

К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Определение наиболее приемлемой модели координации деятельности государственных и муниципальных исполнительных органов в Российской Федерации является в настоящее время одной из актуальнейших проблем. Указанная проблема долгое время находилась за границами научного исследования.

Известно, что единство публичной власти выражается в единстве системы публичных органов власти, установлении общих принципов ее организации на всех уровнях – федеральном, региональном и местном. В связи с этим, многие исследователи, такие как А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров, В.А. Юсупов предлагают выделить исполнительную власть в отдельный институт исполнительной власти в системе публичных институтов².

Исходя из вышеизложенного, приступая к рассмотрению вопроса о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством, в первую очередь, следует определиться с их публично-правовой природой. Решение поставленного вопроса позволит, по нашему мнению, определиться с оптимальными схемами организации и подчиненности исполнительных органов муниципального уровня.

Следует напомнить, что в соответствии с ч.2 ст.1 Федераль-

ного закона от 06.10.03 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации представляет собой форму осуществления народом своей власти³, которая в соответствии со ст.12 Конституции РФ отделена от системы органов государственной власти.

В связи этим, в теории муниципального права сформированы несколько подходов к публично-правовой природе муниципальных органов:

1) Первый подход сформулирован в трудах ряда ученых⁴, а также в актах правоприменительных органов⁵, в соответствии с которым муниципальные органы представляют собой специфические по своей публично-правовой природе органы населения территориальных единиц, а не государства, что при этом не свидетельствует об их невластной природе, так как публичная власть может быть и муниципальной.

2) В соответствии со вторым подходом не существует принципиальных различий в публично-правовой природе органов местного самоуправления и органов государства, так как:

а) указанные органы являются субъектами властных отношений,

через которые народ РФ осуществляет свою власть;

б) наделены правом издания общеобязательных правовых актов;

в) грань между вопросами государственного и местного значения носит весьма условный характер;

г) разграничение вопросов государственного и местного значения полностью зависит от усмотрения органов государственной власти;

д) самостоятельная реализация вопросов местного значения для многих муниципальных образований нереальна в силу ограниченности их организационных и финансовых возможностей⁶.

Как отмечает В.А. Сивицкий, статья 12 Конституции РФ о невыходении органов местного самоуправления и тем самым органов исполнительной власти местного самоуправления в систему органов государственной власти возникла по тонким политико-психологическим соображениям, чтобы дать понять, что местное самоуправление – это нечто такое, во что государству не следует вмешиваться. Хотя все прекрасно понимали, что это государственная власть⁷.

Рассматривая место муниципальных исполнительных органов в системе управления государством необходимо учитывать опыт моделей организации функционирования местных органов исполнительной власти, которые в

¹ Соловьев Сергей Геннадьевич, заведующий кафедрой Конституционного, административного и муниципального права Южно-Уральского государственного университета, доктор юридических наук; Гладких Николай Михайлович, старший преподаватель кафедры Конституционного, административного и муниципального права Южно-Уральского государственного университета.

² См.: Исполнительная власть в РФ. М. 1996. С.17-18; Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти. Волгоград. 1998. С.18.

³ Федеральный закон от 06.10.03 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

⁴ Чиркин В.Е. Государствоведение. М. 2000. С.375; Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М. 1999. С.96; Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление: современный российский опыт. М. 1998. С.49.

⁵ Постановления Конституционного Суда России. №1-П от 24.01.1997 г. и №3-П от 15.01.1998 г.

⁶ Матейкович М.С. Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации // Государство и право. 207. С.15.; Чеботарев Г.Н. Публично-правовая природа местного самоуправления // В кн.: Муниципальное право России. М. 2005. С.22.

⁷ См.: Сивицкий В.А. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления. Материалы «Круглого стола» // Государство и право. №3. 2004. С.46.