

УДК/UDC 342

К вопросу о порядке взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Гололобов Ярослав Владимирович

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: Gol11@mail.ru

Кофтун Николай Павлович

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: Koftun1812@mail.ru

Аннотация

В статье анализируется содержание понятий «органы государственной власти», «государственные органы», «органы местного самоуправления». Выделены основные черты осуществления взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления (МСУ). Приведен опыт таких зарубежных государств, как США и ФРГ, в реализации такого взаимодействия. По результатам проведенного исследования авторами выделяются основные черты взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Отмечается, что взаимодействие органов государственной власти и МСУ осуществляется не только на формальном уровне, следующем из содержания норм права, но и при ситуативном регулировании возникающих правоотношений, которые еще не нашли нормативного закрепления в нормах права.

Ключевые слова: орган государственной власти, государственный орган, орган местного самоуправления, взаимодействие.

On the issue of interaction between state authorities and local self-government

Gololobov Yaroslav Vladimirovich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: Gol11@mail.ru

Koftun Nikolay Pavlovich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: Koftun1812@mail.ru

Abstract

The article analyzes the content of the concepts of "government bodies" "government bodies" "local governments". The main features of the interaction between government bodies and local governments are highlighted. The experience of such foreign countries as the USA and Germany in the implementation of such interaction is given. According to the results of the study, the main features of the interaction between state authorities and local self-government in the Russian Federation are highlighted. It is noted that the interaction of state authorities and local self-government is carried out not only at the formal level, following from the content of the rules of law, but also with the situational regulation of emerging legal relations that have not yet found regulatory fixation in the rule of law.

Key words: public authority, government agency, local government body, interaction.

В науке административного права наблюдается плюрализм мнений относительно соотнесения правовых понятий «орган государственной власти», «орган местного самоуправления» и «государственный орган». В качестве основного критерия разграничения выступает отнесение того или иного органа к законодательной, исполнительной и судебной ветви власти [1]. В то же время недостаточностью данного критерия является практическое устаревание основополагающих постулатов клас-

сической теории разделения властей и необходимость их совершенствования в соответствии с современными реалиями [2]. При этом сторонники классической теории разделения властей не учитывали в качестве элемента системы судебную власть (например, разделение власти на законодательную власть и исполнительные власти согласно учению Ш. Л. Монтескье [3] или на законодательную, федеративную и исполнительную власть в соответствии с позицией Дж. Локка [4]).

Некоторые авторы отмечают, что в качестве основного критерия для дифференциации органов государственной власти и государственных органов должно выступать наличие государственно-властных полномочий [5].

Указанная точка зрения представляется достаточно спорной и недостаточно аргументированной ввиду неясного понимания содержания государственно-властного полномочия. Согласно позиции большинства исследователей, государственно-властное полномочие следует рассматривать в качестве возможного регулирования общественных отношений, а также издания общеобязательных нормативно-правовых актов. В то же время нормы действующего законодательства наделяют и органы государственной власти, и государственные органы правом принятия актов нормативно-правового характера [6].

Таким образом, наличие отдельных признаков для дифференциации данных понятий не несет системного значения для определения порядка взаимодействия с иными органами в целом и органами местного самоуправления (далее- МСУ) в частности. Конституционные положения функционально и организационно отделяют органы государственной власти от органов МСУ, тем самым предоставляя последним право лично регулировать вопросы местного значения.

На сегодняшний день в теории муниципального права существуют различные трактовки органа МСУ. Так, одни авторы рассматривают орган МСУ в качестве выборного органа, а также органа, наделенного полномочиями урегулирования вопросов местного значения. Сторонни-

ки данного определения также указывают на невхождение органа МСУ в систему органов государственной власти [7].

Позиция других авторов сводится к пониманию органа МСУ в качестве органа, непосредственно избираемого населением либо образуемого представительным органом муниципального образования, функции которого связаны с осуществлением публичной власти на определенной территории муниципального образования. Данный орган наделяется собственной компетенцией на разрешение вопросов местного значения и исполнение ряда государственных полномочий [8].

Орган МСУ, будучи структурным элементом системы МСУ, находится в постоянной взаимосвязи с элементами данной системы, поскольку отражает потребности населения. В свою очередь, в сферу интересов населения включается инфраструктура соответствующего муниципального образования.

Безусловно, основными компонентами системы МСУ являются общие и локальные условия функционирования жизнедеятельности населения, служащие связующим между элементами системы МСУ. При этом исторически сформировалась ситуация, при которой органы власти на местах не всегда имеют возможность организовать деятельность по своим предметам ведения.

В отличие от Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ [9] положения ст. 5, 6 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ [10] содержат достаточно абстрактные перечни полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ в МСУ. Из указанных перечней достаточно сложно понять, чем конкретно занимаются органы государственной власти РФ и субъектов РФ в сфере МСУ.

С порядком взаимодействия органов государственной власти и МСУ в РФ во многом схож опыт зарубежных государств, таких как США, ФРГ и др., однако в реализации отдельных отраслей деятельности просматриваются существенные различия.

Так, в соответствии с Конституцией США регулирование МСУ относится к компетенции штатов (субъекты федерации конституцион-

но уполномочены решать вопросы, связанные с организацией местного управления на своей территории) [11]. Определяющей формулой является следующая: «Муниципалитеты - это креатуры штатов».

Отсутствие права у федеральных органов конституционно регулировать вопросы местного управления не мешает федеральному центру оказывать существенное влияние на систему американского местного управления. Федеральные органы управления оказывают значительное воздействие на функциональность местного управления в реальной практике с помощью непосредственных контактов и через факторы экономического порядка: федеральные займы, федеральное гарантирование займов, полученных местными единицами из других источников, субсидирование деятельности местного управления.

Характеризуя особенности американского местного управления, важно усвоить прерогативы штатов в отношении органов местной власти, так как конкретные системы МСУ формируются на уровне субъектов федерации. Штат определяет правовое положение и типы местных органов управления, их общую организационную структуру на своей территории. Каждый штат самостоятелен в этой сфере, и можно утверждать, что в США фактически существует 50 относительно самостоятельных штатных систем местного самоуправления [12].

Конституция штата и его законы являются определяющими нормативными документами регулирующего характера для органов местного управления. Этими актами задается практика гомруля, в соответствии с которой каждое местное образование и каждый муниципалитет вправе иметь хартию местного самоуправления - основной нормативный документ. Это аналог российского устава муниципального образования и основной закон жизнедеятельности американского местного сообщества. В содержании хартии конкретизированы полномочия местных органов управления и порядок их формирования, способы функционирования и распределения компетенции между представительным и исполнительным органами местной власти, формы участия граждан в местных делах.

Германские общины в большей мере вступают частями единого целого, чем независимыми в финансовом отношении территориальными единицами субъектов Федерации. Сама возможность предпринять что-то особенное на муниципальном уровне во многом зависит от ситуации в государстве в целом и на земельном уровне развития, чем от специфических местных условий. В крайних случаях общины, однако, могут получать дополнительные финансы из бюджетов земли или Федерации вплоть до 50% доходной части общинного бюджета. Социальное обеспечение на уровне общин дополняется деятельностью в этой сфере специальных служб Федерации и земель, выступает в формах реализации программ. Спектр участия широкий: помощь семьям, пособия на детей, помощь в несчастных случаях, помощь пострадавшим от войны и бедствий, пособия по безработице. К собственно муниципальной деятельности относятся помощь малообеспеченным, престарелым, пособия по болезни, содержание детских домов и домов престарелых [12].

Органы государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляют правовое регулирование отдельных отношений в сфере МСУ. Например, федеральными законами определены основные гарантии избирательных прав при проведении муниципальных выборов, порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований и т. д. Законами субъектов РФ определено установление границ и статуса муниципальных образований, наименование органов МСУ и т. д.

Кроме того, органы государственной власти РФ и субъектов РФ принимают нормативно-правовые акты, связанные с определением компетенции органов МСУ по решению отдельных вопросов местного значения.

В ходе анализа наиболее системообразующих форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления выявлено следующее:

1. Взаимодействие органов государственной власти и МСУ осуществляется не только на формальном уровне, следующем из содержания норм права, но и при ситуативном регулировании

возникающих правоотношений, которые еще не нашли нормативного закрепления в нормах права.

2. Только в тесной взаимосвязи и взаимодействии возможно эффективное функционирование институтов органов государственной власти и МСУ.
3. Особой формой взаимодействия органов государственной власти и МСУ является наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями и временное осуществление органами государственной власти ряда полномочий органов МСУ.

Список литературы

1. Иваненко И. Н., Чуева А. С., Ачмиз А. Ю. О некоторых проблемах правового регулирования государственной службы в Российской Федерации // Власть Закона. 2016. № 1 (25). С. 73–80.
2. Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2 (165). С. 84–85.
3. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М. П. Баскина; пер. А. Г. Горнфельда. М.: Гослитиздат, 1955.
4. Болдырева Р. С. Разделение властей. Теоретико-правовые аспекты: дисс. . . . канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1998. - 164 с.
5. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2004.
6. Елькина А. В. Органы местного самоуправления — элемент системы местного самоуправления: общая характеристика // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 7. С. 29–31.
7. Иваненко И. Н. Законодательство о местном самоуправлении в истории России: периоды развития // Общество и право. 2008. № 3 (21). С. 40–42.
8. И. Н. Иваненко, П. М. Курдюк. Правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления в России: вопросы теории и практики. Краснодар, 2009. - 166 с.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Парламентская газета. № 186. 08.10.2003.

11. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты: перевод с английского/ сост. В. И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993. - 768 с.

12. Курдюк П. М., Иваненко И. Н., Чуева А. С. Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах. Краснодар, 2013.- 232 с.

References

1. Ivanenko I. N., Chueva A. S., Achmiz A. Yu. About some problems of legal regulation of public service in the Russian Federation // Power of the Law. 2016. No. 1 (25). Pp. 73-80.

2. Cherkasov K. V. To the question of the correlation of the concepts of Public authority and State authority // Gaps in Russian law. 2008. No 2 (165). Pp. 84-85.

3. Montesquieu C. L. Selected Works / Total. ed. and entry. Art. M. P. Baskin; trans. A. G. Gornfeld. - M.: Goslitizdat, 1955.

4. Boldyreva R. S. Separation of powers. Theoretical and legal aspects: Diss ... cand. legal Sciences: 12.00.01. - M., 1998 .-164 p.

5. Nersesyants V. S. General Theory of Law and State: A Textbook for High Schools. M .: NORMA, 2004.

1. Elkina A. V. Local government - an element of the local government: general characteristic // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. No 7. Pp. 29-31.

2. Ivanenko I. N. Legislation on local self-government in the history of Russia: periods of development // Society and Law. 2008. No. 3 (21). Pp. 40-42.

3. Legal regulation of the organization and activities of local self-government in Russia: issues of theory and practice / I. N. Ivanenko, P. M. Kurdyuk / Krasnodar, 2009. -16 p.

4. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 08.28.1995 No. 154-FZ // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1995. No. 35. Article 3506 (lost force).

5. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 N 131-ФЗ // Parliamentary Newspaper. No. 186. 10/08/2003.

6. The Constitution of the United States of America (Transl. From English. O. A. Zhidkova) // United States of America. Constitution and legislative acts: Translation

from English / Comp .: V. I. Lafitsky; Ed. and with entry. Art: O. A. Zhidkova. - M .: Progress, Univers, 1993. -768 p.

7. Theoretical and historical-legal foundations of local government in Russia and foreign countries / P. M. Kurdyuk, I. N. Ivanenko, A. S. Chueva / Krasnodar, 2013.-232 p.