

ному уровню структуры общества, имеющей свою специфику и требующей индивидуального подхода. Таким образом, не только структурирование, но и эшелонирование власти повышают эффективность всех уровней управления.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей и передачей значительной части полномочий на местный уровень, повышается его устойчивость и мобильность, приближая управление к субъекту муниципального права. Разделение уровней власти явилось важным достижением социальной политики, но при этом следует обратить внимание на необходимость социально-философского исследования проблемы корреляции уровней власти, которая также нуждается в специальном анализе. Последовательное разделение властей может стать эффективным средством повышения качества управления муниципальными образованиями, по крайней мере, в тех, численность которых позволяет им формировать представительную власть самостоятельно и в своих интересах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 6 октября 2003 г. – № 40 – С. 3822.
2. *Липатов Э.Г.* Установленные компетенции органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества // *Философия права.* – 2009. – № 5. – С. 68.
3. *Пуго В.Ю.* Государственное и общественное манипулирование: убеждение или практика? // *Философия права.* – 2009, – № 5. – С. 78.
4. *Церенов Н.П.* Политико-правовая институционализация муниципальной власти в России: проблемы развития демократии малых пространств // *Философия права.* – 2008. – № 1. – С. 90.

Статью рекомендовала к опубликованию д.ф.н., профессор О.А. Андреева.

Земченков Николай Федорович – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: Zemchenkovn@list.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44; тел.: 88634371631; кафедра гражданского и корпоративного права; доцент; к.ф.н.; доцент.

Zemchenkov Nikolai Fedorovich – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: Zemchenkovn@list.ru; 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +788634371631; the department of civil and corporation law; associate professor; cand. of phil. sc.

ББК 67.99

Е.Г. Корж, С.Н. Макаренко

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Проблема становления местного самоуправления в Российской Федерации продолжает оставаться актуальной на протяжении последних двадцати лет. За эти годы принято более сорока нормативно-правовых актов по вопросам полномочий муниципальных органов власти. Но это не позволило разработать концепцию организации местного самоуправления. Особую значимость приобретает вопрос о взаимодействии органов местного самоуправления и федеральными органами государственной власти. Также важным является вопрос о контроле государства над деятельностью органов власти на местах. Дисциплина исполнения федеральных законов и иных нормативных актов на региональном и муниципальном уровнях является одним из условий стабильного развития государства.

Муниципальное управление; правовая реформа; взаимодействие органов власти; гражданское общество.

E.G. Korzh, S.N. Makarenko

INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES WITH LOCAL GOVERNMENTS

The problem of formation of local government in the Russian Federation continues to remain actual for the last twenty years. For these years more than forty normative legal acts concerning powers of municipal authorities are accepted. But it didn't allow developing the concept of the organization of local government. The special importance is gained by a question of interaction of local governments and federal public authorities. The question of state control over activity of authorities on places is also important. The discipline of performance of federal laws and other regulations at regional and municipal levels is one of conditions of stable development of the state.

Municipal management; legal reform; взаимодействие органов власти; civil society.

В Европейской Хартии о местном самоуправлении закреплено, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти. Это положение нашло отражение в ст.12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [1]. Все реформы местного самоуправления упираются именно в это положение, так как федеральные органы власти не вправе определять порядок деятельности муниципалитетов и местных администраций. Органам местного самоуправления разрешено действовать самостоятельно, но в пределах своих полномочий. Размытость этих пределов и неопределенность границ самостоятельности не позволяет создать четкую систему муниципального управления.

Неоднократные попытки выработки законодательных предписаний на федеральном уровне по вопросам регулирования деятельности муниципалитетов приводили к прямому вмешательству государственных органов в систему местного самоуправления. Это напрямую вступает в противоречие со ст.12 Конституции РФ. Разработчики Конституции, в спешке провозгласив самостоятельность органов местного самоуправления, создали ситуацию сродни логическому парадоксу, согласно которому «Брадобрей бреет тех и только тех, кто не бреется сам. Кто бреет брадобрея?».

Муниципальные образования – это неотъемлемая часть государства. Оно, собственно, состоит из этих структурных единиц, и поэтому выводить управление в этих структурных единицах государства из системы органов государственной власти, значит косвенно признавать, что это структуры, параллельные государству. Иначе говоря, «государства в государстве». Это как раз то, что мы имеем на примере Московской мэрии, которая на своей территории устанавливает для граждан свои льготы, надбавки, компенсационные выплаты, размеры пособий и прочие преференции, причем такие, о которых жителям других регионов даже и мечтать нельзя.

Всё это привело к ситуации социального неравенства граждан Российской Федерации. Разница в уровне жизни между центром и регионами становится все более значительной. Это абсолютно ненормальная ситуация, тем более, что она приводит к оттоку населения из периферийных городов. Официально население Москвы составляет 12 миллионов. Но, по мнению депутата Мосгордумы А.Р. Палеева, «с учетом транспортных потоков, в том числе общественного транспорта, нормами потребления воды, электроэнергии, а также потребления продовольствия на территории Москвы, можно говорить, что одновременно на этой территории проживает до 20 миллионов человек» [6].

Конечно, можно сделать скидку на то, что становление местного самоуправления находится на начальном этапе современного переходного состояния российского общества. Еще не отработаны концепции и правовые установления местного самоуправления, не накоплен достаточный опыт его организации и функционирования, не выработаны теоретические научно обоснованные подходы к определению места и роли местного самоуправления в российском обществе и государстве.

Поэтому особенно актуальное значение приобретает проблема взаимодействия государства и местного самоуправления. Вопросы местного самоуправления неотделимы от государственного интереса. В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации народ вправе осуществлять свою власть через органы государственной власти, через органы местного самоуправления и непосредственно. Согласно ст. 130 Конституции РФ, одной из задач местного самоуправления является обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения [1]. Тем самым на конституционном уровне четко закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения.

Правовая реформа в Российской Федерации непосредственно связана с правовым обеспечением местного самоуправления и отражением в ней тех изменений, которые произошли в государстве, а именно: на местный уровень должно быть перенесено обязательство государства по защите конституционных прав и свобод граждан и реализация их полномочий в области местного самоуправления. Также немало важен государственный контроль над местным самоуправлением. Он осуществляется федеральными и региональными органами государственной власти и по объекту контроля может быть подразделен на 2 вида:

1) контроль за соблюдением законов, который включает:

- ◆ контроль за соблюдением законов о местном самоуправлении и, как следствие, установление порядка судебной защиты прав местного самоуправления;
- ◆ контроль за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления (а также прокурорский надзор в этой сфере) и, следовательно, регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушение законов;
- ◆ контроль, осуществляемый иными самостоятельными государственными органами;

2) контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Каждый из перечисленных видов контроля над местным самоуправлением имеет свою специфику, что обусловлено особенностями статуса и полномочий органов государственной власти, осуществляющих контрольную деятельность. В этой связи контроль со стороны федеральных и региональных органов исполнительной власти может быть охарактеризован как административный. Однако следует иметь в виду, что Конституционный Суд Российской Федерации считает противоречащим Конституции Российской Федерации право органов государственной власти субъекта Российской Федерации отменять акты органов местного самоуправления.

Анализируя государственный контроль над местным самоуправлением, следует заметить, что условия и порядок контроля определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При этом непременным условием эффективности контроля является его адекватность. Как предусмотрено ст. 8

Европейской хартии местного самоуправления, любой административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить [2].

В ходе осуществления взаимодействия необходимо строго соблюдать разграничение компетенции. Это означает, что ни один субъект взаимодействия не должен выполнять в различных сферах несвойственные ему функции. Таким образом, исключается дублирование субъектами взаимодействия друг друга, повышается эффективность их совместной деятельности.

Залогом дальнейшего успешного развития федеративного государства является согласованная деятельность всех уровней власти. Разграничение компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти должно осуществляться с учетом особенностей соответствующей территории (географических, экономических, демографических, этнических и других), чтобы конкретные полномочия возлагались на органы власти, способные максимально эффективно их осуществлять.

Также следует сказать, что после принятия Федерального закона №131-ФЗ положение стало заметно изменяться в лучшую сторону. Проведена большая работа по приведению в соответствие массива местных правовых актов с федеральным законодательством, активно формируются в соответствии с законодательством органы местного самоуправления, вносятся коррективы в базовые документы такие, как: уставы, положения, статусы и др. документы, регламентирующие местное самоуправление [4]. Приведение органов самоуправления в соответствие с законом позволяет устранить ряд несоответствий между федеральным и местным законодательством. Важнейшим моментом муниципальной реформы является разграничение полномочий между уровнями власти, когда каждый уровень наделяется своей компетенцией, имеет права и несет ответственность по вопросам своего ведения.

Важное место во взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации занимает ряд субъективных факторов. К их числу следует отнести: наличие желания взаимодействовать; психологическую готовность к взаимодействию; способность к компромиссам в процессе взаимодействия; умение проникнуться интересами взаимодействующей стороны; готовность действовать ради достижения общей цели.

Местное самоуправления базируется на таких конституционных принципах, как гарантированность, самостоятельность; многообразие организационных форм; обособленность от системы органов государственной власти; ответственность муниципальных органов перед населением; выборность; открытость, гласность; государственная поддержка местного самоуправления.

Ведущее место в области местного самоуправления, как и во всей правовой системе Российской Федерации, принадлежит Конституции Российской Федерации, которая закрепляет местное самоуправление как одну из основ конституционного строя РФ.

Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление как основополагающий принцип организации осуществления власти в обществе и государстве, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления и его органов в системе управления обществом и государством, устанавливает его самостоятельность в пределах закрепленных полномочий.

Также следует выделить рабочие документы органов местного самоуправления: протоколы заседаний, доклады, извещения, письма и др. Перечисленные акты предназначены для внутреннего пользования и непосредственно не входят в сферу правотворчества, тем не менее, их правильное оформление и составление важно для обеспечения эффективного правотворчества.

Необходимо подчеркнуть, что закрепляемые формы, принципы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном и региональном законодательстве о местном самоуправлении не отражают полной картины процесса взаимодействия сторон. Содержание уставов в большинстве случаев не отражает каких-либо особенностей, связанных с процессом взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, с точки зрения создания правовых основ для взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации представляется, что данный вопрос в ряде случаев решен в достаточном объеме.

Взаимодействие всегда носит конкретный характер. В каждом отдельном случае в его определении должны быть указаны направления, формы и принципы взаимодействия сторон. При этом формы государственной поддержки, координации и сотрудничества, контроль над местным самоуправлением наиболее полно раскрывают категорию взаимодействия, а соответственно повышают эффективность взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

И хотя в Конституции РФ отсутствуют нормы, определяющие структурную иерархию представительных органов, пишет Н.Ф. Земченков, и не устанавливается подчиненность представительных органов субъектов Федерации федеральному представительному органу, следует учитывать, что народное представительство в России связано с Конституцией РФ и федеральными законами. Местная власть существует не сама по себе, а является основой устойчивости и стабильности развития народовластия, начиная с низшего уровня и прирастая верхними эшелонами власти в условиях единого федеративного государства [3].

Решать проблемы становления активного развития местного самоуправления в Российской Федерации необходимо на разных уровнях власти и в разных направлениях. Но для успешного развития местного самоуправления нужно комплексное решение стоящих проблем. Решая только одну проблему, невозможно будет решить все остальные. Это должны понимать все стороны, как представители государственных органов, так и муниципальных.

Таким образом, можно трактовать органы государственного управления и органы местного самоуправления как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого. Выработка единого механизма управления на региональном и муниципальном уровнях является условием стабильности государства. Необходима четкая система распределения полномочий по предметам ведения. И прежде всего, следует обратить внимание на социальную сферу и сферу жилищно-коммунального хозяйства. Недопустимо также смешение функций органов исполнительной и законодательной ветвей власти на местах. Главное, чтобы каждый орган исполнительной власти в регионах действовал в пределах своих полномочий.

Правовая поддержка местного самоуправления со стороны государства и создание условий для его самостоятельного развития должны опираться на согласованное функционирование всей системы власти и институтов гражданского общества в делах обеспечения конституционных прав и свобод граждан России.

И это приведет к наиболее полному соответствию модели местного самоуправления РФ европейским образцам, т.е. к созданию полноценного муниципального права России, как составной части не только внутреннего, но и международного права.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. В ред. Федеральных конституционных законов от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ. // Собрание законодательства РФ – 26.01.2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11.04.98 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36.
3. *Земченков Н.Ф.* Местное самоуправление как фактор формирования гражданского общества в РФ // Известия ЮФУ. Технические науки. – 2013. – № 1 (138). – С. 208-213.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 6 октября 2003 г. – № 40. – Ст. 3822.
5. *Гулина В.В.* Функциональное назначение местного самоуправления как политико-правового института // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 9. – С. 11.
6. *Палеев А.Р.* О реализации социальных программ в г. Москве // Доклад на заседании Мосгордумы. – 10.03.2011. /интернет ресурс /www.rosbalt.ru/moscow/.

Статью рекомендовала к опубликованию д.ф.н., профессор О.А. Андреева.

Корж Елена Григорьевна – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»; e-mail: egkorzh@mail.ru; 347928, г. Таганрог, пер. Некрасовский, 44; тел.: 88634371631; кафедра гражданского и корпоративного права; ассистент.

Макаренко Сергей Николаевич – e-mail: makselin@list.ru; кафедра гражданского права; к.ф.н.; доцент.

Karsh Elena Grigorievna – Federal State-Owned Autonomy Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University”; e-mail: egkorzh@mail.ru; 44, Nekrasovskiy, Taganrog, 347928, Russia; phone: +78634371631; the department of civil law; assistant.

Makarenko Sergei Nikolayevich – e-mail: makselin@list.ru; the department of civil law; associate professor; cand. of phil. sc.; associate professor.

УДК 340

В.В. Клочков

КОРОЛЕВСКАЯ ПРЕРОГАТИВА В АНГЛИИ ОТ ЕЕ ЗАРОЖДЕНИЯ ДО НАЧАЛА XVII В.

Проводится анализ эволюции теоретического и правового оформления королевской прерогативы в Англии. Автор рассматривает компоненты королевской прерогативы в контексте значимой трансформации политических институтов, формы и содержания английской монархии. Показаны и охарактеризованы важные основания королевских прерогатив в раннее Новое время, в том числе теория суверенитета Ж. Бодена, отделение личных прерогатив монарха от привилегий системы политических институтов, концепция божественной власти.

Королевская прерогатива; английская монархия; Англия в раннее Новое время; теория суверенитета; божественная власть.