-земля» активно используется в доктрине, судебной практике и законодательстве (например, решение Федерального Конституционного Суда Германии от 24 июня 1986 г. по вопросу о распределении финансовых поступлений в федеративном государстве²⁵).

Для территориального устройства городов-земель (Берлина и Гамбурга)²⁶ характерно деление территории города на территориальные единицы. Статья 4 Конституции Берлина²⁷ закрепляет деление Берлина на 12 округов. Дублируя положения Конституции Берлина о территориальном устройстве, Закон Берлина об окружном управлении²⁸ детально регулирует организацию управления в округах. В нем устанавливаются система окружных органов власти, перечень вопросов, входящих в их в компетенцию, финансовые основы деятельности. Принципиальный характер носит норма ст. 2 Закона, согласно которой округ как самоуправляющаяся единица не обладает правоспособностью.

В Гамбурге реализована сходная с Берлином модель территориального устройства, которая предполагает деление территории Гамбурга на подобласти (Teilgebiete),²⁹ в которых создаются органы управления. Закон об окружном управлении Гамбурга³⁰ закрепляет существование 7 подобластей, границы которых, как и границы округов Берлина, определяются отдельным законом. Статья 4 Конституции Гамбурга в абз. 1 закрепляет неделимость государственной и общинной деятельности города.

Таким образом, в Берлине и Гамбурге предусматривается существование только одного вида территориальных единиц, число которых относительно небольшое (12 и 7 соответственно). Общегородские органы власти и органы власти в территориальных единицах составляют единую систему органов государственной власти: на общегородском уровне решаются вопросы, относящиеся к компетенции земель, а на уровне округов (подобластей) — вопросы, являющиеся вопросами местного значения. Иными словами, вопросы, традиционно относимые к компетенции органов коммунального самоуправления, решаются органами государственной власти, но на уровне, наиболее приближенном к населению.

В Берлине в округах как самоуправляющихся единицах создаются и функционируют следующие органы управления: Окружное собрание депутатов (Bezirksverordnetenversammlung) и Окружной комитет (Bezirksamt). Включение органов окружного

²⁴ Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. с последними изм. от 21 июля 2010 г. BGBl. S. 1; BGBl. I S. 944.

²⁵ BVerfG, 24.06.1986 - 2 BvF 1/83 u. a. / NJW 1986, 2629.

²⁶ Ввиду особого устройства города-земли Бремена, состоящего из двух городов, за ним закрепилось название «земля, состоящая из 2 городов» (Zweistädtestaat). В дальнейшем особенности территориального устройства и организации публичной власти в немецких городах-землях будут рассмотрены на примере Берлина и Гамбурга, так как для Бремена характерен свой, особый подход к решению вопросов организации публичной власти и территориального устройства, который отражает специфику, присущую только Бремену. Так, Бремен в отличие от Берлина и Гамбурга не представляет собой неделимую территориальную корпорацию и состоит из 3 территориальных корпораций: Бремена как земли, а также городов Бремен и Бремерхафен.

²⁷ Конституция Берлина от 23 ноября 1995 г. с посл. изм. от 17 марта 2010 г. (GVBl. 1995, S. 779; 2010, S. 134).

²⁸ Закон об окружном управлении Берлина от 14 декабря 2005 г. с посл. изм. от 17 декабря 2009 г. (GVBl. 2006, S. 2; GVBl. 2009, S. 873).

²⁹ Конституция Гамбурга от 6 июня 1952 г. с посл. изм. от 8 июля 2009 г. (HmbGVBl. 1952, S. 117; 2009, S. 221).

³⁰ Закон об окружном управлении Гамбурга от 6 июля 2006 г. с посл. изм. от 15 декабря 2009 г. (HmbGVBl. 2006, S. 404; 2009, S. 405, 433).

управления в главу 6 Конституции Берлина «Управление» подчеркивает неразрывную связь государственного управления и местного самоуправления и подтверждает выдвинутый ранее тезис о вхождении органов окружного управления в систему земельного управления.

Перечень вопросов, решение которых Законом Берлина «Об окружном управлении» отнесено к компетенции Окружного собрания депутатов, свидетельствует об их местном значении. Так, согласно § 12 названного закона Окружное собрание депутатов принимает бюджетный план округа; утверждает в форме постановлений (Rechtsverordnungen) планы застройки, ландшафтные планы, иную градостроительную и природоохранную документацию, если иное не установлено законом; принимает решения по вопросам, отнесенным к его ведению специальными правовыми предписаниями. Перечисленные полномочия составляют далеко не весь перечень вопросов, отнесенных к компетенции Окружного собрания депутатов.

Круг полномочий органов окружного управления, не только Окружного собрания депутатов, но и Окружного комитета³¹ достаточно широк. Важным представляется тот факт, что круг задач округов определяется по остаточному принципу, т. е. они в соответствии со ст. 67 Конституции Берлина выполняют все местные задачи, за исключением тех, которые законом отнесены к ведению головной администрации Берлина (Hauptverwaltung). Данное правило способствует расширению круга задач, которые решаются на уровне, наиболее приближенном к населению.

Характерное для городов федерального значения четкое разделение государственной власти и местного самоуправления путем создания существующих параллельно органов государственной власти и местного самоуправления в Берлине и Гамбурге отсутствует.

Важным представляется отметить, что названные самоуправляющимися единицами в ст. 66 Конституции Берлина округа не осуществляют самоуправление, как оно понимается в ст. 28 Основного закона ФРГ (в смысле коммунального самоуправления общин и их объединений). Только Берлин в целом обладает правоспособностью и представляет собой единую общину; округа же, не являющиеся территориальными корпорациями — не обладающие правотворческой автономией, территориальным, организационным, финансовым верховенством, верховенством в сфере управления персоналом и в сфере планирования, общинами считаться не могут.³² В Гамбурге реализован сходный подход, согласно которому подобласти самостоятельно (selbstständig) решают переданные им задания (Aufgabe), но только Гамбург в целом является общиной (ст. 4 Конституции Гамбурга).

Опыт организации публичной власти в городах-землях представляется интересным в том плане, что демонстрирует возможность реализации права населения на местное самоуправление без создания собственных правосубъектных единиц. Проблемы применимости подобного подхода уже являлись предметом анализа в литературе и получили развернутую характеристику в Концепции по реформированию публичной власти в городах федерального значения.³³

³¹ Его полномочия закреплены в § 36 Закона Берлина «Об окружном управлении».

³² К вопросу об особенностях организации городского управления в столице Германии см.: Гриценко Е. В. Опыт организации управления в столице Германии и его значение для России // Академический юридический журнал. 2002. № 1. С. 47 и др.

³³ Гриценко Е. В. К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения. С. 40–49; Гриценко Е. В., Бабелюк Е. Г., Мадьярова А. В. Направления законодательной реформы

Важным обстоятельством для эффективного функционирования института местного самоуправления, очевидно, является перечень вопросов местного ведения, а не наличие правосубъектности у территориальных единиц, в рамках которых осуществляется местное самоуправление. Представляется, что закрепленный в ст. 12 Конституции РФ принцип функциональной и организационной самостоятельности местного самоуправления можно толковать как не исключающий возможность учета особенностей городов федерального значения при создании условий на их территории для реализации права на местное самоуправление.³⁴ Отдельно хотелось бы отметить небезосновательность немецкого подхода к территориальному устройству городов-земель, характеризующегося стремлением недопущения создания большого числа внутригородских территориальных единиц. В условиях 12 округов в Берлине и 7 подобластей в Гамбурге удастся организовать эффективное функционирование власти, решающей местные вопросы, без нарушения принципа приближенности ее к населению. При решении вопросов территориального устройства и организации публичной власти в городах федерального значения необходимо в равной мере учитывать и принцип эффективности управления, и принцип приближенности местной власти к населению; при этом ни одно из названных начал не должно абсолютизироваться. В рамках 125 внутригородских муниципальных образований в Москве и 111 в Санкт-Петербурге приближенность местного самоуправления к населению является кажущейся, так как эффективному функционированию муниципальной власти препятствуют раздробленность территории города федерального значения, недостаток средств, закрепленных за местными бюджетами, невозможность муниципальной власти надлежащим образом организовать свою работу в таких условиях. Представляется, что сокращение числа внутригородских территорий городов федерального значения могло бы иметь положительный эффект и не только сократить управленческий аппарат, но и облегчить достижение цели по сохранению единства городского хозяйства.

публичной власти в городах федерального значения: поиск российской модели и германский опыт. С. 173–182.

³⁴ В Германии сложился отличный от отечественного подход к интерпретации принципа самостоятельности местного самоуправления, который состоит в том, что принцип организационного обособления немецких коммунальных корпораций от государства не считается нарушенным в городах-землях, где государственная и общинная деятельность не разграничиваются, а органы управления осуществляют полномочия города-земли и как общины, и как субъекта Федерации (*Гриценко Е. В.* Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России. С. 10).