

3. Вобленко С.В. Вопросы местного значения. Методики пошаговой реализации. М., 2008. С. 26.

4. Савранская О.Л. Проведение исследования по изучению вопросов, связанных с выбором наиболее адекватного способа осуществления органами местного самоуправления своих функций по организации предоставления услуг гражданам, в том числе межмуниципального сотрудничества и муниципального заказа // По материалам сайта www.federalism.ru/docs/rt_09.06_sav.doc.

5. Мадьярова А.В. Договоры в муниципальном праве // Материал подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2007.

6. Мадьярова А.В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 19-24.

7. Хромов Д.Р. Реализация реформы местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2008. № 4. С. 8.

8. Стенограмма международной конференции «Эффективное местное самоуправление — основа демократического государства. 10 лет ратификации Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления». Москва. 10 апреля 2008 года.

9. Стенограмма семинара-совещания Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, руководителей профильных комитетов (комиссий), законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «О практике применения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Москва. 10 октября 2008 года.

10. Итоги мониторинга реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (Октябрь 2006). М., 2006. С. 39-40.

11. Стенограмма семинара-совещания Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, руководителей профильных комитетов (комиссий), законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему: «О практике применения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Москва. 10 октября 2008 года.

Вячеслав Станиславович КАШО —
доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Юридического института Сибирского
федерального университета,
кандидат юридических наук
kasho@mail.ru

УДК 342.55:342.33

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ

АННОТАЦИЯ. На примере функций законодательных органов государственной власти в реализации ответственности органов местного самоуправления перед государством сквозь призму принципа разделения властей исследуется роль законодательной ветви власти в функционировании местного самоуправления.

SUMMARY. The article studies the role of the legislative branch of power in the work of local self-government from the point of view of power-division on the example of the functions of State power legislative bodies in realization of their responsibility to the State.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. *Разделение властей, органы местного самоуправления, ответственность перед государством.*

KEY WORDS. *Division of authorities, institutions of local government, the responsibility before the state.*

В конституционно-правовой науке существует несколько подходов к исследованию принципа разделения властей. В соответствии с доктриной, предложенной Ш.Л. Монтескье (1689-1775) и Ж-Ж. Руссо (1712-1778), этот принцип понимается как разграничение функций между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, их самостоятельность, а также создание системы сдержек и противовесов между названными властями с целью недопущения злоупотреблений властью и ее сосредоточения в одних руках. Именно в этом смысле принцип разделения властей закреплен в ст. 10 Конституции РФ и рассматривается в большинстве работ по конституционному праву [1].

В последнее время в отечественной и зарубежной литературе все большее распространение получает характеристика принципа разделения властей как разграничение предметов ведения и полномочий между органами публичной власти не только по «горизонтали», но и «по вертикали», в том числе между государственной и муниципальной властью [2; 351]. На наш взгляд, последний подход вряд ли оправдан, так как он искажает сущность взаимоотношений между государством и местным самоуправлением, дает основание для вывода о равноправии местного самоуправления и государства [3; 95], с чем вряд ли можно согласиться. Ведь принцип разделения властей разграничивает функции и полномочия равноправных ветвей власти, создает между ними систему «сдержек и противовесов». Что же касается взаимоотношений государства и муниципальных образований, то разграничение предметов ведения и полномочий между ними должно основываться на конституционном принципе автономии местного самоуправления с учетом верховенства и суверенитета Российской Федерации. Конституционный принцип автономии местного самоуправления, закрепленный в ст.ст. 12, 130-133 Конституции РФ, предполагает относительную обособленность муниципальной власти в системе публичной власти, ее самостоятельность в решении вопросов местной жизни, ограничение пределов воздействия государства на местное самоуправление. Наиболее полно содержание принципа автономии местного самоуправления раскрыто, на наш взгляд, А.Н. Дементьевым, который включил в его содержание следующие принципы: компетенционной обособленности местного самоуправления; организационной самостоятельности органов местного самоуправления; территориальной стабильности муниципальных образований; финансовой и имущественной самостоятельности органов местного самоуправления; право органов государственной власти наделять органы местного самоуправления ресурсообеспеченными государственными полномочиями и контролировать законность и целесообразность их осуществления; право государственного контроля за законностью осуществления полномочий органами местного самоуправления; право органов местного самоуправления на образование ассоциаций и право органов местного самоуправления на судебную защиту своих законных интересов [4; 51]. Поэтому представляется более целесообразным рассмотрение взаимоотношений государства в целом и местного самоуправления не на основе принципа разделения властей по вертикали, а через призму автономии местного самоуправления. Тогда государственный контроль и ответственность местного самоуправления перед государством не будут означать ограничение автономии местного самоуправления, а должны рассматриваться как меры, направленные на обеспечение законности в деятельности местных сообществ.

Однако принцип автономии местного самоуправления определяет лишь принципиальные аспекты взаимоотношений местного самоуправления и государства без выяснения роли конкретных органов власти, что явно недостаточно. Поэтому его необходимо исследовать в системе с принципом разделения властей «по горизонтали» и выяснить роль каждой из ветвей власти в функционировании местного самоуправления. Четкое разграничение функций позволит избежать дублирования и параллелизма в работе органов государственной власти, выполнения не свойственных им полномочий, повысить эффективность их деятельности, предупредить возможные нарушения при осуществлении контроля за местным самоуправлением. Так, в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области” Конституционный Суд, рассматривая пределы контроля со стороны государства за местным самоуправлением, указал, что формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятые в соответствии с ней федеральные законы, и противоречить принципу разделения властей [5]. В связи с многогранностью обозначенной проблемы и ограниченностью объема статьи рассмотрим ее на примере функций законодательных органов государственной власти в реализации ответственности органов местного самоуправления перед государством. Этот вопрос является, на наш взгляд, стержневым во взаимоотношениях органов местного самоуправления и государства, так как именно законодательная власть определяет формы и пределы воздействия на местное самоуправление других органов государственной власти.

Функция законодательных органов государственной власти заключается в первую очередь в правовом регулировании ответственности местного самоуправления. Именно законодательное определение видов, оснований, мер, процедур юридической ответственности местного самоуправления является важнейшей гарантией против произвола чиновников, обеспечивает стабильность отношений, защиту местного самоуправления. В соответствии со ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом. Поэтому любое применение государством ответственности к местному самоуправлению должно быть основано на законе. Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» подтвердил конституционность права России как суверенного государства устанавливать адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и определил, что применение таких мер государством «само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления» [6].

В связи с осуществлением законодательными органами правового регулирования ответственности местного самоуправления возникает теоретический и практический вопрос о границах такого законодательного регулирования. Нельзя не согласиться с Н.Л. Пешиным, который, предупреждая об опасности чрезмерного урегулирования местного самоуправления, говорит о необходимости разумного

самоограничения государственной власти в процессе установления контроля над местным самоуправлением. Но, по его мнению, «механизмы такого самоограничения еще не разработаны, их предстоит законодательно определить и внедрить в практику» [7; 119]. На наш взгляд, пределы законодательного регулирования ответственности местного самоуправления определяются, во-первых, международными обязательствами Российской Федерации; во-вторых, конституционными нормами и, в-третьих, доктринальным толкованием сущности местного самоуправления. Среди международных правовых норм в первую очередь можно назвать Европейскую хартию местного самоуправления, ратифицированную Российской Федерацией и являющуюся составной частью ее правовой системы. Хартия закрепляет 30 общепризнанных принципов местного самоуправления, значительная часть которых посвящена взаимоотношениям государства и местного самоуправления. К конституционным нормам, устанавливающим пределы законодательного регулирования ответственности местного самоуправления, относятся упоминавшиеся выше принципы автономии местного самоуправления. Относительно доктринального толкования сущности местного самоуправления необходимо теоретически обосновать недопустимость принятия государством мер ответственности, которые будут выхолащивать саму сущность местного самоуправления. В этой связи представляется крайне полезной концепция об абсолютных и относительных границах нормативного вторжения со стороны государства в местное самоуправление, выработанная наукой и судебной практикой Германии. Абсолютная граница, переход которой государством в принципе не допускается, составляет ядро, сущность местного самоуправления и включает верховные права муниципальных корпораций, определяющие тип и структуру коммунального самоуправления. Вторжение государства в относительные границы допускается на основании закона, но с учетом принципа «соразмерности» [8; 13-14].

В отечественной науке наиболее близко к определению «ядра местного самоуправления» подошел Н.Л. Пешин, который, исследовав механизмы взаимоотношений государства и местного самоуправления, пришел к выводу, что они «не предполагают (в обычных ситуациях) ни подчиненного положения органов местного самоуправления по отношению к государственной власти, ни возможностей административного воздействия со стороны государственной власти на органы местного самоуправления, ни даже (в обычных ситуациях) возможностей вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления» [7; 23-24]. Конституционные рамки установления ответственности местного самоуправления неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ [9; 163-174]. Но вряд ли в этом вопросе можно поставить точку. Например, введение Федеральным законом №131-ФЗ от 06.10.2003 г. таких мер ответственности, как временная финансовая администрация, временное осуществление органами государственной власти полномочий местного самоуправления, рассматривается некоторыми учеными как неоправданное ограничение самостоятельности местного самоуправления [10]. А.А. Сергеев считает, что предоставление исполнительным органам государственной власти во внесудебном порядке права по своему произвольному усмотрению отменять муниципальные правовые акты или приостанавливать их действие нарушает статус местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти, включает их в качестве нижестоящих органов в единую вертикаль государственной власти [11; 73].

На правовое регулирование ответственности местного самоуправления перед государством накладывает отпечаток федеративная природа Российского государства, в связи с чем необходимо разграничить компетенцию России и субъектов федерации по правовому регулированию ответственности местного самоуправления. Системное толкование п. «н» ст. 72 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ приводит к выводу, что установление ответственности местного самоуправления является одним из ограничений прав и свобод граждан и, следовательно, подлежит регулированию федеральным законом. Субъекты федерации могут осуществлять регулирование в этой сфере только в случаях, прямо указанных в федеральных законах, путем детализации процедур применения видов ответственности, установленных федеральным законом, или введения составов правонарушений, которые могут предусматриваться законами субъектов федерации, и не могут вводить новые или отличающиеся от установленных федеральным законом механизмы юридической ответственности местного самоуправления. Данный вывод подтверждается также п. 2 ст. 6 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 г., согласно которому осуществление контрольных полномочий органами государственной власти субъекта РФ допускается только в случаях и порядке, установленных федеральными законами. В этой связи вряд ли можно согласиться с Е.В. Измайловой, которая пишет, что «основная роль в урегулировании вопроса ответственности органов местного самоуправления должна принадлежать законодательству субъектов федерации» [12; 22]. Таким образом, установление ответственности органов местного самоуправления перед государством может быть осуществлено только законодательным органом, и только федеральным законом.

Роль законодательных органов власти не исчерпывается законодательной функцией. В соответствии со ст. 73 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 г. законодательные органы государственной власти субъектов федерации осуществляют также контрольную функцию — они могут по представлению главы субъекта федерации принять решение о роспуске представительного органа местного самоуправления, если последний не отменил нормативный акт, признанный судом незаконным, или не собирается на заседания в течение 3 месяцев подряд. Соответствует ли это положение принципу разделению властей? Не вторгаются ли законодательные органы в компетенцию других органов власти? На наш взгляд, нарушений здесь нет, так как разделение законодательной, исполнительной и судебной функций между основными ветвями власти не является абсолютным, речь идет лишь о преобладающей функции. Отнесение применения названной меры ответственности к компетенции законодательных органов объясняется тем, что речь идет о досрочном прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления, избранного непосредственно населением и играющего основную роль в осуществлении местного самоуправления. Поэтому решение этого вопроса законодательной, а не исполнительной властью гарантирует большую защиту местного самоуправления, объективность, всесторонность, коллегиальность в решении этого вопроса. В данном случае нет вторжения и в компетенцию судебных органов, так как речь идет о праве досрочного роспуска на основе оценки деятельности представительного органа местного самоуправления, опосредуемой как минимум двумя предыдущими судебными решениями. Что же касается административного контроля за органами местного самоуправления со стороны законодательных органов власти, то действующим законодательством он не предусмотрен. Таким образом, нет оснований говорить о «вертикали», подотчетности в отношениях между ними.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. Т. 1. М., 2006. С. 351.
3. Шевчик Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия: дис... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 95.
4. Дементьев А.Н. Местное самоуправление в системе властеотношений в Российской Федерации. Дис...канд. юрид. наук. М., 2003. С. 51.
5. Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
6. Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.
7. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 119.
8. Гриценко Е. В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России. Дис... докт. юрид. наук. СПб., 2002, С. 13-14.
9. Кашо В.С. Вопросы муниципальной ответственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Источники права в зеркале современной юриспруденции. Сборник научных трудов / Отв. ред. В.В. Пономарева. Красноярск: Сибирский юридический институт, 2006. С. 163-174.
10. Куленко Я.О. Проблемы обеспечения законности на территории муниципального образования. Дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 99; Соловьев С.Г. Федеральное вмешательство (интервенция) в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Современное право. 2005. № 2.
11. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 73.
12. Измайлова Е.В. Юридические механизмы института ответственности в системе местного самоуправления: дис.... канд. юрид. наук. М., 2003, С. 22.

Елена Федоровна ГЛАДУН —
доцент кафедры природоресурсного
и экологического права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук
mtkircova@mail.ru

УДК 349.6:342.55

ЗАКОНОДАТЕЛЬНО УСТАНОВЛЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье отмечается, что в связи с принятием Лесного кодекса 2006 г. были установлены новые полномочия органов местного самоуправления в сфере использования и охраны лесов. Анализ норм, закрепляющих данные полномочия, приводит к выводу об их противоречивости и трудностях при осуществлении практической деятельности муниципальных образований.

SUMMARY. The article shows that in Forest Code 2006 some new powers of local governments in the sphere of forest use and protection were determined. The analysis of the legal rules lets us know that these powers are controversial and difficult to implement in practical activities of local bodies.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Лесной кодекс, реализация полномочий.
KEY WORDS. Forestry code, implementation of authorities.