

И. А. Алексеев

МУНИЦИПАЛЬНО- ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

МОНОГРАФИЯ

СУБЪЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ОСОБЕННОСТИ САНКЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ



ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Игорь Алексеев

**Муниципально-правовая
ответственность: проблемы
теории и практики. Монография**

«Проспект»

Алексеев И. А.

Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики. Монография / И. А. Алексеев — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-219385-1

В монографии представлена авторская позиция по концептуальным основам муниципально-правовой ответственности, выработанная на основе современных реалий, состояния законодательства Российской Федерации, практики, сложившейся в субъектах Российской Федерации, и теоретических исследований в этой сфере. Законодательство приведено по состоянию на ноябрь 2014 г. Исследование представляет интерес для государственных и муниципальных служащих, преподавателей общегуманитарных дисциплин, аспирантов и магистрантов.

ISBN 978-5-39-219385-1

© Алексеев И. А.

© Проспект

Содержание

Информация о книге	6
Введение	7
Раздел I	9
Глава 2	27
Глава 3	38
Глава 4	50
Раздел II	61
Конец ознакомительного фрагмента.	68

И. А. Алексеев
МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
Монография



ebooks@prospekt.org

Информация о книге

УДК 347.51

ББК 67.400.5я73

А45

Автор:

Алексеев И. А. – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Юридического института, директор Юридического института ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет».

В монографии представлена авторская позиция по концептуальным основам муниципально-правовой ответственности, выработанная на основе современных реалий, состояния законодательства Российской Федерации, практики, сложившейся в субъектах Российской Федерации, и теоретических исследований в этой сфере.

Законодательство приведено по состоянию на ноябрь 2014 г.

Исследование представляет интерес для государственных и муниципальных служащих, преподавателей общегуманитарных дисциплин, аспирантов и магистрантов.

УДК 347.51

ББК 67.400.5я73

© Алексеев И. А., 2015

© ООО «Перспектив», 2015

Введение

Важнейшим этапом в формировании муниципального уровня власти и основ местного самоуправления в России явилось принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г., которая закрепила концептуальные начала организации и гарантии деятельности местного самоуправления, направленные на создание и функционирование самостоятельного уровня публичной власти.

Государство, признавая принцип местного самоуправления, отраженный в Европейской хартии местного самоуправления, как неотъемлемую составляющую демократического строя, закрепляет перечень прав, обязанностей и гарантий органов и должностных лиц местного самоуправления. Самостоятельность муниципального уровня власти, наделенного широким спектром полномочий, предполагает и наличие ответственности как важнейшей гарантии защиты прав и соблюдения баланса интересов всех участников муниципально-правовых отношений, а также служит укреплению законности и созданию системы эффективного управления в системе местного самоуправления.

В своем Послании Федеральному Собранию 2013 г. Президент России В. В. Путин специально отметил: «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района – в регион, с поселения – на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы»¹.

Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении предусматривает, что органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами².

Однако, как показывает практика реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон), имеется немало общетеоретических проблем, непосредственно связанных с ответственностью в системе местного самоуправления.

Динамичное развитие отрасли муниципального права, законодательства о местном самоуправлении, даже несмотря на появление научных исследований, посвященных различным аспектам муниципально-правовой ответственности, не позволило выработать единую, устоявшуюся точку зрения в отношении определения муниципально-правовой ответственности. Ее особенности обусловлены, прежде всего, самой природой местного самоуправления, формой публичной власти, которая сочетает в себе государственное и общественное начала, предполагающие определенную автономию в системе управления государством.

Предмет муниципального права носит комплексный характер, имеет смежные сферы с другими отраслями, где происходит взаимопроникновение норм гражданского, финансового, земельного права и т. д., и здесь возникает проблема отделения муниципального права не только от конституционного, но и от других смежных отраслей права.

Все вышеперечисленное предполагает использование системного, комплексного подхода к изучению муниципально-правовой ответственности.

Для модернизации сложившейся системы местного самоуправления и построения гражданского общества необходимо не только законодательно установленные основные формы

ответственности, но и решение теоретических проблем, имеющих место в сфере применения муниципально-правовой ответственности.

Отсутствие единой государственной политики в области применения муниципально-правовой ответственности не позволяет создать действенный механизм защиты права населения на местное самоуправление и эффективную систему управления муниципальными образованиями. Об этом, в частности, свидетельствует проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского и Южного федеральных округов³.

Муниципально-правовая ответственность наступает за реализацию задач и функций, которые законодательство возлагает на органы и выборных должностных лиц местного самоуправления. Ей присущи те общие черты и признаки, которые свойственны всем видам юридической ответственности. Однако муниципально-правовая ответственность имеет свои специфические черты.

Муниципально-правовая ответственность возникает непосредственно в сфере местного самоуправления и напрямую с ним связана. Как самостоятельный вид юридической ответственности она направлена на стимулирование развития местного самоуправления, пресечение негативных явлений в этой сфере, создание условий реализации населением права на осуществление местного самоуправления, формирование системы контроля за деятельностью органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Спецификой муниципально-правовой ответственности является то, что она развивается внутри публичного права, поскольку государство также осуществляет контроль за развитием местного самоуправления как одной из основ конституционного строя, устанавливая принципы и требования к этой отрасли. В связи с этим возникает одна из основных проблем в этой сфере – разграничение муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности.

Нормы конституционного и муниципального права устанавливают не только карательные, но и стимулирующие меры, и в этой связи возникает вопрос о соотношении негативной и позитивной муниципально-правовой ответственности.

С учетом всех обозначенных выше обстоятельств необходимым и актуальным представляется формирование современной концепции муниципально-правовой ответственности и отражение ее в законодательстве.

Раздел I

ДИНАМИКА СТАНОВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Глава 1

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Целью данного исследования является анализ исторических периодов становления и развития института юридической ответственности в России, в том числе и такой ее разновидности, как публично-правовая ответственность, которая, в свою очередь, лежит в основе становления муниципально-правовой ответственности российских органов местного самоуправления перед населением.

Автор считает необходимым изложить данное исследование в двух аспектах: историческом и сравнительно-правовом.

Первый аспект – это становление и развитие местного самоуправления в России, второй – теоретическое и нормативное развитие муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления перед населением.

История становления местного самоуправления, как правило, делится на дореволюционный, советский и современный этапы развития. Н. С. Тимофеев выделяет постсоветский период, а в нем четыре этапа реформ местного самоуправления⁴.

Однако некоторые исследователи предлагают иную периодизацию. Например, исследуя исторические периоды становления и развития судебного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в России, А. В. Ахrameев выделяет 11 периодов⁵.

Исходя из нормативистского подхода предлагается девять периодов развития института ответственности органов публичной власти.

Первый этап – с XVI века до XVII века.

Становление русского государства на ранних этапах было связано со своеобразным двоевластием. С одной стороны, существовала власть князя (государя), характеризовавшаяся особой военной и ритуально-клановой организацией. С другой стороны, были и институты общинного самоуправления, опиравшиеся на кровнородственные отношения и общинно-соседские связи.

На протяжении долгого периода времени князь и создаваемые им военно-административные органы существовали в системном конфликте с общинным самоуправлением. Дело в том, что общинное самоуправление являлось более демократичным, но менее эффективным, чем военно-клановая организация публичной власти, но разрастающемуся сообществу славянских племен и племенных союзов была необходима жесткая власть, способная улучшить условия жизнеобеспечения общностей. Очевидность поиска модели взаимодействия центральной княжеской власти и местной власти в городах и землях была обусловлена историческим развитием Русского государства.

Как отмечает Н. А. Емельянов⁶, вплоть до XVI века общественная самодеятельность на уровне местных структур не была нормирована законом и фактически развивалась на основе

народного обычая и сложившихся традиций. Это, если можно так выразиться, являлось несовершенством тогдашней административной власти⁷.

На разных этапах развития местного самоуправления в России его органы и должностные лица несли различные виды ответственности, хотя эта ответственность не была регламентирована правовыми актами и вытекала скорее из обязанностей отдельных должностных лиц перед государством (например, перед князем). Следовательно, выделение ответственности субъектов местного самоуправления на ранних этапах развития российской государственности и местного самоуправления практически невозможно в силу ряда причин:

– во-первых, местного самоуправления как такового в России IX века еще не существовало, а было местное управление с некоторыми элементами местного самоуправления;

– во-вторых, само понятие юридической ответственности и ее подробная правовая регламентация также отсутствовали.

При этом, как отмечал В. О. Ключевский, «выборные» несли уголовную ответственность за различного рода злоупотребления властью⁸.

В 1551 году указом Ивана IV после упразднения системы кормлений были введены земские учреждения, избираемые на неопределенный срок. С этого периода, по мнению ряда российских ученых, начался процесс последовательного и постепенного развития местного управления и самоуправления на Руси.

Земская власть осуществлялась выбранными миром старостами, которые несли ответственность за свои служебные ошибки не перед избирателями, а перед центральной правительственной властью. Только в одной грамоте упоминается о том, что местные жители могут сместить старост по своему усмотрению. Об ответственности же старост перед избирателями не упоминается. Выборные лица несли ответственность перед государством. В грамотах встречаются указания на то, что старост ожидает за служебные упущения смертная казнь «от меня, от царя и великого князя»⁹.

Земские органы стали правопреемниками упраздненной власти наместников, поэтому к ним перешел большой объем государственно-властных полномочий, что в большой степени предопределило возможность контроля за их деятельностью со стороны государства, а не местного населения.

Установление системы приказно-воеводского управления на местах стало следствием реформы местного самоуправления в XVII веке. Воевода имел большие права и обязанности. При этом, так как его права строго не регламентировались, имелись большие возможности для злоупотреблений и произвола. Являясь лицом государственным, воевода руководил деятельностью и органов местного самоуправления.

Фактически к середине XVII века губное самоуправление было ликвидировано, а сформированные выборные дворянские советы действовали под руководством воевод.

Второй этап – с XVII века до начала XVIII века.

Проведенные Петром I реформы существенно затронули и институт местного самоуправления. В 1699 г. им был создан новый орган местного самоуправления – Бурмистрская палата, состоявшая из избираемых лиц – бурмистров. Несколько позже Бурмистрская палата была переименована в ратушу. В других городах учреждались выборные земские избы, состоящие из бурмистров.

Нужно отметить, что бурмистры подчинялись не воеводе, а ратуше (земской избе) и несли ответственность перед нею за исполнение своих исполнительно-распорядительных полномочий.

В результате реформы 1718–1724 гг. во главе управления всех органов городского самоуправления России встал Главный магистрат, действовавший как коллегия. В городах существовали и другие органы самоуправления – городские магистраты, посадские сходы, которые

созывались старостами. Старосты наделялись исполнительно-распорядительными функциями и председательствовали на посадских сходах, перед которыми несли ответственность.

Однако созданная система очень быстро показала свою несостоятельность. «Новая система местного управления была закреплена инструкцией 12 сентября 1728 г., которая усиливала власть воевод и губернаторов: уездный воевода подчинялся провинциальному, а тот – губернатору, который сносился с центральными учреждениями. Губернаторы и воеводы осуществляли свои функции через канцелярии, а с 1763 г. каждому губернатору для содействия в исполнении законов была дана воинская команда. С начала 60-х годов в подчинение губернаторам и воеводам попали и полицмейстеры. Восстановленные в 1743 г. магистраты и ратуши тоже подчинялись губернаторам и воеводам»¹⁰.

В результате проведенных реформ выборные органы местного самоуправления и их должностные лица фактически стали зависимыми «инструментами правительства». Данная система была существенным образом реформирована в середине XVIII века во время правления императрицы Екатерины II, которая предоставила провинциям и общинным сообществам большее количество правомочий. Основными документами, призванными закрепить эти реформы, выступили «Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г.¹¹, «Городовое положение» 1785 г.¹² Ответственность общинных учреждений наступала перед вышестоящими государственными институтами.

Ответственность в такой системе была вертикальной: нижестоящий подчинялся вышестоящему и перед ним же нес ответственность. Можно утверждать, что уже с периода кормлений органы местного самоуправления стали нести ответственность перед государством. Такой вид ответственности, как ответственность перед населением, отсутствовал.

Следует отметить, что поскольку полномочия, осуществлявшиеся выборными органами и должностными лицами органов местного самоуправления в рассматриваемые нами периоды носили в большей или меньшей степени государственно-властный характер, то центральная власть вполне закономерно оставила за собой право контроля и возложения ответственности на органы местного самоуправления. Формы и методы контроля постоянно изменялись, однако стабильной оставалась возможность центральной власти оказывать разностороннее воздействие на органы власти на местах.

Этот этап вкратце можно охарактеризовать преобразованием государственного управления в Российской империи на основе реформ Петра I и на основе реформ Екатерины II.

Реформы Петра I связаны с существенным изменением системы центральных и региональных органов государственной власти, попыткой отделить судебную власть от органов исполнительной власти; продолжающимся развитием института ответственности органов публичной власти, явившимся результатом государственного контроля; отсутствием судебного контроля за органами местного самоуправления как отдельного вида государственного контроля, но наличием определенных мер ответственности указанных субъектов.

Реформы Екатерины II связаны с созданием дворянских органов самоуправления, разделением компетенции между органами управления провинций и уездов, с одной стороны, и земских учреждений и органов городского самоуправления – с другой; множественностью судебных и квазисудебных органов; продолжающимся развитием института государственного контроля со стороны органов исполнительной власти, судебной власти и прокуратуры; отсутствием судебного контроля за органами местного самоуправления в связи со все еще существующим соединением органов исполнительной власти (государственных и земских) с судебными учреждениями.

До XVIII века, по мнению А. В. Ахrameева¹³, происходили постепенное формирование российской государственности, основанной на разделении властей по горизонтали и вертикали, и становление и видоизменение системы органов местного самоуправления. В то же

время отсутствовали как четкое обособление органов местного управления от органов центрального государственного управления, так и самостоятельность судебной власти; не было также общего государственного контроля за органами местного управления.

Третий этап – с начала XVIII века до середины XIX века.

Коренные реформы местного управления были осуществлены Александром II. Вслед за крестьянской реформой 1861 года были объявлены земская реформа 1864 г., близкая ей по содержанию городская реформа 1870 г. и судебная реформа 1864 г.

Для заведования делами, относящимися к местному хозяйству и нуждам каждой губернии и каждого уезда, образовывались губернские и уездные земские учреждения, состав и порядок действия которых определялись Положением о губернских и уездных земских учреждениях, утвержденном Александром II 1 января 1864 года. Уездные земские учреждения состояли из уездного земского собрания и уездной земской управы¹⁴.

Земские учреждения, осуществляя эти функции, не обладали самостоятельной властью. Для того чтобы приводить в исполнение свои решения, они должны были обращаться к полицейским, т. е. государственным органам.

Деятельность земских органов самоуправления была поставлена под контроль правительственных органов в лице местных губернаторов и министра внутренних дел. Последним было предоставлено право приостанавливать исполнение тех постановлений земских собраний, которые, по их мнению, были «противны законам или общим государственным пользам». Постановления земских собраний по некоторым вопросам нуждались в формальном утверждении губернатора или министра внутренних дел.

С течением времени полномочия земств постепенно урезались. Так, были ограничены права земских учреждений по обложению торговых и промышленных предприятий; были признаны незаконными сношения земств различных губерний между собой; земствам запрещалось печатать без разрешения губернатора свои постановления и отчеты о заседаниях и т. д.¹⁵

Ответственность подчиненных земским управам служащих лиц по личным служебным их действиям определялась самими управами; определения же о передаче в распоряжение судебной власти действий председателей и членов губернских и уездных земских управ постановлялись губернским земским собранием (статья 116 Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г.). Члены земских управ окончательно удалялись от должности не иначе, как по определению Правительствующего Сената, но могли быть временно устранены от должности по постановлению губернского земского собрания, утвержденному начальником губернии¹⁶. Согласно статьям 118, 119, 120 Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года, «жалобы правительственных и общественных учреждений на постановления земских собраний: 1) о предметах, не подлежащих их ведомству и превышающих пределы их власти; 2) заключающие в себе такое нарушение общих законов, которое подлежало уголовному суду, рассматривались в Правительствующем Сенате. Частные лица, общества имели право, в случае установления нарушения их гражданских прав действиями земских учреждений, подачи иска на общих основаниях».

Действия земских органов самоуправления регламентировались следующими уставами: о земских повинностях, путей сообщения, строительным, общественного призрения, народного продовольствия, врачебным; а также сводом положений и правил о взаимном страховании; законами о податях и повинностях.

В соответствии со статьей 8 Положения о губернских и земских учреждениях от 12 июня 1890 г., «для обсуждения, в подлежащих случаях, правильности и законности постановлений и распоряжений земских учреждений и для решения других дел, в сем положении указанных, образуется в каждой губернии губернское по земским и городским делам Присутствие. Присутствие это состоит, под председательством губернатора, из губернского предводителя

дворянства, вице-губернатора, управляющего Казенною палатою, прокурора окружного суда, председателя губернской земской управы или заменяющих их по закону лиц...»¹⁷.

В губернском по земским и городским делам Присутствии дела решались по большинству голосов, а при равенстве их председатель давал перевес тому мнению, к которому он присоединялся. В случае если губернатор не считал возможным согласиться с решением большинства членов Присутствия, он приостанавливал исполнение означенного решения и безотлагательно представлял дело министру внутренних дел, который или предлагал губернатору о приведении решения в исполнение, или входил в Правительствующий сенат с представлением об отмене одного...

Губернские и уездные гласные при вступлении в исполнение своих обязанностей приносили присягу по установленной форме... «Никто из гласных без уважительных причин не мог уклоняться от присутствия на земских Собраниях... О причине неявки в Собрание гласный обязан был известить письменно председателя, а сей последний довести о том до сведения Собрания, с предъявлением объяснения неявившегося гласного. Если гласный не являлся в земское Собрание и не присылал отзыва о законных к тому препятствиях или же отзыв его Собранием признавался не заслуживающим уважения, то Собранию предоставлялось право постановлением, принятым двумя третями голосов, подвергнуть не явившегося взысканиям»¹⁸.

Председатели и члены земских управ за преступления и проступки по должности подвергались ответственности в порядке дисциплинарного производства или по приговору уголовного суда¹⁹. Дела об ответственности лиц, указанных выше (статья 132), возбуждались либо постановлениями подлежащих земских собраний, либо распоряжениями губернатора (статья 133 Положения о губернских и уездных учреждениях 1890 г.). В порядке дисциплинарной ответственности председатели и члены земских управ могли быть подвергнуты замечаниям, выговорам без внесения в послужной список и удаления от должности²⁰. Члены уездных земских управ предавались суду Присутствием, а председатели земских управ и члены управ губернских – Советом министра внутренних дел, с утверждением министра²¹. Лица, избранные в помощь земским управам для ближайшего заведования отдельными отраслями земского хозяйства и управления, а также гласные, входящие в состав особых, назначаемых земскими собраниями комиссий, и участковые попечители за противозаконные действия по исполнению возложенных на них обязанностей подлежали ответственности на одинаковых основаниях с членами подлежащих земских управ²². Дела об ответственности подчиненных управ должностных лиц, в том числе и служащих по найму, за преступления по службе возбуждались по предложению губернатора или представлению земских собраний и управ. Эти лица предавались суду за преступления должности губернским по земским и городским делам Присутствиям и подлежали ответственности на одинаковых основаниях с лицами, состоявшими на государственной службе²³.

Четвертый этап – с 60-х годов XIX века до 1917–1918 гг.

Новое Положение о губернских и уездных учреждениях 1890 г. существенно отличалось от аналогичного документа 1864 г. Его содержание находилось в русле политики Александра III по ограничению либеральных уступок, сделанных «обществу» в период реформ 1860–70-х гг. XIX в.

Нововведения значительно усиливали зависимость учреждений земского самоуправления от органов государственной власти.

В городские думы, в соответствии с Городовым положением 1892 г., проводились прямые выборы гласных на избирательных городских собраниях из числа избирателей.

Никто из гласных без уважительных причин не должен был уклоняться от присутствия в Думе. Уважительными причинами признавались: прекращение сообщений, болезненное

состояние, препятствующее выходу из дома, тяжкая болезнь или смерть кого-либо из близких родственников или засвидетельствованные в установленном порядке особые занятия по государственной службе. О причине неявки в Думу гласный обязан был известить письменно Голову, а последний – довести о том до сведения Думы, с предъявлением объяснения не явившегося гласного (статья 60 Городового положения). Если гласный не являлся в Думу и не присылал извещения о законных к тому препятствиях (статья 60) или же объяснение его Думою было признано не заслуживающим уважения, то Думе предоставлялось постановлением, принятым двумя третями присутствовавших в Собрании ее гласных, подвергнуть не явившегося взысканиям, определенным в статье 14401 Уложения о наказаниях, с соблюдением указанной в ней постепенности (статья 61 Городового положения).

В соответствии со ст. 87 Положения 1890 г. губернатор мог приостановить действие постановления уездного собрания в том случае, если усмотрит, что оно: 1) незаконно; 2) не соответствует государственным интересам и явно нарушает права местного населения.

Вслед за земской контрреформой произошла контрреформа и в области городского самоуправления. 11 июня 1892 г. вышло новое Городовое положение, которое стало существенным шагом назад в сфере развития местного самоуправления в России.

Несмотря на то что общая структура органов городского общественного управления не изменилась, произошли качественные перемены самой сути этого управления.

Был изменен порядок и характер представительства городского населения. На основании нового Положения 1892 г. для горожан были значительно урезаны избирательные права, введены дополнительные цензы, а общее количество избирателей сократилось в десятки раз. Сократилось и число гласных²⁴. В то же время выборы остались всесловными.

Расширились возможности для административного контроля за деятельностью городского общественного управления. Так, губернатор имел право давать обязательные к исполнению указания городским головам и членам управ как государственным служащим. На том же основании губернское по городским делам Присутствие могло освобождать их от должности, при том что Дума такого полномочия была лишена.

Нужно сказать, что на протяжении всего XIX века местное самоуправление в России (как земское, так и городское) было чрезвычайно разнообразно. По этому поводу В. Р. Мединский пишет: «Города в Российской империи управлялись с помощью 1820 различных вариантов Уставов. Города имели свои гербы, свои права и привилегии, порой довольно значительные»²⁵.

Этот этап характеризуется преобразованием на основе городской и земской реформ системы местного самоуправления; увеличением самостоятельности органов местного управления в 1860–1870 годах и сокращением их самостоятельности за счет ужесточения административного контроля в 1890 годах; законодательным обособлением судебной власти от законодательной и исполнительной властей на основе судебных Уставов от 20 ноября 1864 года; соединением административных и судебных функций у губернских и земских учреждений; отсутствием судебного контроля за деятельностью органов местного самоуправления как самостоятельного вида государственного контроля, даже несмотря на наличие отдельных контрольных полномочий в отношении органов местного управления у Сената и Судебных палат.

Пятый этап ограничен периодом с 1917–1918 годов по 1990 год.

Такое положение существовало довольно продолжительное время и в области городского самоуправления, так же как земского, и вплоть до 1917 г. никаких сколько-нибудь серьезных изменений не произошло.

Попытку провести реформу управления предприняло после февральской революции 1917 г. Временное правительство. Эпохальным можно назвать Закон «О волостном земском управлении», принятый 21 мая 1917 г., который регламентировал на основе всеобщих выборов формирование местных представительных органов. Предусматривалось также наличие мест-

ных исполнительных органов. Вводилась норма, устанавливающая запрет на совмещение земских должностей с другими платными должностями государственной службы.

Кроме того, после февральской революции 1917 г. возникла ситуация, при которой большевикам для победы необходимо было опереться на широкие народные массы, а буржуазии для отстаивания своих интересов и предотвращения монархической революции, а также в противовес большевизму была необходима поддержка того же народа.

На территории России земские органы местного самоуправления прекратили свое существование, а вместо них были созданы Советы, в основном к июлю 1918 г.

В июле 1918 г. была принята Конституция РСФСР²⁶, которая закрепила и систематизировала сложившуюся на местах систему власти. Система Советов была представлена следующим образом: областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты. В городах и сельских поселениях предписывалось образовывать Советы депутатов и их исполнительные комитеты. Городские и сельские советы избирались непосредственно населением, а съезды Советов формировались путем многоступенчатых выборов. Сельскому населению была оставлена возможность решения местных вопросов непосредственно собранием избирателей.

Однако Советы так и не стали органами местного самоуправления. Фактически они являлись органами государственной власти на местах. Их статус постепенно развивался и уточнялся на протяжении всей советской истории. Наиболее четким статус Советов стал после принятия ряда законодательных актов 60–70 гг. XX в.

Местные Советы являлись представительными органами, члены которых избирались гражданами, проживающими на соответствующей территории, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако выборы зачастую были безальтернативными или большой разницы не имело то, за кого именно будут голосовать избиратели.

Можно сказать, что реальной властью обладали не Советы, а Коммунистическая партия, определенная в ст. 6 Конституции СССР 1977 г. как руководящая и направляющая сила советского общества, ядро его политической системы²⁷. При этом они выполняли чрезвычайно важные функции по государственному управлению на местах.

В соответствии со ст. 146 Конституции СССР 1977 г. местные Советы народных депутатов должны были решать все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета. При этом они не были основаны на принципе разделения властей и сочетали функции представительных и исполнительно-распорядительных органов.

При местных Советах народных депутатов создавались исполнительные комитеты, которые были структурными подразделениями представительных учреждений, выполняющими функции управленческого характера²⁸.

Местные Советы были органически встроены в общую систему Советов (от низшего звена поселковых Советов до Верховного Совета СССР). Их самостоятельность в решении вопросов местного значения была ограничена законодательством и директивами вышестоящих Советов.

Система Советов была строго централизована. Местные Советы были обязаны подчиняться не только вышестоящим Советам, но и вышестоящим государственным органам исполнительной власти.

Статья 102 Конституции СССР 1977 г.²⁹ регламентировала обязанность депутатов рассматривать указы избирателей, информировать граждан об их реализации. Депутаты, руководствуясь общегосударственными интересами, учитывая запросы населения избирательных округов, должны были претворять в жизнь указы избирателей, лично участвовать в их реали-

зации и нести ответственность за их исполнение даже в случае, когда осуществление конкретных наказов, данных населением, перекладывалось на иные органы или организации.

Статья 107 Конституции СССР 1977 г. устанавливала обязанность депутата отчитываться о своей работе и работе Совета перед избирателями. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, мог быть отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.

Согласно Конституции РСФСР 1978 г., Советы, кроме подотчетности гражданам, их избравшим, были подотчетны вышестоящим Советам, Совету министров РСФСР. Так действовал принцип демократического централизма, который предполагал осуществление вышестоящими Советами руководства деятельностью нижестоящих органов власти вплоть до отмены принимаемых ими актов в случае несоответствия этих актов законодательству, обязательность решений более крупных Советов для нижестоящих, подотчетность нижестоящих Советов вышестоящим.

Согласно ст. 6 Закона СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР»³⁰, которая называлась «Связь депутата с избирателями, его подотчетность и ответственность перед ними», депутат был обязан поддерживать связь с избирателями, с коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты, а также с предприятиями, учреждениями, организациями, государственными и общественными органами, расположенными на территории его избирательного округа.

В Законе закреплялось, что депутат ответственен перед избирателями и им подотчетен. При этом депутат, не оправдавший доверия избирателей или совершивший действия, не достойные высокого звания депутата, мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.

Несмотря на то что местного самоуправления в СССР не было, указанные законодательные положения можно рассматривать как закрепление элементов ответственности выборных должностных лиц публичной власти, в том числе местного самоуправления, перед населением. Кроме того, были заложены основы теоретического осмысления ответственности выборных должностных лиц перед населением.

В РСФСР порядок отзыва депутатов местных и других Советов регулировался такими актами как Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»³¹, Закон РСФСР от 26 ноября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР»³².

В советской правовой науке сформировалось представление о том, что отсутствие каких-либо санкций у значительной части конституционных норм – отличительная черта данной отрасли права³³. Было также не принято ставить вопрос об ответственности самого государства, непогрешимость которого презюмировалась в теории и практике советского строительства. Концепция Конституции СССР 1977 г. (название раздела второго и ст. 58) впервые за все время существования народного государства закрепила первые признаки отношений между государством и личностью, построенных на взаимной ответственности.

В период действия Конституции СССР 1977 г. появились первые труды, обобщающие элементы ответственности органов власти и определяющие ее характер. Л. И. Антонова и Б. И. Кожохин систематизировали теоретические знания об ответственности и определили виды ответственности органов³⁴.

По их мнению, ответственность Советов всех уровней, ответственность депутатов носила характер конституционной ответственности, т. к. все они осуществляли государственную власть. Особый характер конституционной ответственности, полагали указанные авторы, обусловлен тем, что именно Советы и депутаты были непосредственно связаны с народом, избирались им.

Необходимо учитывать, что стимулирование направленности ответственной деятельности местных органов и должностных лиц в этот период осуществлялось самыми разнообразными формами и методами, среди которых не последнюю роль играли и воспитание кадров, и установление ответственности государственных служащих перед партией. Следует сказать, что в партийных органах имела собственная система стимулирования, включая методы убеждения, принуждения, поощрения, и своя ответственность. Поскольку в то время существовала прямая зависимость Советов от решений партийных органов, следует признать, что существование ответственности перед партией являлось весьма действенной мерой, позволяющей эффективно контролировать процесс реализации власти местными Советами.

Во исполнение нормы Конституции СССР 1977 г. об отзыве депутатов был принят Закон «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» 1979 г.³⁵

В соответствии с этим Законом отзыв инициировался общественными организациями, трудовыми коллективами, собранием военнослужащих. Об этом сообщалось депутату с изложением мотивов отзыва. Депутат был вправе представлять инициаторам отзыва объяснения в письменной или устной форме. Основанием для отзыва депутата являлись невыполнение наказов избирателей и отсутствие отчетов перед избирателями, совершение им аморальных либо противоправных действий.

В середине 1980-х годов, в связи с началом демократических преобразований общества и государства, очевидной стала необходимость реформирования системы местного управления. Представительные институты местного управления носили формальный характер, население страны не ощущало себя источником и носителем власти, деятельность Советов была недостаточно профессиональной для эффективного решения вопросов местного значения.

Анализ законодательства периода строительства социализма позволяет сделать вывод об активном использовании таких институтов непосредственной демократии, как наказы избирателей, отчеты депутатов перед избирателями и населением, а также отзыв депутатов. Если первые два можно рассматривать как формы контроля со стороны местного сообщества за деятельностью депутата, то, соответственно, отзыв следует определить как ответственность депутата перед населением в случае невыполнения им своих обязанностей.

Тем не менее, в целом система контроля и ответственности имела существенные недостатки. В основном они предопределялись существовавшей административно-командной моделью управления государством, где возможность исполнения наказов определялась вышестоящими органами, партией, а также системой централизованного планирования, жестко устанавливающей программы развития местности, за пределы которых при распределении финансов органы местной власти выходить не могли.

Институт привлечения депутата к ответственности использовался редко, поэтому не было выработано практических механизмов его реализации. Институт ответственности депутатов существовал, но большей частью только на бумаге.

В 1989 г. был принят Закон «О статусе народных депутатов СССР»³⁶, который существенным образом модернизировал институт выборов депутатов Советов. При этом сама система Советов и их статус остались неизменными.

Этот период можно охарактеризовать как кардинальное изменение системы управления государством по сравнению с предыдущими историческими периодами. Для него характерны местные Советы как органы государственного управления на местах и создание системы контроля за местными Советами со стороны вышестоящих Советов и общественности с использованием форм непосредственной демократии. Судебный контроль фактически распространялся на такие сферы как принятие органами местного управления решений, исполнение наказов избирателей, использование финансовых средств, совершение проступков должностными лицами. Однако в СССР того времени все еще отсутствовало законодательство о мест-

ном самоуправлении и специальные правовые нормы, регламентирующие контроль за органами местного самоуправления и их ответственностью.

Шестой этап – с 1990 года по 1993 год.

Принятие Декларации о государственном суверенитете 12 июня 1990 г., подписание Федеративного договора 31 марта 1992 г., реформы конца XX в. и работа над проектами Конституции РФ поставили вопрос о правовом государстве в России, а значит, и о его юридической ответственности перед личностью и обществом. Формирование полноценного механизма ответственности участников публичной власти, конституционно-правовых и муниципально-правовых отношений стало необходимым условием создания правовой государственности и конституционного строя в целом.

В выделенном периоде произошло несколько событий, имеющих кардинальное значение для подготовки правовых основ института публично-правовой ответственности органов власти и ее подвида – муниципально-правовой ответственности.

Н. С. Тимофеев, по идеологическим мотивам, с целью **обоснования преимуществ советской демократии**, сформировал официальную, но далекую от науки концепцию, исключаящую связь между Советами и местным самоуправлением³⁷. В основу были положены различия социалистической и буржуазной демократии.

Г. В. Барабашев, Н. Г. Старовойтов, К. Ф. Шерemet признают местные Советы органами местного самоуправления с уточняющей оговоркой: «Наличие системы социалистического самоуправления не превращает местные Советы в органы местного самоуправления, противостоящие центру. Они в целом выступают как нечто большее – органы народного самоуправления на местах, призванные обеспечить участие населения в решении местных дел и в общегосударственной политике»³⁸. Классик отечественного муниципализма Л. А. Велихов, проводя мысль о праве России на самобытность в строительстве местного самоуправления, также признавал наличие особой, советской модели самоуправления³⁹.

В 1990 г. Законом «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁴⁰ была заложена основа для развития местного самоуправления на всей территории Советского Союза. Именно этим законодательным актом впервые в отечественное законодательство было введено понятие местного самоуправления.

Согласно Закону 1990 г., основным звеном системы местного самоуправления являлись местные Советы (ст. 3 Закона), коллегиальные представительные органы, формируемые населением соответствующих территорий на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании.

Система местного самоуправления, в соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона, включала местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (Советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Статья 91 «Ответственность местных Советов, местной администрации» названного Закона закрепляла следующие положения:

1. Должностные лица местных Советов, местной администрации, а также их органов несут ответственность за принятые ими решения в соответствии с законодательством.

2. Ущерб, причиненный в результате неправомерных решений местных Советов, местной администрации, их органов и должностных лиц, совершения ими неправомерных действий возмещается в полном объеме предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам, которым причинен этот ущерб, на основании решения суда или арбитражного суда за счет собственных средств местных Советов, местной администрации и их органов.

Местный Совет, местная администрация, их органы, возместившие ущерб, причиненный их работниками или должностными лицами, имеют право предъявить регрессный иск к этим лицам в размере выплаченной суммы, если иной размер не установлен законом.

3. Граждане имеют право обжаловать в суд решения местных Советов, местной администрации, их органов и должностных лиц, если эти решения противоречат законодательству, нарушают права и законные интересы граждан.

4. Нарушение указанными должностными лицами требований настоящей статьи, если в их действиях не содержится признаков административного правонарушения или уголовно наказуемого деяния, влечет дисциплинарную ответственность вплоть до увольнения с должности или постановку вопроса об отзыве в отношении лиц, занимающих выборные должности.

В 1991 г. был принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»⁴¹. С этим законодательным актом связывается начало качественно нового этапа развития местного самоуправления в России⁴².

В Законе «О местном самоуправлении» 1991 г. содержалось новое для отечественной правовой науки и отечественного законодательства определение местного самоуправления, под которым понималась система организации деятельности граждан для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей.

В соответствии со ст. 10 указанного Закона в России должны были быть образованы представительные и исполнительные органы местного самоуправления. Причем их создание предусматривалось только на низовых территориях (в поселках, сельсоветах, городах, районах, районах в городах), а не на всех уровнях административно-территориальных единиц, как это было с системой Советов ранее. Краевые и областные органы власти перестали носить статус местных и стали пониматься как органы государственной власти, не занимающиеся решением вопросов местного значения.

В Законе 1991 г. существовала достаточно подробная статья 91 «Ответственность местных Советов, местной администрации» следующего содержания:

1. Должностные лица местных Советов, местной администрации, а также их органов несут ответственность за принятые ими решения в соответствии с законодательством.

2. Ущерб, причиненный в результате неправомерных решений местных Советов, местной администрации, их органов и должностных лиц, совершения ими неправомерных действий возмещается в полном объеме предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам, которым принесен этот ущерб, на основании решения суда или арбитражного суда за счет собственных средств местных Советов, местной администрации и их органов.

Местный Совет, местная администрация, их органы, возместившие ущерб, причиненный их работниками или должностными лицами, имеют право предъявить регрессный иск к этим лицам в размере выплаченной суммы, если иной размер не установлен законом.

3. Граждане имеют право обжаловать в суд решения местных Советов, местной администрации, их органов и должностных лиц, если эти решения противоречат законодательству, нарушают права и законные интересы граждан».

Кроме того, в ст. 95 Закона перечислялись основания наступления ответственности местных Советов, в результате которых могло последовать досрочное прекращение полномочий:

а) неоднократное нарушение ими Конституции СССР, законодательства СССР, Конституции РСФСР, законодательства РСФСР, конституций и законодательств республик в составе РСФСР, прав и свобод граждан;

б) если вновь избранный Совет в течение месяца со дня открытия первой сессии не определил структуру и не образовал свои органы;

в) если Совет в течение месяца со дня освобождения от должности председателя Совета не избрал нового председателя Совета;

г) если Совет более четырех месяцев не может созвать сессию из-за неявки необходимого для кворума числа депутатов.

Согласно той же статье Закона полномочия главы местной администрации прекращаются досрочно в том числе и в случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении главы местной администрации и отзыва главы местной администрации избирателями.

Однако Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» носил характер переходного и некоторые проблемы организации местного самоуправления оставил неурегулированными. В частности, сохранялась прежняя система Советов, которые были переименованы в муниципальные Советы, однако не были в необходимой мере обеспечены ни в правовом отношении, ни в материальном для эффективного решения вопросов местного значения⁴³.

На основании этого Закона в последующие два года было принято большое количество подзаконных нормативных правовых актов по отдельным вопросам развития местного самоуправления в России. В подавляющем большинстве это были Указы Президента РФ. Однако «политическая направленность Указов Президента РФ, неопределенность некоторых их положений допускали возможность на местах принимать решения, явно расходящиеся с основными принципами организации местного самоуправления демократического государства»⁴⁴.

Этот период можно охарактеризовать наличием специального нормативного закрепления в исследуемой сфере: в связи с принятием Закона СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» начался процесс законодательного оформления местного самоуправления, основанного на прежней системе местных Советов; статьи 24 и 25 Закона указывали на осуществление контроля за органами местного самоуправления, привлечение органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности за нарушение законодательства и за законность принимаемых решений; в связи с принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в Российской Социалистической Федеративной Советской Республике» начался процесс развития местного самоуправления на территории РСФСР; нормы статьей 88 «Обеспечение законности на территории местного Совета» и 91 «Ответственность местного Совета, местной администрации» регламентировали порядок осуществления судебного контроля за сферой принятия решений муниципальными Советами и администрациями, соблюдения ими законодательства России. Все вышеперечисленное способствовало усилению исполнительных органов местного самоуправления.

Седьмой этап – с 1993 года по 1995 год.

Большую роль в формировании нормативно-правовой базы, особенно в обозначенный период реформы местного самоуправления, сыграли акты главы государства. Примерами таких актов явились изданные в 1993–1994 гг. Указы Президента Российской Федерации «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁵, «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁶, «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления»⁴⁷ и др.

Н. С. Тимофеев, например, выделяет два этапа реформ местного самоуправления в обозначенный период⁴⁸: этап (октябрь 1993 г. – октябрь 1994 г.) – период президентских реформ местного самоуправления; этап (ноябрь 1994 г. – август 1995 г.) – период интенсивной разработки проектов Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исследуя этот период, Н. С. Тимофеев характеризует его как неконституционный и незаконный. С его точки зрения, «...тяжелый удар по формирующейся в стране системе местного самоуправления нанесли Указы Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»

и от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», изданные после известных событий сентября – октября 1993 г. Указы Президента в равной степени не соответствовали ни действовавшей на момент их принятия Конституции РСФСР 1978 г., ни концепции, получившей развитие в Конституции РФ 1993 г., ни Европейской хартии о местном самоуправлении. Приоритет местной администрации, утвердившийся на основе президентских указов, привел к тому, против чего изначально была направлена политическая реформа, – представительные учреждения вновь стали ширмой, декорирующей диктатуру аппарата».

Постановления Правительства Российской Федерации, изданные на основе и во исполнение Законов Российской Федерации и Указов Президента Российской Федерации, сыграли свою роль в становлении института публично-правовой и, в частности, муниципально-правовой ответственности.

Этот период характеризуется коренным изменением в развитии местного самоуправления вообще, и института муниципально-правовой ответственности в частности как разновидности публично-правовой ответственности на основе статьи 12 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. Местное самоуправление обособляется от органов государственной власти; согласно Конституции России, местному самоуправлению гарантируется самостоятельность и судебная защита.

Восьмой этап – с 1995 года по 2003 год.

В этот период, по нашему мнению, произошло нормативное закрепление не только основ, но и механизмов публично-правовой ответственности, а именно – конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

В исследуемый период происходит закрепление публично-правовой ответственности органов публичной власти нормами Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации»⁴⁹ и Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵⁰.

При изучении вопроса о природе ответственности органов местного самоуправления перед населением необходимо учитывать специфическую особенность, характеризующую основания и условия наступления такой ответственности. Они достаточно специфичны для муниципального права, выражают его сущность и одновременно свидетельствуют о существовании в качестве самостоятельного вида юридической ответственности именно муниципально-правовой ответственности.

Продолжительное время базисом законодательства о местном самоуправлении и муниципально-правовой ответственности являлся Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон содержал отдельную главу VII «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью», посвященную вопросам ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (статьи 47–52).

Характеризуя данный законодательный акт, эксперты отмечали, что он принимался в условиях противостояния Президента Российской Федерации и палат Федерального Собрания Российской Федерации. В результате был принят компромиссный вариант рамочного закона, носящий во многом расплывчатый характер. Кроме того, следует учитывать, что к моменту разработки и принятия закона отсутствовал необходимый опыт функционирования и взаимодействия основных институтов власти в новом федеративном государстве. Надежды федеральных законодателей на то, что в рамках сформулированных на федеральном уровне общих принципов субъекты Федерации своим законодательством уточнят порядок деятельности и полномочия местной власти, не оправдались, так как региональные власти оказались не заинте-

ресованными в создании условий для самостоятельной деятельности муниципалитетов вследствие объективно существующей конкуренции за полномочия и ресурсы. В результате федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления содержит лишь основы и некоторые общие принципы разграничения полномочий⁵¹. Отразилось это и на нормах, касающихся ответственности муниципальных органов и должностных лиц.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. устанавливал ответственность органов местного самоуправления перед населением при наличии специфического основания – утраты доверия населения, но одновременно реализовался в особом порядке, установленном в нормативных правовых актах органов государственной власти и зафиксированном в Уставах муниципальных образований. Например, до принятия Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵² таким основанием могло быть проведение местного референдума, связанного с решением вопроса о досрочном прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления, досрочной отставке должностного лица местного самоуправления и, как следствие этого, назначение досрочных выборов.

В литературе указывается, что муниципально-правовая ответственность, в том числе досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, наступает при нарушении, прежде всего, норм устава муниципального образования, иных локальных нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, а также актов, принятых населением на местном референдуме⁵³.

Как видно, нормы актов федерального уровня и уровня субъектов РФ не называются. Тем самым обозначается проблема, которая была предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ по запросу Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности п. 3 ст. 49 действовавшего тогда (1997 г.) ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵⁴. Было указано, что сама возможность досрочного прекращения полномочий – один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации). Следовательно, федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Вместе с тем ряд общественных отношений, связанных с применением данной меры ответственности (в том числе с основаниями ее применения), остается неурегулированным, и поэтому в силу п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации законодатель субъекта Российской Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование⁵⁵.

Для института публично-правовой ответственности (в частности, для ответственности депутатов перед населением путем отзыва) значимую роль сыграло Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы»» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»⁵⁶. В нем было указано, что субъект Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Установление в законах

субъектов Российской Федерации института отзыва депутата до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Однако по смыслу Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т. п. Сама процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П⁵⁷ было указано на необходимость четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), которые устанавливали бы процедурные гарантии. В частности, в Постановлении говорится: «...оспариваемые положения подпункта «и» пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также статей 123 и 123.1 Конституции Республики Алтай... не требуют положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта Российской Федерации, что создает возможность произвольного применения данного института, особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам».

Институт отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть введен при условии установления надлежащих правовых оснований и процедур, с учетом выявленного в указанном Постановлении конституционно-правового смысла требований, предъявляемых к этому институту.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 2.04.2002 г. № 7-П⁵⁸ были подтверждены полномочия муниципальных образований самостоятельно решать вопрос о введении института отзыва, осуществить в своих уставах его необходимую нормативную конкретизацию, в том числе в целях придания определенности соответствующим способам установления числа подлежащих сбору подписей. Также Конституционный Суд определил местное самоуправление как уровень публичной власти, указал на возможность для населения привлекать к ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления, а также отметил обязательность осуществления контроля за органами и должностными лицами муниципальных образований. По этому поводу Н. С. Бондарь пишет: «В соответствии со ст. 130 (ч. 2) Конституции РФ местное самоуправление как публичная (муниципальная) власть осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В порядке конкретизации указанного открытого перечня форм прямого волеизъявления граждан ФЗ о местном самоуправлении 1995 г. предусматривает возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления как один из способов досрочного прекращения его полномочий (подп. 9 п. 1 ст. 8). При этом отзыв выборного должностного лица может закрепляться в уставах самих муниципальных образований, которые, исходя из особого статуса таких должностных лиц, связанного с порядком приобретения ими полномочий при различных формах организации местного самоуправления, правомочны в силу ст. 48 Закона определять порядок, условия и формы их ответственности, наступающей в результате утраты доверия населения.

Таким образом, на выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления публично-властные обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти»⁵⁹.

Помимо прямого влияния правовых позиций Конституционного Суда, можно назвать и косвенное его влияние. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П было сформулировано и подтверждено сразу несколько правовых позиций, которые можно рассматривать, в первую очередь, как гарантии осуществления местного самоуправления, а затем как предписания органам местного самоуправления действовать определенным образом и воздерживаться от совершения каких-либо действий⁶⁰. В этом Постановлении определена невозможность передачи органам государственной власти полномочий местного самоуправления, которые должны осуществляться населением или органами местного самоуправления, а также определена невозможность самостоятельного отказа населения от своего конституционного права на местное самоуправление.

Таким образом, институт конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности стал предметом конституционного судопроизводства. Правовые позиции КС РФ в этот период сыграли значительную роль в становлении этого вида публично-правовой ответственности путем прямого и косвенного воздействия⁶¹.

Регулирование муниципально-правовой ответственности в исследуемый период осуществлялась актами органов государственной власти субъектов федерации. Как правило, речь шла о регулировании института отзыва⁶². Например, Закон Республики Дагестан от 11 февраля 1997 г. «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Республике Дагестан», Закон Волгоградской области от 10 апреля 2000 г. «Об отзыве депутата, выборного должностного лица органов местного самоуправления в Волгоградской области», Закон Краснодарского края от 6 июля 1999 г. «О порядке отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Краснодарском крае» и др.

Однако после принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П многие законы субъектов были приостановлены ввиду расхождения с этим Постановлением. При этом речь шла прежде всего о размытости и произвольности критериев неисполнения депутатами своих полномочий⁶³.

Несколько позже, в 2002 г., Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции ряд статей Законов Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», поскольку они допускают, что отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшим числом голосов, чем то, которым это лицо было избрано⁶⁴. В законах ряда субъектов Федерации порядок отзыва был необоснованно упрощен или вовсе отсутствовал, не предусматривались гарантии депутатов на осуществление ими своих полномочий, во многих случаях инициаторы отзыва не указывали основания для возбуждения вопроса об отзыве. Ввиду того, что институт отзыва не закреплен в Конституции РФ, проблема в правовом и в практическом смыслах остается открытой и представляет собой предмет специального исследования.

Реже законодатели субъектов регулировали иные аспекты ответственности органов местного самоуправления.

Так, например, Народное Собрание Республики Дагестан, пытаясь восполнить пробел в федеральном законодательстве об ответственности органов местного самоуправления, 26 сентября 1996 г. приняло Закон «Об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления», согласно которому Правительству, Государственному Совету республики предоставлено право применять в отношении главы муниципального образования за нарушение законов такие меры взыскания, как замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии и прекращение полномочий (освобождение от должности). При этом согласно закону предварительное судебное подтверждение факта нарушения законов главой муниципального образования не требуется.

Несоответствие этих положений Конституции Российской Федерации очевидно, и поэтому они с момента своего принятия не применялись, а 5 января 2001 года вышеуказанный закон был признан утратившим силу.

Тогда же происходила практика применения различных видов публично-правовой ответственности. Муниципально-правовая ответственность имеет как положительную, так и отрицательную практику в исследуемый период⁶⁵.

Регулирование муниципально-правовой ответственности происходит на уровне местного самоуправления в рамках, установленных законодательством⁶⁶.

Этот этап характеризуется появлением, в связи с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», новой системы органов местного самоуправления; расширением ответственности органов местного самоуправления, в том числе перед населением, государством в соответствии и в пределах, определенных Конституцией РФ и Законом. Устанавливалась возможность роспуска представительного органа и отмены актов органов и должностных лиц местного самоуправления по решению суда, а также обжалования решения о роспуске представительного органа и решений, принятых на основе всеобщего волеизъявления. Контроль за соблюдением органами и должностными лицами местного самоуправления законодательства России осуществлялся не только судами общей юрисдикции, арбитражными судами, Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ, но и жителями муниципального образования. Кроме того, необходимо упомянуть регулирование муниципально-правовой ответственности не только федеральным уровнем, но и актами органов государственной власти субъектов федерации, актами органов местного самоуправления, а также значительное влияние Постановлений Конституционного Суда РФ на становление муниципально-правовой ответственности и практику применения мер муниципально-правовой ответственности.

В заключение подведем итоги. В формировании современной модели местного самоуправления России можно обнаружить отдельные положения теоретических разработок XIX и XX вв. Принцип неотчуждаемости прав населения на местное самоуправление получил свое рождение в теории свободной общины (естественных прав общины); современные идеи по организации публично-хозяйствующих образований опираются на основы общественно-хозяйственной теории. Необходимость разграничения общественных и государственных интересов, лежащая в основе этой теории, и сегодня отражена в современной доктрине российского муниципального права, является базой для муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления перед населением. В основе современной концепции муниципального дуализма находятся идеи государственной теории местного самоуправления.

Автор разделяет точку зрения Н. С. Тимофеева в том, что российский опыт государственного строительства приобрел два направления – соборное и авторитарное. Для соборного характерно стремление формировать систему власти типа вече, т. е. схода, круга, съезда, собраний для решения общих проблем. В противоположность соборному авторитарное направле-

ние выдвигает в качестве модели власти отношения отца и семьи. В России народ исторически ориентирован на «царя», надеясь на единство с ним против правящего слоя бюрократии.

Таким образом, становление института ответственности субъектов муниципально-правовых отношений приходится на XV век, так как именно с этого периода берет начало земское самоуправление на основе реформ Ивана IV Грозного.

Институт ответственности субъектов муниципально-правовых отношений основывается на ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, так как на протяжении большей части истории России местное самоуправление не имело достаточной самостоятельности и значительно зависело от органов государственной власти.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (местного управления) на протяжении XV–XX веков рассматривалась исключительно как негативная и наступала только за явный причиненный ущерб интересам государства или его административно-территориальной единицы органами и должностными лицами нижних уровней публичной власти, к которым относились органы земского и городского управления и, позже, местные Советы депутатов и исполнительные комитеты.

Подробная регламентация ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц имеет место только в правовых актах новейшего периода (1990–2003 гг.) и распространяется на ответственности выборных и иных органов (должностных лиц) местного самоуправления перед государством, населением, предприятиями, организациями и учреждениями, а также перед органами местного самоуправления.

Автор предлагает и обосновывает выделение девяти этапов становления института юридической ответственности органов публичной власти (с XVI века до XVII века; с XVII века до начала XVIII века; с начала XVIII века до середины XIX века; с 60-х годов XIX века до 1917–1918 годов; с 1917–1918 годов по 1990 год; с 1990 года по 1993 год; с 1993 года по 1995 год; с 1995 года по 2003 год; с 2003 года по настоящее время).

В становлении публично-правовой ответственности целесообразно выделить четыре периода: с 1990 года по 1993 год; с 1993 года по 1995 год; с 1995 года по 2003 год; с 2003 года по настоящее время.

В становлении муниципально-правовой ответственности, по нашему мнению, целесообразно выделить два периода: с 1995 года по 2003 год, с 2003 года по настоящее время.

Представляется необходимым выделить две тенденции, изначально обусловившие развитие местного самоуправления на территории России и характерные сегодня:

во-первых, история развития общинного (земского) самоуправления в нашем государстве со времен Киевской Руси связана с процессом централизации и децентрализации публичной власти;

во-вторых, развитие местного самоуправления в России происходило параллельно в городах и сельских местностях, но его содержание было различным.

Глава 2

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И ОТЛИЧИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТ ИНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Сравнение института муниципально-правовой ответственности с иными видами юридической ответственности автор считает важным рассмотреть в широком и узком смыслах.

В широком смысле – сравнение института муниципально-правовой ответственности со всеми иными видами юридической ответственности, в узком – внутри публично-правовой ответственности: сравнение института муниципально-правовой ответственности с конституционно-правовой.

Сравнение института муниципально-правовой ответственности со всеми иными видами юридической **ответственности (в широком аспекте)**.

О. Э. Лейст отмечал, что все виды юридической ответственности делятся на два основных: **правовосстановительные** (направленные на устранение вреда, нанесенного правам и законным интересам участников правовых отношений) и **карательные** (имеющие целью общую и частную превенцию правонарушений)⁶⁷.

Ярким представителем карательной юридической ответственности является **уголовная ответственность**. Она наступает за деяния, состав которых определен Уголовным кодексом, и представляет собой наиболее суровый вид юридической ответственности. Возлагается она специальным правоприменительным актом – приговором суда, определяющим соответствующую деянию меру наказания (от высоких штрафов до лишения свободы на длительные сроки и применения исключительной меры наказания в виде смертной казни).

Многочисленные изменения Уголовного кодекса (а их было четыре) свидетельствуют о колебаниях в развитии уголовной политики государства. Декриминализация тех или иных деяний также может быть названа недостатком. Так, законодатель, формально преследуя практические цели, переводит отдельные виды уголовно наказуемых деяний в число, например, административных. В связи с этим за их совершение следуют менее жесткие по форме наказания, но происходит лишение ряда процессуальных гарантий. Проводя аналогию с некоторыми зарубежными государствами, правомерно говорить об «уголовном поле», включающем как уголовную, так и административную ответственность⁶⁸. Уголовное судопроизводство осуществляется в строго регламентированной процессуальной форме, обеспечивающей установление объективной истины по делу и наказание действительно виновных.

Следующим видом карательной юридической ответственности является **административная ответственность**. Она наступает за совершение правонарушений в сфере государственного и общественного порядка, осуществления прав и свобод граждан, а также установленного порядка управления. Ее отличие от уголовной ответственности состоит в меньшей общественной опасности административного проступка по сравнению с уголовно наказуемым преступлением и, как следствие, в менее жестокой каре, предусмотренной санкциями норм административного права (центральное место среди них занимает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.09.2013 г.)⁶⁹; субъектах возложения ответственности: если уголовная ответственность применяется по отношению к правонарушителю только судом, то административная ответственность реализуется гораздо более широким кругом правоохранительных органов (глава 23

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях перечисляет около семи десятков).

Следующее отличие состоит в том, что вынесение решений об административной ответственности конкретного лица происходит в более оперативном порядке, нежели решение об уголовной ответственности⁷⁰; процессуальные права виновного лица защищены законом в большей степени в уголовном процессе, с учетом меньшей степени юридической ответственности, предусмотренной санкцией нормы административного права.

Исходя из нормативистского подхода, определяется следующее отличие этих видов ответственности – нормативное регулирование. Регулирование уголовной ответственности – прерогатива федерального уровня власти, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ. В соответствии со ст. 8 Уголовного кодекса РФ⁷¹, основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Кодексом. Преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только Уголовным кодексом РФ (ст. 3 УК).

Регулирование административной ответственности – это предметы совместного ведения федерального уровня власти и органов власти субъектов федерации, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ. Административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения. В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, таковым признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность⁷².

К уголовной ответственности по российскому законодательству привлекаются только физические лица. Согласно административному законодательству, субъектом возложения административной ответственности является физическое или юридическое лицо, совершившее противоправное, виновное действие (бездействие).

Наиболее противоречивым видом карательной ответственности является дисциплинарная ответственность.

Дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что ее основанием является дисциплинарный проступок, мерой – дисциплинарное взыскание; применяется в порядке подчиненности уполномоченными органами (должностными лицами). Важной особенностью является то, что нарушитель привлекается к дисциплинарной ответственности независимо от привлечения к иным видам ответственности – и в этом ее сходство с публично-правовой ответственностью, прежде всего с муниципально-правовой.

Она применяется за нарушение трудовой, учебной, служебной, воинской дисциплины. Характерной чертой дисциплинарной ответственности является ее **применение в порядке служебной подчиненности лица**, совершившего дисциплинарный поступок. Различают три вида дисциплинарной ответственности:

в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка (распространяется на всех рабочих и служащих, работающих по найму);

в порядке подчиненности (касается должностных лиц, имеющих право приема на работу, а также находящихся на выборных должностях и некоторых других);

в соответствии с дисциплинарными уставами и положениями, действующими в некоторых министерствах и ведомствах (распространяется на служащих строго определенного министерства или ведомства), в воинских частях и иных военизированных подразделениях.

Несогласие виновного лица с вынесенным ему наказанием или размером кары влечет публичное разбирательство с участием сторон конфликта в соответствующем суде общей юрисдикции. Таким образом, дисциплинарная ответственность по степени общественной опасности деяния и оперативности вынесения наказания близка к процедуре административ-

ной ответственности с той лишь разницей, что **административная ответственность носит публично-правовой характер, а дисциплинарная – частно-правовой характер**. Отсюда и противоречивый характер этого вида юридической ответственности.

Дисциплинарное законодательство разнообразно, меры взысканий содержатся в источниках различных отраслей права; оно не содержит исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, не определены точные составы дисциплинарных правонарушений. В этом, как отмечают О. А. Борзунова и Ю. К. Краснов, проявляется одна из особенностей дисциплинарной ответственности⁷³. Вследствие такой особенности решение вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности, даже при наличии грубого нарушения служебных обязанностей, **целиком зависит от усмотрения руководителя (начальника)**. В уголовном и административном производстве при наличии соответствующего повода уполномоченное должностное лицо обязано провести проверку и принять мотивированное решение – возбудить дело или отказать в возбуждении. Лицо же, уполномоченное назначить служебную проверку по факту дисциплинарного проступка, вправе ее не назначать, может вообще не обратить внимания на дисциплинарный проступок подчиненного. То есть **принцип неотвратимости ответственности в данном случае не действует**. Как справедливо замечает В. А. Русанов, состояние служебной дисциплины, качество работы государственных и муниципальных органов во многом зависят от требовательности, принципиальности руководителя, а также от его профессионального и нравственного уровня⁷⁴.

Можно провести аналогию в отношении муниципально-правовой ответственности: принцип неотвратимости ответственности не действует, поскольку большинство мер этого вида ответственности диспозитивны – **у руководителя имеется право инициировать наказание виновного, право по своей инициативе решать – применять или не применять меру ответственности**. Кроме того, нет единого акта и перечня деликтов и санкций муниципально-правовой ответственности.

Некоторые санкции этих видов (дисциплинарной и муниципально-правовой) ответственности повторяются, что требует выявления отличий между ними в различных видах ответственности.

Несмотря на карательный характер основных видов юридической ответственности, главная цель их применения не может быть сведена только к наказанию виновного лица. Основная цель применения юридической ответственности – поддержание нормального порядка в обществе, основанного на следовании большинством его членов правилам, установленным позитивными нормами материального права, и ненарушении ими норм карательного права. Автор видит общие черты в том, что и у карательных видов ответственности, и у публичных вообще, а у муниципально-правовой – в частности, существует общая цель – поддержание правопорядка в обществе.

Следующий **общий вид юридической ответственности – правовосстановительная ответственность**. Ее содержание заключается в восстановлении нарушенных прав или в принудительном исполнении невыполненной обязанности. Эта ответственность установлена нормами гражданского и гражданско-процессуального законодательства.

Особенность этого вида ответственности в следующем: в ряде случаев правонарушитель может сам, без вмешательства государства, выполнить свои обязанности и перестает быть виновным в правонарушении лицом. В некоторых случаях гражданско-правовая ответственность наступает при отсутствии вины конкретного лица (например, эксплуатация источника повышенной опасности – автомобиля и др.).

Во всех случаях мера ответственности лица, подвергнутого гражданско-правовой ответственности, выражается в материальной форме (пени, штрафы, иные виды экономического принуждения). Эта ответственность осуществляется в порядке не только гражданского, но и арбитражного судопроизводства. Если лицо отказывается от добровольного признания своей

вины, могут использоваться различного рода принудительные меры досудебного воздействия (арест счетов, обыск, выемка, финансовая ревизия и др.).

Некоторые авторы выделяют **материальную ответственность**, которая наступает за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации рабочими и служащими при исполнении ими своих трудовых обязанностей.

Трудовые (служебные) отношения, наряду с дисциплинарной ответственностью, предусматривают **материальную ответственность сторон трудового договора** (служебного контракта). Законы о государственной гражданской службе и муниципальной службе не содержат положений, регулирующих данный вид ответственности, следовательно, к служебным отношениям применяются нормы трудового законодательства о материальной ответственности.

В соответствии со статьями 238, 241 ТК РФ⁷⁵ за причиненный ущерб работнику, по вине которых причинен **ущерб работодателю (нанимателю), несут материальную ответственность в размере прямого действительного ущерба**, но не более своего среднего месячного заработка. Материальная ответственность свыше среднего месячного заработка (полная материальная ответственность) допускается лишь в случаях, указанных в законодательстве (ст. 242, 243 ТК РФ). Таким образом, трудовое законодательство предусматривает два вида материальной ответственности: ограниченную и полную. При полной материальной ответственности ущерб подлежит возмещению в полном объеме без каких-либо ограничений. **Возмещение ущерба производится независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.**

Муниципальное образование вправе предъявить регрессный иск к виновному должностному лицу муниципального органа в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом (п. 1 и 3 ст. 1081 ГК).

Одним из отличий публично-правовой ответственности, прежде всего муниципально-правовой, от иных видов ответственности **является наличие у последних дополнительных оснований для исключения юридической ответственности**. Примером может быть невменяемость правонарушителя; необходимая оборона⁷⁶; крайняя необходимость⁷⁷.

Возможно признание правонарушения малозначительным, не представляющим общественной опасности. Здесь учитывается характер деяния, условия его совершения, отсутствие существенных вредных последствий, незначительность причиненного ущерба и т. д. Кроме того, действие или бездействие признается малозначительным только в том случае, если совершившее его лицо не только не причинило существенного вреда общественным отношениям, но и не намеревалось его причинить. **На наш взгляд, такое обстоятельство не должно быть основанием для освобождения от публично-правовой ответственности по причине большого общественного значения деятельности должностного лица.**

Последним **основанием для исключения юридической ответственности является казус**. В силу многообразия общественных отношений многие из них трудно заранее предусмотреть и закрепить законодательно, поэтому они не подпадают под действие права.

Помимо обстоятельств, исключающих юридическую ответственность, существуют еще и основания освобождения от юридической ответственности.

«Освобождение от юридической ответственности представляет собой предусмотренное действующим законодательством устранение неблагоприятных правовых последствий для лица, совершившего правонарушение»⁷⁸. Существование данного правового института выражает реализацию фундаментального правового принципа законности и распространяется на сферу публично-правовой ответственности.

Развитие юридической ответственности может прекратиться на любой ее стадии в связи с применением юридических норм, образующих институт освобождения от юридической ответственности. «Социальное назначение института освобождения от юридической ответственности заключается в том, чтобы не допустить ставшего нецелесообразным осуждения: несправедливо, негуманно карать правонарушителя только для того, чтобы устроить других»⁷⁹.

В результате проведения сравнительного анализа существующих и общепризнанных видов юридической ответственности делается следующий вывод: традиционные подходы к определению юридической ответственности сегодня требуют пересмотра в связи с выделением новых видов ответственности, новых оснований и санкций, новых субъектов ответственности, а также в связи с необходимостью пересмотра ее содержания.

Проблема ответственности, невзирая на многочисленные усилия представителей почти всех наук, от философии до права, исследовать этот феномен, продолжает привлекать всеобщее внимание теоретиков, отчетливо сознающих социальное неблагополучие во всех сферах общественных отношений, регулируемых с помощью ответственности⁸⁰.

В правовой науке юридическая ответственность традиционно рассматривается как один из видов социальной (общесоциальной)⁸¹ ответственности, являющейся одним из видов социального регулирования и контроля поведения людей в обществе. Сама социальная ответственность появляется тогда, когда поведение человека имеет общественно важное значение и регулируется социальными нормами⁸².

Философские исследования ответственности ведутся с общих позиций категорий свободы и необходимости, соотношения понятия ответственности и многоаспектного понятия социальной свободы, внутреннего долга, нравственного закона, исполнения обязанностей перед обществом и т. п.⁸³ Например, в социально-политических исследованиях 1980-х – начала 1990-х годов использовалось достаточно широкое понятие ответственности. Чаще всего ответственность рассматривалась в качестве «осознанной и воспринятой лицом социальной необходимости инициативного выполнения долга, всей суммы лежащих на лице обязанностей – политических, моральных, правовых и др.»⁸⁴.

Сравнивая институт муниципально-правовой ответственности со всеми иными видами юридической ответственности, правомерно указать на изменения общественной жизни и национальной правовой системы, которые требуют пересмотра сложившихся теоретических конструкций в сфере юридической ответственности.

Исследование особенностей публично-правовой ответственности, в частности сравнение института муниципально-правовой ответственности с конституционно-правовой **(в узком смысле)** – базовый, с нашей точки зрения, аспект этой части настоящего исследования.

В настоящее время, в период формирования правового государства в Российской Федерации, как никогда велика роль одного из основополагающих институтов права – юридической ответственности⁸⁵. Возникла необходимость теоретического обоснования и практической реализации института ответственности публичной власти, что позволило выделить публично-правовую ответственность.

В связи с выделением нового уровня публичной власти для России – местного самоуправления и выделением комплексной отрасли муниципального права возникла необходимость выделения муниципально-правовой ответственности.

Особенности публично-правовой ответственности являются основанием для того, чтобы вернуться к рассмотрению широкого подхода к содержанию юридической ответственности, включая не только ответственность за нарушение, но и позитивные санкции за правомерное поведение.

Суть местного самоуправления, особенности этого вида публичной власти требуют социализации муниципально-правовой ответственности.

Теорией права Российской Федерации к общему принципу публичного права отнесено единство понятий прав и обязанностей⁸⁶. «Неосуществление права является неисполнением сопряженной с ним обязанности (бездействием властей)»⁸⁷. Следовательно, права государственных, муниципальных органов, их должностных лиц при наличии определенных условий (поводов и оснований) трактуются как их обязанности, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечет установленную законом ответственность.

В юридической литературе справедливо отмечается, что «мы много пишем и говорим об ответственности граждан, но практически не затрагиваем вопросы юридической ответственности государственных органов, должностных лиц, облеченных властью и действующих от имени государства. Между тем в их деятельности нередко можно наблюдать не только потерю чувства ответственности, но и прямое злоупотребление своим положением, теми полномочиями, которыми их наделило государство»⁸⁸.

Как подчеркивает В. О. Лучин, «... на всех уровнях организации и функционирования власти разбалансированы ее основные компоненты – права, обязанности, ответственность. Права концентрируются на одних уровнях, обязанности распределены по другим уровням, а ответственность власти, как правило, вообще не определена»⁸⁹.

Все это и обуславливает особую остроту и актуальность проблемы ответственности государственных органов, публичной власти в целом перед народом за свои решения и действия, которая актуальна десятилетиями⁹⁰.

Это, безусловно, послужило основанием для выделения публично-правовой ответственности, внутри которой существует конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность.

Согласимся с мнением С. Д. Князева, указывающего, что «конституционно-правовая ответственность является на сегодняшний день наиболее сложной для восприятия и практического использования не только в муниципальной, но и в избирательной, референдумной, парламентской и иных отраслях (подотраслях) права конституционного “профиля”»⁹¹.

Так, по оценке Д. Т. Шона, «конституционная ответственность – отрицательная оценка государством деятельности гражданина, государственного органа... а также мера принуждения, реализация санкции правовой нормы»⁹².

Существуют и другие точки зрения. Например, Н. А. Боброва считает, что конституционная ответственность есть ответственность власти, ответственность за состояние законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственного аппарата и его представителей⁹³. При этом Н. А. Боброва и Т. Д. Зражевская достаточно обоснованно указывают на то обстоятельство, что между государственно-правовой и конституционной ответственностью поставить абсолютный знак равенства нельзя⁹⁴.

Отмечается также, что круг субъектов конституционной ответственности достаточно ограничен. К ним относятся высшие, региональные, местные органы власти, депутаты, то есть те структуры и те лица, которые принимают наиболее важные государственные решения.

Отличительная черта этого вида юридической ответственности заключается в том, что только в определенных случаях эта ответственность не требует наличия вины того или иного лица, устанавливаемой в особых процедурных формах.

Перейдем к сравнению муниципально-правовой ответственности в узком смысле – внутри публично-правовой ответственности, к сравнению института муниципально-правовой ответственности с конституционно-правовой.

С этой целью рассмотрим виды ответственности, сходные в силу общего родового основания – публичности.

Содержанием публично-правовой ответственности (конституционной и муниципальной), по мнению автора, является, во-первых, сочетание в ней политических и правовых мер ответственности, во-вторых, ее субъекты несут ответственность перед основными источниками публичной власти – многонациональным народом, населением муниципального образования, гражданином – в большинстве своем перед коллективным субъектом, что отличает публичную ответственность от иных видов юридической ответственности. Эту позицию – основной критерий, объединяющий два вида публично-правовой ответственности – разделяют С. И. Шишкин, В. В. Яковлев⁹⁵, И. А. Умнова⁹⁶.

По мнению М. В. Красновского, публично-правовой вид ответственности (конституционной и муниципальной) близок к ответственности политической и включает в себя целый ряд общих признаков: вытекает из особенностей политических отношений и регламентирующих их норм; возникает в процессе взаимоотношений между классами, нациями, государствами; наступает не только за умышленные виновные действия, но и за неумелость, приспособленчество, опрометчивость в вопросах политики и т. д.⁹⁷

Н. М. Колосова выделяет признаки конституционной ответственности, которые в равной степени могут быть применены и к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, к муниципально-правовой ответственности. К их числу относятся ненадлежащее осуществление полномочий должностными лицами и латентный характер ответственности⁹⁸.

Н. Н. Неровная⁹⁹ высказывает предположение о том, что эти два вида ответственности обладают общими родовыми признаками, к числу которых следует отнести:

- 1) сложную структуру, включающую элементы социальной ответственности, носящей отраслевой юридический характер, и меры именно государственно- или муниципально-правового принуждения;
- 2) ярко выраженный политико-правовой характер данных видов ответственности, определяемый их реализацией в сфере народовластия;
- 3) выделение в содержании данных видов ответственности элементов как ретроспективной, так и позитивной ответственности;
- 4) профилактический характер мер данных видов ответственности¹⁰⁰.

Как отмечает М. Д. Шиндяпина, **отличительной чертой этого вида юридической ответственности является ее политический характер**. Поэтому на первый план выступает политическое порицание правонарушителя (выражение недоверия, политическая несостоятельность, прекращение политической карьеры и т. д.), а затем ограничения личного и имущественного характера (досрочный роспуск, отставка и т. д.)¹⁰¹. Особенностью данного вида юридической ответственности является то, что он не только не связан с карой, **но и не всегда влечет за собой обязанность виновного субъекта загладить причиненный ущерб**, что обусловлено неразработанностью данного института в российской правовой системе, а также высокими рисками любой публично-правовой (политической) деятельности.

Б. З. Кушхова объясняет выделение публичной ответственности (**конституционно-правовой**) как самостоятельного вида юридической ответственности «предметом и методом конституционно-правового регулирования общественных отношений; функциями, которые выполняет конституционное право в общей системе права; спецификой статуса субъектов конституционно-правовых отношений; особенностями юридической природы неправомерного поведения в конституционно-правовой сфере; характером конституционных предписаний, на базе которых возникает ответственность; особой процедурой ее реализации»¹⁰². Без сомнения, эти критерии распространяются на оба вида публично-правовой ответственности, а не только конституционно-правовой. Б. З. Кушхова в своем диссертационном исследовании также отмечает способность этого вида юридической ответственности **выступать в качестве критерия**

правомерности и противоправности поведения, детерминирует потребность в установлении мер ответственности в отношении публичной власти и предопределяет субъектный состав публичной власти по признаку ответственности за невыполнение либо ненадлежащее исполнение предоставленных им властных полномочий¹⁰³.

Упомянутый автор обосновывает тезис о том, что юридическая ответственность представляет собой **синтез позитивной и негативной составляющих**¹⁰⁴. «Они взаимно дополняют друг друга, а применительно к публичной власти выступают в качестве единой системы, обеспечивающей единство ее функционирования. Позитивная ответственность власти имеет более сложную природу и является важнейшим стимулом надлежащего осуществления управленческих функций. Однако на современном этапе развития России, в процессе осуществления целого ряда реформ, происходящих в условиях глобального финансово-экономического кризиса, приоритетное значение должны приобретать санкции негативной ответственности, содержащие вид и меры государственного принуждения и прежде всего наказания за нарушения права властвующими субъектами»¹⁰⁵. И с этим выводом трудно не согласиться.

Ж. И. Овсепян замечает, что конституционная ответственность адекватна отрасли конституционного права¹⁰⁶. Аналогичную точку зрения можно занять и в отношении муниципально-правовой ответственности. Ю. А. Дмитриев и Ф. Ш. Измайлова рассматривают конституционно-правовую ответственность как ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти¹⁰⁷. Основанием для муниципально-правовой ответственности также может быть ненадлежащее осуществление публичной власти, но соответствующего уровня – муниципального.

Наряду со специфическими источниками, основаниями и санкциями еще одним критерием конституционной ответственности, отличающим ее от иных видов юридической ответственности, являются особенности механизмов применения мер конституционной ответственности¹⁰⁸.

Специфика этих механизмов обусловлена как минимум тремя обстоятельствами. Во-первых, особенностями круга субъектов, привлекаемых к юридической ответственности. Субъектами конституционной ответственности, в отличие от иных видов юридической ответственности, являются преимущественно органы (должностные лица) публичной власти, между тем как меры иной отраслевой ответственности применяются главным образом в отношении физических и юридических лиц. Другое обстоятельство заключается в том, что органы (должностные лица) публичной власти несут не только прямую, но и косвенную конституционную ответственность – когда меры конституционной ответственности применяются не к самому органу (должностному лицу), а к результату (продукту) его деятельности, т. е. к изданному им нормативному правовому акту. Третий фактор, обуславливающий специфику механизмов конституционной ответственности, – своеобразие системы и содержания санкций конституционной ответственности¹⁰⁹.

Все эти теоретические конструкции, без сомнения, распространяются и на муниципально-правовую ответственность.

По мнению В. В. Ныркова, анализирующего критерии оценки эффективности деятельности органов публичной власти и процедуры повышения эффективности деятельности, концепция **позитивной ответственности в сфере публичной власти** не только имеет право на существование, но и успешно реализуется на практике. С теоретической точки зрения это можно объяснить тем, что и негативная, и позитивная ответственности представляют собой две стороны одного и того же явления, выражая определенный дуализм, присущий праву в целом¹¹⁰.

Сущностным видится высказывание В. О. Лучина в защиту существования самостоятельного вида конституционной юридической ответственности: «Обособление конституционной ответственности продиктовано спецификой конституционного статуса социальных субъектов, особенностями юридической природы неправомерного поведения – конституционного деликта». По нашему мнению, это мнение В. О. Лучина правомерно распространить на статус субъектов и юридическую природу неправомерного поведения на муниципальном уровне.

Несмотря на наличие ряда общих признаков (морально-политический характер, особенности субъектов ответственности, возможность наступления ответственности без учета вины конкретного лица и др.), **муниципально-правовая ответственность обладает рядом отличий от конституционно-правовой ответственности.**

Если сопоставить муниципальную ответственность с конституционной, руководствуясь подобным комплексным критерием, то мы увидим, что существенным образом различаются **сферы урегулированных нормами права общественных отношений (муниципально-правовая ответственность наступает за решение вопросов местного значения)**, а субъекты, санкции и процедура их применения частично совпадают, и частично существуют специальные – для муниципально-правовой ответственности. В целом особенности юридической ответственности во многом определяются областью ее применения, то есть урегулированной нормами права сферой общественных отношений.

Целесообразно отметить специфическую особенность, характеризующую **основания и условия наступления муниципально-правовой ответственности.** Они достаточно специфичны для муниципального права, выражают его сущность и одновременно свидетельствуют о их существовании как самостоятельного вида юридической ответственности, а именно муниципально-правовой ответственности.

По мнению С. В. Гончарова, «спецификой муниципально-правовой ответственности (в отличие, например, от административно-правовой, дисциплинарной ответственности) является то, что реализация муниципально-правовой ответственности (муниципально-правовых санкций) в обязательном порядке влечет за собой досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица (органа местного самоуправления), в отношении которого применяется муниципально-правовая санкция»¹¹¹. С этим нельзя согласиться, так как в арсенале муниципально-правовой ответственности есть санкции, которые не влекут досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица (органа местного самоуправления). Отметим, что санкции муниципально-правовой ответственности могут быть как радикально-негативными (досрочное прекращение полномочий – крайняя мера ответственности), так и превентивными.

Однако отличительной **особенностью муниципально-правовой ответственности является характер мер ответственности:** часть заимствована из других отраслей права, часть специфична и закреплена именно за муниципальным уровнем. Такими отличительными признаками, в частности, являются: широта, неоднородность и превалирование коллективных субъектов муниципально-правовой ответственности; основания ответственности; отличия в процедурах решения вопросов об ответственности.

Нормативное закрепление: для муниципально-правовой ответственности оно трехуровневое: федеральное, субъектов Российской Федерации и муниципальное. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления процедуры отзыва непосредственно в уставе, либо ссылки на регулирующий данную процедуру закон субъекта Российской Федерации. Вместе с тем отсутствие закона субъекта Российской Федерации об отзыве выборного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка его осуществления¹¹².

Однако, по нашему мнению, указанные обстоятельства позволяют сделать вывод, что муниципально-правовая ответственность, несмотря на ряд общих признаков (особенности субъектов ответственности, возможность наступления ответственности без учета вины конкретного лица и др.), не сводится к определенной разновидности конституционно-правовой ответственности. Об этом свидетельствуют ее следующие особенности:

1) муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения, а не государственного принуждения в чистом виде, как конституционно-правовая ответственность;

2) использование норм муниципального права при определении мер ответственности, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления;

3) особый круг субъектов муниципально-правовой ответственности (в них не включаются органы государственной власти, в то время как в число субъектов конституционной ответственности следует также включить органы государственной власти);

4) иные основания ответственности (в частности, отзыв выборного должностного лица местного самоуправления осуществляется по инициативе населения в порядке и на основаниях, предусмотренных законом и уставами муниципальных образований);

5) привлечение к муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления могут осуществлять специально на это уполномоченные органы или должностные лица местного самоуправления, население муниципального образования, при этом в процедуре ответственности может принимать участие суд общей юрисдикции;

6) муниципально-правовая ответственность применяется в случае нарушения соответствующими субъектами нормативных правовых актов о местном самоуправлении;

7) самостоятельная система нормативных правовых актов, предусматривающих данные виды ответственности.

Основные отличия муниципально-правовой ответственности от наиболее сходного вида ответственности – конституционно-правовой, по мнению автора, следующие:

Критерий отличия	Конституционно-правовая ответственность	Муниципально-правовая ответственность
Субъект, перед которым наступает ответственность	Государственный орган	Население муниципального образования, местного самоуправления
Участие населения в привлечении к ответственности	Отсутствие выраженного участия населения	Выраженное участие населения (в лице его представителей)
Санкции	Отрешение, роспуск и т. д.	Отзыв, удаление из состава органов местного самоуправления и т. д.
Применение при конкуренции	Факультативное	Основное

Институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением (**элемент муниципально-правовой ответственности**) призван обеспечить реализацию собственных полномочий носителя муниципальной власти – населения муниципального образования как арбитра в решении вопроса об эффективности осуществления задач и функций выборного должностного лица муниципального образования. В случае отсутствия инициативы со стороны населения, невостребованности механизмов муниципально-правовой ответственности, по нашему мнению, ответственность должна наступать перед государством – **второй элемент этого вида ответственности.**

Как верно заметил М. А. Краснов, при контроле за соблюдением законодательства и устава муниципального образования нельзя полагаться только на население, поскольку оно само в отдельных случаях может быть заинтересовано в нарушении законодательства и муниципального устава, если такое нарушение представляется жителям целесообразным¹¹³.

Можно выделить следующие основания муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления перед государством: во-первых, нарушение (невыполнение) Конституции, законодательства и других нормативных правовых актов; во-вторых, нарушение прав и свобод человека и гражданина; в-третьих, неисполнение (ненадлежащее выполнение) полномочий¹¹⁴.

Глава 3

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В АКТАХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

При анализе современного периода становления муниципально-правовой ответственности необходимо исходить из общих, основополагающих признаков и принципов, лежащих в основе российской правовой системы. В частности, речь идет о действии пункта 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации. Содержащаяся здесь норма устанавливает включение во внутреннюю правовую систему общепризнанных принципов международного права, а также норм международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией. При этом юридическая сила данной группы источников достаточно высока. Об этом свидетельствует тот факт, что в самой конституционной норме сформулировано правило о приоритетности действия этих международных норм по отношению к нормам российских законов и о прямом действии норм международного права¹¹⁵.

Необходимым условием применения норм международных договоров является ратификация этих договоров высшими государственными органами Российской Федерации. Ведущую роль играет Европейская хартия местного самоуправления¹¹⁶, которая была ратифицирована и применяется в Российской Федерации¹¹⁷.

Принципиально важной в данном случае является норма, определяющая местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть общественных дел, действуя самостоятельно и под свою ответственность. Тем самым определяется возможность возложения ответственности на эти органы как результат определенной оценки их деятельности.

В Конституции Российской Федерации не упоминается о муниципально-правовой ответственности. Однако, закрепляя общие принципы, общий правовой статус местного самоуправления, она устанавливает тем самым саму возможность существования такой ответственности.

Принцип самостоятельности местного самоуправления, принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения выступает в качестве предпосылки использования муниципально-правовой ответственности в широком смысле, мер публично-правового принуждения в сфере муниципальных правоотношений.

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации, «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Основываясь на упомянутой конституционной норме, местное самоуправление в пределах своих полномочий вправе устанавливать позитивную и негативную муниципально-правовую ответственность для решения вопросов местного значения.

Основным правовым источником муниципально-правовой ответственности в настоящее время следует признать те акты, которые содержат основания ее наступления. Соответственно, речь должна идти о базовом Федеральном законе.

В соответствии с Федеральным законом, правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, упомянутый Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правитель-

ства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Таким образом, этот же перечень является правовой основой муниципально-правовой ответственности.

В своем анализе мы остановимся на главе 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью», посвященной ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц.

Прежде всего хотелось бы отметить, что рассматриваемая глава увеличилась по своему объему по сравнению с ранее действующим Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в Законе 1995 г. в нее входило 6 статей, в Законе 2003 г. – 10 статей).

Глава 10 Федерального закона, безусловно, является более полной по своему содержанию по сравнению с ранее существовавшими нормами об ответственности. Но, к сожалению, и она не свободна от недостатков. Отсутствуют нормы об ответственности депутатов представительных органов местного самоуправления, в частности, перед государством, хотя они являются достаточно активными участниками осуществления местного самоуправления от имени населения муниципального образования.

Согласно ст. 71 «Ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением», население может привлекать к ответственности органы и должностных лиц местного самоуправления в случае нарушения ими норм уставов муниципальных образований. В этой же статье определена основная санкция муниципально-правовой ответственности – отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Названная статья интересна, прежде всего, двумя особенностями. Во-первых, самостоятельным источником юридической ответственности признаются уставы муниципальных образований. Во-вторых, необычность данной нормы заключается в том, что ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением трудно отнести к конкретным общепринятым видам юридической ответственности¹¹⁸.

Субъектами данного вида ответственности выступают депутаты, члены выборных органов местного самоуправления и выборные должностные лица местного самоуправления, которые относятся к субъектам муниципально-правовой ответственности.

Нормативное основание наступления ответственности – это нарушение статьи 72 Федерального закона, что относится к федеральному уровню, так как нормативным основанием наступления муниципально-правовой ответственности является нарушение норм Конституции Российской Федерации, Федеральных конституционных законов, Федеральных законов, Конституции (Устава), законов субъекта Российской Федерации, Устава муниципального образования, а также случаи ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им государственных полномочий.

Фактическим основанием для привлечения субъектов права к данному виду ответственности является нарушение действующего законодательства и неисполнение своих полномочий. Привлечение к муниципально-правовой ответственности иногда приобретает политическую окраску. Данная ситуация не способствует укреплению законности, так как любые меры ответственности должны быть сформулированы на высоком уровне юридической техники и не применяться выборочно.

Важно отметить, что особенностью муниципально-правовой ответственности является негативный характер осуждения «нарушителей». Отрицательная оценка возможна как со стороны государства, так и со стороны общества, представители которого могут не проголосовать на следующих выборах, что можно отнести к негативной оценке деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц со стороны населения.

Санкциями данного вида ответственности следует признать решение населения об отзыве должностного лица местного самоуправления, утратившего доверие населения, либо подтвержденное судебным решением решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа местного самоуправления. Наличие таких санкций скорее свидетельствует о наличии, чем об отсутствии муниципально-правовой ответственности.

Согласно ст. 74.1 «Удаление главы муниципального образования в отставку», введенной в Федеральный закон 7 мая 2009 г., представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. При этом необходимо сказать, что большая часть главы 10 Федерального закона посвящена основам ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством¹¹⁹.

Помимо Федерального закона, вопросы установления и механизма реализации ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления регулируются рядом других нормативных правовых актов разного уровня. На федеральном уровне к источникам муниципально-правовой ответственности относится Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации»¹²⁰, в соответствии с которым за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

Важным источником муниципального права вообще, и муниципально-правовой ответственности в частности, являются решения (правовые позиции) Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которые неоднократно обращались к проблематике местного самоуправления¹²¹. Они определяют законность применения разных отраслевых видов юридической ответственности, которая может быть возложена на органы и должностных лиц местного самоуправления.

Воздействие Конституционного Суда РФ на муниципально-правовую ответственность, по мнению автора, может быть связано не только с прямым воздействием (например, с признанием несоответствия Конституции РФ правовой нормы и правового акта), но и косвенно. Примером может стать форма косвенного воздействия – правовая позиция, согласно которой меняется практика принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления в форме правовых актов нормативного характера.

А. В. Ахрамеев в своем диссертационном исследовании высказывает поддерживаемое нами мнение о том, что «...Конституционный Суд РФ не только гарантирует права населения и органов местного самоуправления, но и может фактически устанавливать статус местного самоуправления и органов муниципальных образований в отношениях с органами государственной власти, определять для органов местного самоуправления необходимую, соответствующую Конституции России модель поведения в ситуациях, ставших предметом рассмотрения Суда, рекомендовать им варианты правового регулирования общественных отношений»¹²².

Отметим «содержательный» аспект решения Конституционного Суда РФ: он устанавливает то, что норма с определенным содержанием противоречит Конституции. При этом предполагается, что утрачивают силу все нормы с таким же содержанием. Конституционному Суду РФ нет смысла заниматься выискиванием положений, аналогичных уже признанным неконституционными, такие акты должны утрачивать силу автоматически. Применение же использованной в Законе о Конституционном Суде РФ законодательной формулы не способствовало бы повышению действенности решений Конституционного Суда РФ и заставляло бы его самостоятельно принимать меры по отысканию «аналогичных» или «воспроизводящих» норм, что осложнено даже в чисто техническом плане из-за объемов нормативной базы и что особенно важно для отрасли муниципального права России¹²³.

Примером косвенного воздействия Конституционного Суда РФ на формирование муниципально-правовой ответственности может быть Постановление от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана»¹²⁴.

В указанном постановлении, помимо признания не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельных положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области», предписания федеральному законодателю внести изменения и дополнения в федеральные законы, обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы; Конституционный Суд РФ рекомендовал органам местного самоуправления учитывать в уставах муниципальных образований при установлении избирательной системы на выборах в представительные органы местного самоуправления необходимость обеспечения максимальной возможности для населения участвовать в выборах. При этом для городских и сельских поселений, по мнению судей Конституционного Суда РФ, в большей степени, чем для городских округов и муниципальных районов, подходит мажоритарная система. Наличие муниципально-правовой ответственности выборных органов, должностных лиц, депутатов зависит как раз от вида избирательной системы.

По нашему мнению, Конституционный Суд направляет развитие муниципально-правовой ответственности. Например, в Определении от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П¹²⁵ предметом рассмотрения Конституционного Суда стали положения законов Кабардино-Балкарской Республики «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики». Была сформулирована следующая правовая позиция, согласно которой, реализуя конституционные положения о местном самоуправлении, органы государственной власти и муниципальные образования во всяком случае обязаны находить адекватные и легитимные решения исторически сложившихся, комплексных проблем территориальной организации местного самоуправления, на основе гласного анализа положительных и отрицательных сторон возможных преобразований, используя в случае споров согласительные процедуры и руководствуясь конституционным императивом сохранения государственного единства и согласия.

Таким образом, Конституционный Суд указал на возможное основание муниципально-правовой ответственности, которое сегодня нормативно не закреплено, но вполне заслуживает этого, особенно в национальных субъектах федерации: решение комплексных

проблем территориальной организации местного самоуправления должно быть адекватным, легитимным и опираться на исторические и национальные традиции.

В решениях Конституционного Суда Российской Федерации есть конкретно сформулированные указания органам местного самоуправления, в том числе в сфере муниципально-правовой ответственности. Например, в Определении от 1 марта 2007 г. № 129-О-П присутствует запрет произвольного отказа, в том числе и органов местного самоуправления, от выполнения своих публично-правовых обязательств¹²⁶.

Рекомендации Конституционного Суда РФ «представляют собой одну из относительно самостоятельных разновидностей правовых позиций Конституционного Суда, в которых конституционно-доктринальные начала превалируют над нормативными. Нельзя не учитывать, что предписываемые законодателю рекомендации могут быть сформулированы с большей или меньшей степенью конкретности, что определяет степень дискреции законодателя при реализации соответствующих указаний»¹²⁷.

Примером значимости правовых позиций Конституционного Суда РФ в становлении института муниципально-правовой ответственности может стать подтверждение института досрочного прекращения полномочий (при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов) как разновидности ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, оформленное в Определении Конституционного Суда РФ от 4.10.2011 г. № 1264-О-О¹²⁸.

А. В. Ахrameев в своем диссертационном исследовании высказывает поддерживаемое автором мнение о том, что «принимаемые Конституционным Судом РФ постановления и определения, в которых речь идет о сфере местного самоуправления, в первую очередь направлены на защиту прав местного самоуправления или, что будет более верным, защиту права населения на осуществление местного самоуправления. Лишь затем можно увидеть в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ не прямое контролирующее воздействие, оказываемое на органы местного самоуправления в целях защиты прав населения». **Таким образом, и в доктрине, и в деятельности Конституционного Суда РФ отмечается важность защиты права населения на осуществление местного самоуправления. Одной из форм такой защиты, без сомнения, является муниципально-правовая ответственность.**

«Нормоконтроль является одним из основных способов охраны Конституции Российской Федерации, обеспечения прав и свобод человека и гражданина и построения правового государства в России, формирования единого конституционно-правового пространства, устранения коллизий в законодательстве, приведения действующего законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством, а также общепризнанными принципами и нормами международного права»¹²⁹.

В соответствии с Федеральным законом, правовую основу местного самоуправления составляют конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Соответственно, следующая группа источников муниципально-правовой ответственности – нормативные акты субъектов Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации закрепляется, что правовые акты субъектов Российской Федерации, а также акты органов местного самоуправления не могут противоречить федеральному законодательству. В частности, законодательный акт субъекта Российской Федерации не должен:

1) затрагивать вопросы регулирования и установления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение федеральных законов;

2) противоречить федеральным законодательным актам.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации, установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина, административное и трудовое законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, установление дополнительных механизмов и гарантий по защите прав и свобод человека и гражданина, установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления, в том числе и муниципально-правовой ответственности, а также условия применения административной или дисциплинарной ответственности к должностным лицам местного самоуправления могут быть установлены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (и, соответственно, будут распространяться на все муниципальные образования, находящиеся на территории данного субъекта Российской Федерации).

Практика развития регионального законодательства о местном самоуправлении и об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления свидетельствует о том, что этот процесс идет достаточно неоднородно. Не во всех субъектах Российской Федерации приняты и действуют нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы муниципально-правовой ответственности.

Примером могут быть **общие законы** (о местном самоуправлении в соответствующем субъекте Федерации: Закон Краснодарского края от 7 июня 2004 года № 717-кз «О местном самоуправлении в Краснодарском крае»¹³⁰, Закон Ставропольского края от 2 марта 2005 года № 12-кз «О местном самоуправлении в Ставропольском крае»¹³¹) **и специальные**.

Например, Закон Ставропольского края «Об ответственности должностных лиц за несоблюдение и неисполнение законов и других нормативных правовых актов Ставропольского края»¹³² устанавливает ответственность должностных лиц за несоблюдение и неисполнение законов и других нормативно-правовых актов Ставропольского края в целях укрепления законности в деятельности органов государственной власти Ставропольского края, органов местного самоуправления в Ставропольском крае, государственных и муниципальных организаций Ставропольского края, усиления защиты прав и свобод граждан на территории Ставропольского края.

Примером второй группы также могут стать Закон Ставропольского края от 1 августа 2000 года № 34-кз «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ставропольского края и порядке контроля за их реализацией»¹³³, Закон г. Москвы от 14.07.2004 г. № 50 (ред. от 27.06.2012 г.) «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)»¹³⁴ и др.¹³⁵ В них содержатся нормы муниципально-правовой ответственности.

Отметим наличие точечного регулирования относительно новой санкции в муниципально-правовой ответственности – отзыва переданных полномочий. Так, Законом Республики Башкортостан от 24.09.2008 г. в связи с невозможностью надлежащего их осуществления были отозваны от органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственные полномочия Республики Башкортостан по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, переданные им в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 6 ноября 2007 года «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Башкортостан по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг» с 1 января 2009 года¹³⁶.

Наиболее перспективным направлением для развития регионального законодательства является принятие субъектами Российской Федерации правовых актов по вопросам муниципально-правовой ответственности перед населением.

Примерами источников **муниципально-правовой ответственности** могут быть нормативные акты об отзыве. Таких актов сегодня в субъектах немного. В качестве таковых могут быть названы Закон «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»¹³⁷; «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве»¹³⁸; Закон «Об отзыве депутата и выборного должностного лица органа местного самоуправления в Рязанской области»¹³⁹, Закон «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия»¹⁴⁰.

Муниципально-правовая ответственность может быть закреплена законами субъектов о статусе депутатов представительных органов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления. Проект Федерального закона «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации» был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, однако отклонен в 1999 году Президентом Российской Федерации.

Федеральный закон урегулировал статус выборного лица местного самоуправления, но очень кратко, с многочисленными пробелами. Определяя на федеральном уровне не все грани статуса выборного лица местного самоуправления, Федеральный закон в то же время фактически лишил региональные власти возможности даже частичного регулирования этих вопросов. Оптимальное соотношение регулирования вопросов статуса выборных лиц местного самоуправления со стороны федеральных, региональных и муниципальных органов власти так и не найдено.

По авторскому мнению, регулирование вопросов статуса выборных лиц местного самоуправления со стороны региональных органов власти возможно в рамках 72 статьи Конституции РФ.

Законами субъектов о статусе депутатов представительных органов и выборных должностных лиц регулируются меры поощрений и возможности применения санкций или устанавливается отсылочная норма к уставам муниципальных образований в данной сфере. Таким образом, закрепляется возможность восприятия муниципально-правовой ответственности как в негативном, так и в позитивном аспектах.

Так, поощрение депутата, главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, согласно Закону г. Москвы от 25.11.2009 г. «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве»¹⁴¹, «... осуществляется в порядке, установленном федеральными законами, законами города Москвы, уставом муниципального образования. Виды поощрений, установленные для муниципальных служащих в городе Москве, применяются в отношении депутата, главы муниципального образования. Решение о поощрении депутата, главы муниципального образования принимает представительный орган».

Закон Ставропольского края от 29.12.2008 г. «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»¹⁴² закрепляет следующее положение: «Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, в соответствии с законодательством Ставропольского края назначается пенсия за выслугу лет»¹⁴³. Во исполнение данной нормы принято соответствующее Постановление Правительства Ставропольского края¹⁴⁴.

Возможна также, в соответствии с муниципальными правовыми актами, выплата единовременного поощрения¹⁴⁵.

К поощрительным мерам муниципально-правовой ответственности можно отнести различного рода награды, регулируемые в том числе и на уровне субъектов Федерации¹⁴⁶.

Если для Конституционного Суда Российской Федерации прямой контроль качества (соответствия Конституции РФ) решений органов местного самоуправления выходит за рамки компетенции, то для конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации проверка муниципальных правовых актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ является одной из важных задач, определенных законодательством субъекта Российской Федерации.

А. М. Зураев и А. А. Багаева отмечают: «В последние годы, как показывает судебная практика, в деятельности конституционных (уставных) судов существенно увеличилось количество дел о конституционности нормативных правовых актов. При этом анализ перспектив правотворчества в Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что такая тенденция сохранится. Вывод этот имеет под собой серьезные научные, в том числе и правовые, основания. Подтвердить его возможно на примере одного лишь местного самоуправления. В частности, уже сегодня все большее место в общем массиве дел занимает рассмотрение нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления на предмет их соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации»¹⁴⁷.

В настоящее время конституционные (уставные) суды созданы и действуют в 17 субъектах Российской Федерации. В том числе в Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Северная Осетия-Алания, Республике Чечня.

Законами указанных выше субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, конституционные суды наделены полномочиями по решению вопросов о соответствии конституции субъекта РФ муниципальных правовых актов, в том числе устанавливающих и регулирующих процедуры и механизмы муниципально-правовой ответственности. Для темы исследования важен еще один аспект – признание муниципальных правовых актов, принятых населением, не соответствующими конституции субъекта РФ, как муниципально-правовая санкция в отношении населения муниципального образования.

Анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского округа, об органах конституционного контроля показал, что компетенция конституционных судов в сфере судебного нормоконтроля сводится к трем блокам: 1) разрешение дел о соответствии конституции субъекта РФ нормативных актов органов местного самоуправления, уставов муниципальных образований; 2) разрешение дел о соответствии конституции субъекта РФ правовых актов органов местного самоуправления нормативного характера; 3) разрешение дел о соответствии конституции субъекта РФ нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Таким образом, происходит сужение перечня субъектов, принимающих нормативные правовые акты на муниципальном уровне, и население не попадает в этот перечень. Так, в Конституционном Законе Чеченской Республики от 14 мая 2006 г. № 2-ркз «О Конституционном Суде Чеченской Республики» сказано, что Суд разрешает дела о соответствии Конституции Республики нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления; в Конституционном законе Ингушетии от 15 ноября 2001 года № 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия»¹⁴⁸ – нормативных актов органов местного самоуправления, уставов муниципальных образований. Аналогичные нормы содержатся в Конституционном законе Северной Осетии-Алании от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»¹⁴⁹; в Законе Республики Дагестан от 21 января 2010 г. № 8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан»¹⁵⁰ и в Законе Кабар-

дино-Балкарии от 19 ноября 1997 г. «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики»¹⁵¹, но в качестве объекта проверки определены нормативные акты органов местного самоуправления, без выделения специально устава муниципального образования.

Дела о проверке соответствия нормативных правовых актов органов местного самоуправления конституции субъекта Российской Федерации составляют довольно большую часть от общего количества дел, рассматриваемых конституционными (уставными) судами¹⁵².

Н. С. Бондарь¹⁵³ делает вывод о том, что сформулированные Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в принимаемых решениях императивные указания и рекомендации законодательным органам государственной власти и органам местного самоуправления являются специфической формой нормативно-доктринального воздействия конституционного правосудия на муниципальное право России.

По своей сути воздействие, которое оказывается конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации на муниципальное правотворчество и органы местного самоуправления, можно считать последующим судебным конституционным нормоконтролем, задачей которого является выявление правовых норм, не соответствующих конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, с целью восстановления и поддержания конституционной законности на территории Российской Федерации.

В течение последних лет неоднократно высказывалась идея о введении предварительного конституционного контроля на уровне субъектов Российской Федерации, осуществляемого силами конституционных (уставных) судов. Указанная процедура не должна препятствовать проверке правового акта по вступлении его в силу, однако судьи, осуществлявшие предварительный контроль, не должны принимать участие в последующем рассмотрении законности акта¹⁵⁴.

Влияние судов на становление института муниципально-правовой ответственности можно проследить по анализу статистики судебных решений в исследуемой сфере¹⁵⁵.

А. В. Ахrameев¹⁵⁶ приходит к выводу о том, что контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в сфере реализации норм муниципального права, осуществляемый судами общей юрисдикции, имеет несколько разновидностей: 1) проверка соответствия вступивших в юридическую силу решений органов и должностных лиц в форме правовых актов правовым актам большей юридической силы (судебный нормоконтроль); 2) судебный контроль законности действий и бездействия органов и должностных лиц местного самоуправления; 3) оценка судом действий органов и должностных лиц, выраженная в применении мер юридической ответственности; 4) контроль законности отдельных муниципально-правовых процедур. Можно привести примеры таких судебных решений в сфере муниципально-правовой ответственности¹⁵⁷.

Контроль судов общей юрисдикции за реализацией норм муниципального права органами и должностными лицами местного самоуправления указанный автор рассматривает как прямой и косвенный. Прямой контроль имеет место в рамках рассмотрения судами дел об оспаривании действий (бездействия) и решений органов и должностных лиц местного самоуправления, а также в случае привлечения к административной и уголовной ответственности. Косвенный контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления проявляется в участии судов общей юрисдикции в определенных Федеральным законом муниципальных процедурах.

В рамках нашего исследования, сквозь призму влияния судебных решений на становление института муниципально-правовой ответственности, в большей степени имеет значение первый аспект судебной деятельности.

В. С. Кашо¹⁵⁸, А. В. Ахrameев считают, что значение решений арбитражных судов для практики организации и осуществления местного самоуправления велико. По мнению Е. С. Шугриной¹⁵⁹, существует «... возможность появления в арбитражных судах новой категории дел [о восстановлении платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования)], рассмотрение которых требует наличия специальных процессуальных правил»¹⁶⁰.

Некоторые исследователи относят решения арбитражных судов к источникам муниципального права¹⁶¹. Не поддерживая столько радикальную точку зрения, автор, тем не менее, признает влияние судов на становление института муниципально-правовой ответственности.

В. Ф. Яковлев подчеркивает, что значение постановлений и иных актов Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ состоит в выработке на основе анализа судебной практики единственно правильного толкования применяемого судами закона. Он подчеркивает: «Выработанные Пленумом подходы к применению нормативных правовых актов имеют важное значение не только для судов, но и для участников экономических отношений, которые должны организовывать свою работу по определенным, предсказуемым правилам, в том числе и по тем, которые подвергаются толкованию. Разъяснения Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ представляют собой его официальную позицию по тому или иному вопросу судебной практики...»¹⁶².

Сформулированные Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в принимаемых решениях императивные указания и рекомендации законодательным органам государственной власти и органам местного самоуправления, сформулированные правовые позиции, анализ практики судов общей юрисдикции¹⁶³ (представляющие собой их официальную позицию по тому или иному вопросу судебной практики) являются специфической формой нормативно-доктринального воздействия правосудия на муниципальное право России вообще и на институт муниципально-правовой ответственности в частности.

Следующая в иерархии группа источников, в которых содержатся нормы об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, – **муниципальные правовые акты**¹⁶⁴.

В целях промежуточного вывода о становлении муниципально-правовой ответственности второго периода (с 2003 года по настоящее время) сформулируем тезис об определенной динамике нормативного закрепления, увеличении санкций и процедур, сфер возможного применения исследуемой ответственности.

Как прямое расширение муниципально-правовой ответственности можно оценить введенную 27 декабря 2009 года возможность муниципального образования предусмотреть своим уставом досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан¹⁶⁵, а также право представительного органа муниципального образования заслушивать ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Расширение полномочий главы муниципального образования, который с 7 мая 2009 года обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, является возможностью расширения муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования в этой сфере.

Также была расширена сфера муниципально-правовой ответственности путем введения института удаления главы муниципального образования в отставку представительным органом муниципального образования¹⁶⁶.

Эта санкция муниципально-правовой ответственности стала предметом конституционного судопроизводства и в конечном итоге признана соответствующей конституционным принципам местного самоуправления¹⁶⁷.

Согласно правовой позиции КС РФ, глава муниципального образования – лицо, обладающее особым публично-правовым статусом, которое, добровольно приобретая этот статус, принимает на себя не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и обязанность отчитываться перед населением и представительным органом муниципального образования о результатах своей деятельности, а также признает возможность наступления ответственности вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной. Оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа.

Перспективными в рамках расширения предмета муниципально-правовой ответственности видятся введенные Федеральным законом от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ права органов местного самоуправления поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений; муниципального района – на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных районов; городского округа – на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа.

Перспективным в рамках расширения субъекта муниципально-правовой ответственности видится введение Федеральным законом от 20.03.2011 г. № 38-ФЗ статьи 35.1 «Фракции в представительном органе муниципального образования»¹⁶⁸.

Методом проб и ошибок можно назвать такие изменения действующего законодательства о муниципально-правовой ответственности в сторону ее уменьшения, как запрет Федеральным законом от 20.03.2011 г. № 38-ФЗ использования института отзыва в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями¹⁶⁹.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 г. № 9-П¹⁷⁰ эти положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, устанавливаемом в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований.

Незавершенность цикла в виде отсутствия возможности органов местного самоуправления ввести в правовую действительность негативные санкции за выявленные нарушения в процессе муниципального контроля прослеживается во введенной Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ статье 17.1 «Муниципальный контроль»¹⁷¹.

В определении стратегии развития России на период 2000–2014 гг.¹⁷² в части программы по местному самоуправлению заметна решимость усилить государственное присутствие прежде всего регионального уровня в решении общегосударственных проблем, реализуемых местным самоуправлением.

Такой подход к природе местного самоуправления, осуществляемый президентскими и правительственными структурами, свидетельствует о новом этапе в развитии местного самоуправления. Признается, что в России существует единая система власти народа (публичная власть), элементами которой являются центральные (федеральные), региональные (субъектов Российской Федерации) и местные (муниципальные) органы власти.

Проведенный анализ позволил сделать ряд промежуточных выводов.

Следует констатировать, что мы находимся в стадии формирования правовой основы муниципально-правовой ответственности. Определенные тенденции уже очевидны: федеральное законодательство в целом идет по пути закрепления общих принципов организации местного самоуправления, а значит, и муниципально-правовой ответственности; законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении, закрепляя местные особенности, развивается более динамично и оперативно по сравнению с федеральным, однако институт муниципально-правовой ответственности на уровне субъектов федерации регулируется в меньшей мере, чем того требует действительность.

Глава 4

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО- ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Одним из видов источников муниципально-правовой ответственности являются муниципально-правовые акты.

Их особенностью, в числе прочих, является то, что к муниципальным нормативным правовым актам, содержащим муниципально-правовую ответственность (основания, санкции, процедуры), относятся решения, принятые на местном референдуме, на сходе граждан.

Муниципальный нормативный правовой акт – решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее, изменяющее или отменяющее общеобязательные правила. В число муниципальных нормативных правовых актов наряду с нормативными актами входят акты индивидуальные, правоприменительные, содержащие индивидуальные нормы.

В ряду муниципальных нормативных правовых актов центральное место занимают уставы муниципальных образований, которые должны содержать основания ответственности выборных должностных лиц, органов местного самоуправления перед населением муниципального образования¹⁷³.

Устав муниципального образования города Ростова-на-Дону предусматривает, что вопрос об утрате доверия населением депутатом городской Думы решается голосованием избирателей, проводимым в порядке, предусмотренном для выборов этого депутата. Вопрос о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования может быть рассмотрен, в том числе, и в случае утраты доверия членами городского сообщества. Вопрос об утрате доверия у населения к иным должностным лицам и органам городского самоуправления решается органами и должностными лицами, осуществляющими назначение или избрание утративших доверие органов и лиц в порядке, предусмотренном для их назначения или избрания, при наличии обращения от жителей города, принятого на собраниях граждан или заседаниях органов общественного территориального самоуправления, а также от общественных объединений города (в новом Федеральном законе термин «утрата доверия» не используется, но, по нашему мнению, нужно к нему вернуться).

В уставах муниципальных образований нашли отражение некоторые основные составляющие муниципально-правовой ответственности: субъекты ответственности – глава муниципального образования, депутаты представительных органов местного самоуправления, иные должностные лица местного самоуправления и др.

К сожалению, отсутствует закрепление правовых критериев, конкретизирующих основания наступления юридической ответственности, что создает условия для произвола в применении мер муниципально-правовой ответственности.

Органы местного самоуправления в рамках собственных правотворческих полномочий принимают и иные нормативные правовые акты. Например, регламент представительного органа местного самоуправления утверждается решением соответствующего представительного органа местного самоуправления и устанавливает правила поведения депутатов на засе-

дании представительного органа. В регламенте могут быть закреплены нормы об ответственности депутатов за нарушение норм этики, правил поведения на заседании представительного органа.

К источникам муниципально-правовой ответственности относятся акты главы муниципального образования, главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования. Все вышеуказанные муниципальные правовые акты обязательны для исполнения на всей территории муниципального образования физическими, юридическими лицами, органами управления и населением муниципального образования. Их неисполнение влечет за собой привлечение к ответственности, установленной законодательством субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования.

Федеральный закон закрепил возможность правотворческой деятельности органов местного самоуправления не только по вопросам организации местного самоуправления, но и в сфере ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 44 Федерального закона, в уставе муниципального образования должны быть определены виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в частности, основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

В связи с этим возникает правомерный вопрос о соответствии права органов и должностных лиц местного самоуправления устанавливать (определять) виды ответственности (санкции) подзаконным актом положению ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в силу которого права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Фактически норму п. 8 ч. 1 ст. 44 Федерального закона можно расценивать как нарушение общепризнанной концепции: регулирование прав, свобод и ответственности на уровне законов (причем федерального уровня), а не подзаконными актами. Это объясняется тем, что юридическая ответственность есть мера государственного принуждения, реализация которой требует особых гарантий соблюдения прав и свобод физических и юридических лиц, иных субъектов общественных отношений¹⁷⁴.

Можно обратиться к правовой позиции Конституционного Суда РФ о признании не соответствующими Конституции РФ положений законов субъектов федерации или подзаконных актов, закрепляющих меры юридической ответственности, не основанные на федеральном законе. О пределах регулирования муниципальной ответственности субъектами Федерации Конституционный Суд РФ высказал следующую правовую позицию: «В силу статьи 71 (пункта «в») Конституции Российской Федерации, согласно которой регулирование прав и свобод находится в ведении Российской Федерации, в системной связи с другими положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего статьями 2 и 18, по смыслу которых фактически все регулятивные полномочия органов публичной власти в той или иной мере связаны с правами и свободами, и статьей 55 (часть 3), согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом, недопустимо установление законами субъектов Российской Федерации иных, помимо предусмотренных федеральным законом, ограничительных условий реализации прав и свобод»¹⁷⁵. Эти требования, безусловно, распространяются и на подзаконное правотворчество муниципальных образований.

Однако Конституционный Суд РФ неоднократно признавал возможность делегированного правотворчества, в частности, органов местного самоуправления, при регулировании

прав, свобод и обязанностей. Правовая позиция Конституционного Суда РФ по этому поводу была выражена в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П¹⁷⁶. Она сводится к следующему: исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления и при признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов РФ не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования.

Н. С. Бондарь проанализировал данную проблему с позиций конституционного принципа равенства всех перед законом, равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств (ст. 19 Конституции РФ) и наличия муниципально-правового уровня правового положения личности. Он пришел к выводу, что специфический муниципально-правовой статус личности возможен, и, принимая определенное участие в его нормировании, органы местного самоуправления не вправе выходить за пределы своих нормотворческих полномочий. Включение муниципальных образований в нормотворчество в области субъективно-личностных институтов муниципальной демократии имеет как формально-юридические, так и материально-правовые критерии ограничения. Действуя на основании конституционного принципа законности, они не вправе вводить дополнительные, не известные федеральному законодательству ограничения прав и свобод¹⁷⁷.

Пределы самостоятельности в правовом регулировании института отзыва муниципальных образований заключаются, по нашему мнению, в установлении процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников в уставе и на его основании принятию специального акта, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта РФ.

Вопрос о целесообразности введения ответственности и санкций органами муниципальной власти в своих работах озвучила Е. В. Гриценко. Она считает, что чрезмерное расширение правотворческих полномочий муниципальных образований, наделение их фактически законодательными функциями не согласуется с основным назначением местного самоуправления, исполнительной (управленческой) направленностью предметов его ведения, поэтому она предлагает избавить муниципальное нормотворчество от не свойственных ему законодательных функций¹⁷⁸.

А. В. Сикайло высказывает мнение о том, что эффективность такой нормотворческой деятельности вряд ли может быть высокой, если учитывать, что у многих работников местного самоуправления нет достаточного опыта и знаний для квалифицированной подготовки правовых актов¹⁷⁹.

В. А. Виноградов и А. А. Кондрашев оценивают как очевидный недостаток то, что федеральный законодатель отказался от формулирования оснований и порядка решения вопросов об ответственности органов местного самоуправления перед населением и предоставил эту возможность органам местного самоуправления¹⁸⁰.

В. С. Кашо считает, что «...правотворческие полномочия муниципальных образований в сфере регулирования вопросов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления необходимы, но не в том объеме, в котором они определены п. 8 ч. 1 ст. 44 Федерального закона»¹⁸¹.

Органы местного самоуправления вправе заниматься правотворчеством лишь в рамках государственного санкционирования по созданию органами местного самоуправления правовых норм, порождающих юридические права и обязанности. Контроль такого правотворчества осуществляется государством путем государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Оставляя вопрос о целесообразности введения ответственности и санкций органами муниципальной власти¹⁸² как не соответствующий провозглашенному духу конституционной самостоятельности местного самоуправления, остановимся на возможности отражения в обозначенном вопросе местной специфики.

Законодатель предлагает муниципальным образованиям определить виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и регулировать ее наступление. Правомерными будут вопросы: какие виды ответственности, перед кем, какие санкции могут быть установлены.

Первый вариант – те, которые существуют в современной правовой действительности. Различают ответственность в зависимости от отрасли права (конституционную, административную, уголовную, гражданско-правовую, муниципально-правовую); от характера санкций (позитивную и негативную); от направленности санкций (регулятивную и охранительную); от инстанции ответственности (ответственность перед населением, государством, а также физическими и юридическими лицами) и т. п.¹⁸³

Например, в ст. 66 Устава внутригородского муниципального образования Южнопортовое в Москве наряду с отзывом перечисляются такие виды юридической ответственности, как административная, уголовная, гражданско-правовая, дисциплинарная¹⁸⁴.

Второй вариант – использование легальной классификации видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (по инстанции ответственности) закреплена в ст. 70 Федерального закона, хоть и неполной. Именно этот подход механического ее воспроизведения используется практически во всех уставах муниципальных образований.

В. С. Кашо, проведя анализ более чем 200 уставов муниципальных образований из разных субъектов РФ, сделал вывод о том, что подавляющее большинство уставов воспроизводят положения Федерального закона об ответственности перед населением и удалении главы муниципального образования в отставку, не конкретизируя их¹⁸⁵. К этому же выводу пришли и другие исследователи¹⁸⁶. С. А. Солдатов утверждает, что норм об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования (ст. 71 Федерального закона) нет в уставах муниципальных образований (им было исследовано более полусотни уставов всех видов муниципальных образований Краснодарского края)¹⁸⁷.

В юридической литературе неоднократно подчеркивалось, что данное требование Федерального закона находит отражение преимущественно лишь в уставах крупных муниципальных образований, а абсолютное большинство муниципалитетов ограничивается фактическим дублированием в уставах текста Федерального закона¹⁸⁸.

Иногда муниципальные образования выходят за рамки своих правотворческих полномочий.

Вызывает сомнение конституционность уставов муниципальных образований, которые ввели меры муниципально-правовой ответственности, не предусмотренные Федеральным законом¹⁸⁹. Многие уставы, принятые и зарегистрированные после вступления в силу Федерального закона, сохранили прежнее основание отзыва – утрата доверия (в настоящее время оно «юридизировано», так как основанием утраты доверия признается совершение правонарушений: невыполнение депутатских обязанностей, принятие незаконных актов и т. п.)¹⁹⁰.

Во избежание нарушений законодательства органами местного самоуправления законодательные органы государственной власти субъектов Федерации разрабатывают модельные уставы для муниципальных образований разных уровней, тем не менее они практически не содержат муниципально-правовой ответственности.

Причин сложившейся ситуации с регулированием на местах муниципально-правовой ответственности несколько: неразработанность теории муниципально-правовой ответственности

сти; отсутствие закрепления муниципально-правовой ответственности как вида юридической ответственности; неравномерный подход к объему регулирования муниципально-правовых санкций и механизму их применения; ограничения в регулировании оснований муниципально-правовой ответственности; противоречивость норм Федерального закона.

Для некоторых мер воздействия, вводимых в уставах по усмотрению муниципальных образований, конкретных правовых основ для их регулирования на федеральном уровне не предусмотрено, поэтому муниципальные образования должны руководствоваться общими принципами юридической ответственности, относящимися к этому вопросу положениями Конституции РФ и правовыми позициями Конституционного Суда РФ¹⁹¹.

Основания удаления главы муниципального образования в отставку сформулированы императивно и не могут быть расширены или сужены муниципальными образованиями; перечень конкретных оснований для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления может быть определен в уставе при условии, что это конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке¹⁹².

Законодатель закрепил право муниципального уровня власти в уставах определять порядок решения вопросов ответственности, в том числе процедуры отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Однако, согласно п. 1 ст. 24 этого же Федерального закона, «...голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом». Таким образом, муниципальный уровень регулирования порядка отзыва не предусмотрен.

Анализ актов муниципального уровня показал, что на муниципальном уровне акты о порядке отзыва главы муниципального образования, депутатов и других выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования принимаются реже, чем акты о порядке отзыва депутатов представительных органов муниципального образования. Примерами актов, комплексно регулирующих процедуру отзыва выборных должностных лиц, являются: Решение Правдинского районного Совета депутатов от 25.10.2006 г. № 72, утвердившего Положение «О порядке отзыва главы муниципального образования и других выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «Правдинский район»»¹⁹³; Решение Совета депутатов Багратионовского городского округа от 20.09.2006 г. № 53 «Об утверждении Положения о порядке отзыва главы муниципального образования и других выборных должностных лиц местного самоуправления Багратионовского городского округа»¹⁹⁴ и некоторые другие¹⁹⁵.

Редким случаем регулирования такой муниципально-правовой санкции как удаление в отставку актами органов местного самоуправления, является Решение Малмыжской районной Думы Кировской области от 22.06.2009 г. № 4/38 «Об утверждении Положения об отзыве депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, удалении в отставку главы Малмыжского района»¹⁹⁶, и это оправданно – федеральный законодатель императивно перечислил основания удаления главы в отставку, муниципальные органы регулируют только внутреннюю процедуру (например, инициирование представительным органом).

Примером закрепления муниципально-правовых санкций актами муниципального уровня может стать Решение Сарапульской городской Думы от 24.12.1998 г. которым были приняты не только положение о порядке отзыва Главы Администрации г. Сарапула, о порядке

отзыва депутата Сарапульской городской Думы, но и положение «О деятельности депутата Сарапульской городской Думы», установившее предупредительные меры муниципально-правовой ответственности депутата в рамках его работы¹⁹⁷.

Индивидуальным актом, являющимся в то же время источником муниципально-правовой ответственности, является также Решение Избирательной комиссии г. Ярославля от 28.01.2008 г. № 127/32 «О решении политического совета Ярославского регионального отделения Всероссийской политической партии «Гражданская сила» об отзыве кандидата на должность мэра города Ярославля Балабаева С. А.»¹⁹⁸; Решением Гусь-Хрустального городского Совета народных депутатов от 2.04.2004 г. № 27/7 оформлена еще одна мера муниципально-правовой ответственности – отзыв председателя городского Совета народных депутатов¹⁹⁹.

Индивидуальными актами оформляется удаление в отставку главы муниципального образования. Следует отметить, что эта муниципально-правовая санкция, введенная в базовый закон только в 2009 году, имеет практику шире (по актам, содержащимся в правовой программе КонсультантПлюс), чем отзыв главы муниципального образования. Примеры таких актов следующие: Решение Совета депутатов муниципального образования – Сапожковское городское поселение Сапожковского муниципального района Рязанской области²⁰⁰; Решение Совета депутатов города Мурманска²⁰¹; Решение Орловского городского Совета народных депутатов²⁰²; Решение Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области²⁰³.

На муниципальном уровне встречается практика передачи полномочий и как муниципально-правовая санкция – отзыв переданных полномочий. Например, Решением Собрания депутатов муниципального образования «Г. Узловая» Узловского района от 31.07.2009 г. № 11–58 был оформлен отзыв части полномочий по решению вопросов местного значения, переданных на 2009 год муниципальным образованием «Город Узловая» Узловского района муниципальному образованию «Узловский район»²⁰⁴.

Законом Ставропольского края от 29.12.2008 г. о гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления²⁰⁵ делегировано на уровень местного самоуправления право устанавливать единовременное поощрение, в том числе за безупречную и эффективную службу, депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе.

Актами органов местного самоуправления устанавливаются предупредительные меры муниципально-правовой ответственности. Например, в сельском поселении Ильинское Красногорского муниципального района Московской области в Положении о статусе депутата²⁰⁶ предусматривается возможность муниципально-правовой ответственности за нарушение депутатом правил депутатской этики, которая определяется как «совокупность основных морально-нравственных принципов и норм поведения, которыми должны руководствоваться депутаты Совета депутатов при исполнении ими депутатских полномочий». Нарушение ее рассматривается на заседании комиссии по вопросам местного самоуправления, работы Совета, регламенту и процедурам.

Как уже отмечалось, к поощрительным мерам муниципально-правовой ответственности можно отнести различного рода награды, регулируемые, в том числе, и на уровне местного самоуправления. Этот аспект регулируется достаточно активно – это Почетные грамоты, Благодарности органов и должностных лиц органов местного самоуправления²⁰⁷, медали²⁰⁸, знаки отличия²⁰⁹, памятные сувениры, ценные подарки²¹⁰ и др.²¹¹

Среди источников муниципального права выделяют публично-правовые договоры²¹². В связи с этим возникает вопрос применительно к теме исследования – возможно ли договорное закрепление муниципально-правовых санкций? Анализ такого рода актов позволяет сделать вывод о возможности закрепления в них (договорах) муниципально-правовой ответственности.

Специальные договоры и соглашения могут быть заключены между главой муниципального района и главой администрации муниципального района, работающим по контракту (например, по разграничению управленческих полномочий). Они могут содержать муниципально-правовую ответственность и определенные санкции. Примером такого рода договоров может стать Решение Собрания депутатов муниципального образования «Г. Узловая» Узловского района от 31.07.2009 г. № 11–58, которым были предоставлены главе МО «Г. Узловая» полномочия заключить дополнительное соглашение в рамках отзыва части полномочий по решению вопросов местного значения, переданных на 2009 год муниципальным образованием «Город Узловая» Узловского района муниципальному образованию «Узловский район»²¹³.

Органы местного самоуправления муниципального района и поселений вправе заключать соглашения о перераспределении части своих полномочий, за исключением переданных им отдельных государственных полномочий²¹⁴, например, договор между городом Саранском и Пролетарским районом г. Саранска о разграничении полномочий²¹⁵.

Органы местного самоуправления вправе заключать договоры о выполнении территориальным общественным самоуправлением муниципального образования отдельных полномочий, например, администрацией муниципального образования²¹⁶. Этот вид договоров со всей очевидностью может быть отнесен к публично-правовым. В них устанавливается ответственность органов и выборных лиц ТОС за соблюдение, неисполнение или ненадлежащее исполнение в том числе и заключенных договоров и соглашений.

К числу публично-правовых договоров относят разного рода договоры и соглашения о сотрудничестве, которые могут заключаться муниципальными образованиями, органами местного самоуправления с иными публичными образованиями, органами государственной власти или местного самоуправления, в том числе других государств.

Примером могут стать Соглашение о сотрудничестве между Правительством Ханты-Мансийского автономного округа и Администрацией города Тюмени, Договоры о дружбе и сотрудничестве между городами Портсмут, штат Нью-Гемпшир, США, и Северодвинск, Россия²¹⁷.

Часть 4 ст. 8 Федерального закона упоминает лишь о внутригосударственных межмуниципальных договорах и соглашениях, вероятно, в силу предмета ее регулирования – межмуниципальное сотрудничество. Муниципальные образования не ограничены в праве взаимодействия с любыми иными субъектами отношений, договоры с ними как формы такого взаимодействия не требуют прямого разрешения в законодательстве, чтобы считаться легитимными. Эта правовая позиция была высказана Конституционным Судом РФ: «...не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования»²¹⁸. Данные договоры по своему содержанию могут быть лишь ненормативными, заключаемыми для координации, объединения усилий в поиске и выработке оптимальных вариантов решения вопросов местного значения²¹⁹. Вероятно, к этой же категории можно отнести договоры о совместной деятельности органа местного самоуправления (органа опеки и попечительства) и соединения (воинской части) по содержанию воспитанников воинских частей на

полном государственном обеспечении, предусмотренные Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 745²²⁰ и Приказом министра обороны РФ от 19 мая 2001 г. № 235²²¹.

Гражданско-правовую природу имеют договоры о создании межмуниципальных хозяйственных обществ и иных объединений (ч. 4 ст. 8, ст. 68, 69 Федерального закона). Наличие учредительного договора предусмотрено законодательством применительно к обществам с ограниченной ответственностью (ст. 11 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью»). Создание открытых акционерных обществ, автономных некоммерческих организаций и фондов осуществляется решением учредителей, без заключения договора; в данном случае – решениями представительных органов местного самоуправления муниципальных образований, создающих совместное (межмуниципальное) объединение.

Гражданско-правовую природу имеют договоры о создании таких межмуниципальных некоммерческих организаций как совет муниципальных образований субъекта РФ, единое общероссийское объединение муниципальных образований, иные объединения муниципальных образований (ст. 66, 67 Федерального закона). Они создаются для объединения усилий и координации деятельности по решению публичных функций, а не реализации гражданских прав и носят не экономический, а политический по своему назначению характер. Однако они попадают под действие гражданского законодательства в части требований о заключении учредительного договора при их создании (ст. 11, 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Такой учредительный договор при создании Советов и иных объединений муниципальных образований не имеет никакой специфики по сравнению с учредительными договорами, заключаемыми при создании ассоциаций других юридических лиц. Договоры в этом случае играют роль исключительно учредительных документов юридических лиц, а не формы сотрудничества публичных субъектов, в них нет специфических элементов публичного права, что неверно, исходя из природы муниципального образования.

Например, Учредительный договор Совета муниципальных образований Рязанской области²²² закрепляет ответственность членов Совета: «Ущерб, причиненный Совету по вине его членов, возмещается ими в полном объеме по решению Съезда Совета в порядке, определяемом Уставом Совета». Как санкцию можно расценивать досрочное прекращение членства в ассоциации. Так, Член Совета Рязанской области может быть исключен из Совета в случаях: систематического нарушения Устава Совета; систематического невыполнения решений органов управления Совета, принятых в пределах их компетенции; неуплаты членских взносов два года подряд²²³. Учредительный договор Ассоциации «Совет муниципальных образований Челябинской области»²²⁴ также предусматривает исключение из Ассоциации члена Ассоциации по решению Собрания Ассоциации, принятому большинством в две трети голосов от числа зарегистрированных на заседании полномочных представителей членов Ассоциации»²²⁵.

Учредительный договор Ассоциации «Совет муниципальных образований Курской области»²²⁶ аналогично акту Рязанской области предусматривает возможность исключения из Совета члена Совета в тех же случаях и с теми же последствиями; в отношении ответственности исключенного члена Совета применяются правила, относящиеся к выходу из Совета. Речь идет о невозврате членских и единовременных взносов. Следовательно, санкциями муниципально-правовой ответственности, содержащимися в анализируемых договорах, помимо финансовых потерь, могут стать следующие: муниципальное образование лишается организационной, информационной, правовой, аналитической и иной помощи в реализации интересов населения. Это может негативно сказаться на работе органов местного самоуправления и решении населением вопросов местного значения.

Возвращаясь к многообразию норм муниципального права, в том числе в сфере закрепления муниципально-правовой ответственности, отметим наличие различных предложений в решении этого вопроса.

Одна из причин отставания в нормативном становлении института муниципально-правовой ответственности заключается в несистематизированности принятых в муниципальном образовании правовых актов в обозначенной сфере.

Институт государственного реестра уставов муниципальных образований в некоторой мере решил эту проблему, но недостаточно. Положение Минюста России²²⁷ определяет порядок ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»²²⁸. С 2008 года закреплено создание федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов²²⁹.

Актуальной представляется идея систематизации (в том числе и кодификации) местных нормативных актов²³⁰, в рамках которой можно было бы переработать и объединить в одном документе (кодексе или положении) нормативные правовые акты, принятые муниципальным образованием и регулирующие различные стороны управленческой деятельности органов местного самоуправления²³¹.

Н. С. Бондарь приводит следующий пример: «... в 1999 г. Красноярским городским Советом «в целях упорядочения работы по совершенствованию нормативного правового регулирования вопросов городского значения, создания условий для доступности и понятности нормативных правовых актов городского самоуправления населению города и должностным лицам органов государственной власти и городского самоуправления» было принято решение о подготовке муниципального кодекса города Красноярска²³². В этих целях планировалось, в частности, провести депутатские слушания с участием депутатов, должностных лиц администрации города, ученых юристов и представителей общественности. Однако данная инициатива, по имеющимся данным, так и не получила развития»²³³.

Однако представляется, что разработка Муниципального кодекса предпочтительнее именно на федеральном уровне. Фактически роль не во всем полноценного Муниципального кодекса уже играет Федеральный закон.

Конечно, процесс создания системы источников муниципально-правовой ответственности еще не завершен, остаются некодифицированными нормы о муниципально-правовой ответственности, что тормозит развитие этого института.

Исходя из смысла послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года, в течение 2014 года будет усилена работа по «уточнению общих принципов организации местного самоуправления, развитию сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах», «закреплению персональной ответственности каждого управленца за достижение результата»²³⁴.

Предлагается несколько решений выявленной нами проблемы.

Первое. В. С. Капо высказывает предположение, которое нами поддерживается: на муниципальном уровне возможно регулирование только муниципально-правовой ответственности, т. е. ответственности одних субъектов местного самоуправления перед другими субъектами местного самоуправления (органами и должностными лицами, а также населением)²³⁵.

Второе. Возможно, законодатель в п. 8 ч. 1 ст. 44 Федерального закона имел в виду не виды²³⁶, а меры ответственности (санкции), в любом случае эта формулировка нуждается в существенной корректировке²³⁷.

Третье. Поскольку уставы зачастую не закрепляют ответственность органов муниципальной власти перед народом, целесообразно на федеральном уровне разработать и принять Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав на непосредственное решение населением вопросов местного значения, участия населения в решении вопросов местного

значения». Его цель – создать механизм, который можно будет задействовать при отсутствии акта органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта федерации, закрепить перечень санкций с учетом широкой трактовки юридической ответственности: не только карательных, пресекательных, но и поощрительных. Аналог такого выхода из сложившейся, не соответствующей требованиям времени ситуации у нас есть – Федеральный закон от 26.11.1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»²³⁸.

Альтернативным вариантом может быть принятие Федерального закона «О муниципально-правовой ответственности в Российской Федерации», структура которого, по мнению автора, может быть представлена следующими элементами:

а) базовые понятия института муниципально-правовой ответственности: понятия муниципально-правовой ответственности, объекта муниципально-правовой ответственности, муниципального правонарушения, субъекта муниципального правонарушения, меры (санкции) муниципально-правовой ответственности;

б) виды санкций;

в) механизмы применения мер муниципально-правовой ответственности к каждой категории субъектов муниципального правонарушения;

г) перечень оснований применения санкций муниципально-правовой ответственности для большинства потенциальных субъектов муниципального правонарушения.

В то же время принятие Муниципального кодекса, включающего главу или раздел о муниципально-правовой ответственности, способствовало бы установлению четкой системы и порядка ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и соответствующими органами местного самоуправления, созданию гарантий против использования мер муниципально-правовой ответственности в качестве средства политической борьбы.

Опираясь на тезисы, высказанные Президентом РФ в ежегодном послании²³⁹, автор предлагает новую редакцию главы об ответственности Федерального закона, которая фактически изменяет политику государства в отношении местного самоуправления, неотъемлемой частью которой является муниципально-правовая ответственность.

Предлагаемая глава (см. приложение 4) включает в себя статьи о понятии муниципально-правовой ответственности, функциях и принципах, полномочиях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по установлению санкций муниципально-правовой ответственности соответственно в региональном законодательстве и муниципальных актах. Определены субъекты и санкции муниципально-правовой ответственности.

В завершение, иерархию источников муниципально-правовой ответственности можно представить следующим образом.

1) Федеральный уровень:

– Конституция Российской Федерации;

– Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации»;

– Указы Президента Российской Федерации;

– Постановления Правительства Российской Федерации;

– Решения Конституционного суда Российской Федерации.

2) Международные правовые акты:

– Всеобщая декларация прав человека;

– Европейская хартия местного самоуправления и др.

3) Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации:

– законы об организации местного самоуправления в субъекте РФ, законы о муниципальной службе субъектов РФ, законы об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований субъектов РФ; законы об отзыве депутатов и выборных должностных лиц муниципальных образований; законы о статусе выборных должностных лиц муниципальных образований; о наградах;

– решения конституционных (уставных) судов;

– правовые акты органов государственной власти субъектов Федерации.

4) Нормативные правовые акты органов местного самоуправления:

– Устав муниципального образования;

– акты, принятые населением (например, в результате процедуры голосования по вопросам отзыва главы муниципального образования, депутатов представительного органа муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления и др.);

– акты представительных органов муниципального образования, акты главы муниципального образования, иных органов и должностных лиц;

– публично-правовые договоры органов местного самоуправления.

Действующее законодательство Российской Федерации содержит нормы, которые по признаку однородности регулируемых общественных отношений могут быть объединены в правовой институт, устанавливающий муниципально-правовую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию задач и функций, возлагаемых Федеральным законодателем, перед населением.

Раздел II

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ВИДА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Глава 5

ПОНЯТИЕ И КРИТЕРИИ ВЫДЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Выделение муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности тесно сопряжено с особенностями становления самой отрасли, с ее комплексным характером. Большая часть аргументов «за» и «против» такого выделения отрасли в самостоятельную применимы и к институту муниципально-правовой ответственности.

Нами предпринята попытка структурирования института муниципально-правовой ответственности в разрезе анализа существующих доктринальных воззрений, нормативных закреплений, авторской модели должного и поэтапно допустимого в пределах конституционных установлений для этого вида публичной власти.

Н. С. Тимофеев определяет пределы местного самоуправления как «целостные, социально значимые правовые, политические, экономические и историко-традиционные факторы, определяющие правовые и пространственные границы реализации населением права на местное самоуправление, раскрывающие сущностную характеристику местного самоуправления, его место в системе народовластия»²⁴⁰. Именно эти факторы будут определять виды, содержание, формы и процедуры муниципально-правовой ответственности: специфика отрасли воплощается во всех ее составляющих.

Дуалистическая природа местного самоуправления вызывает необходимость признания, что пределы носят характер как законодательно определенный (т. е. нормативный), так и социально значимый (представления в общественном сознании о сущности местного самоуправления в его историческом, традиционном, социально-экономическом и философском понимании). Применение такого подхода позволяет изучать сущностную характеристику муниципальной ответственности, синтезируя допустимое, желательное и должное.

Идущие в России процессы развития институтов публичной власти вызывают необходимость введения в законодательство новых механизмов юридической ответственности тех или иных субъектов властных отношений. Тенденция выделения муниципально-правовой ответственности, дифференциация от иных видов ответственности в современной правовой системе России – результат ее развития.

Согласимся с Ж. И. Овсепян, что для дальнейшего развития общей теории юридической ответственности по состоянию российской юридической науки на начало третьего тысячелетия актуальным является не только создание новых авторских теорий и концепций юридической ответственности, но и, вначале, эффективная систематизация и дифференциация уже наработанного²⁴¹.

В отечественной юридической литературе создано множество различающихся между собой определений понятия юридической ответственности и как **отраслевой**, и как **меж-**

отраслевой категории, предлагаются и обзоры этих позиций. Однако проблематика юридической ответственности столь многоаспектна, исследования юридической ответственности столь многочисленны, а высказанные по всем аспектам этой многогранной темы позиции так разнообразны (даже в пределах одной и той же отрасли науки права), что российская общая теория государства и права начала XXI в. (да и отраслевые правовые науки) находится или рискует оказаться в тупиковой, «застойной» ситуации завалов разнообразными, многоаспектными, порой довольно сложными и специфическими авторскими теориями и концепциями юридической ответственности, каждая из которых во многом автономна? Слабо прослеживаются совпадающие позиции при попытках их выявления не только в научной, но и в учебной литературе²⁴².

Общая теория государства и права обратилась к проблемам ответственности после того, как наибольшую теоретическую разработку получили два отраслевых вида (модели) ответственности – имущественной и уголовной. Традиционное для цивилистов внимание к правовым последствиям правонарушения в немалой степени содействовало распространению и утверждению взгляда на ответственность и принуждение как на правовые лишения, обременения, ограничения, правовой урон, что ныне признано важным и существенным для характеристики принуждения и ответственности во всех отраслях права.

Вместе с тем в общую теорию юридической ответственности нередко включались понятия отраслевых юридических наук без проверки действительной сферы применимости этих понятий²⁴³. Высказывалось представление, что основные вопросы в понимании правовой ответственности должны найти однотипное общетеоретическое решение для всех отраслей права (уголовного, гражданского, административного)²⁴⁴.

Как писал Т. Чепелл, «самая благодарная разновидность свободы – это ответственность, т. е. долг помощи людям и обществу»²⁴⁵.

В условиях переходных обществ, когда еще далеко не завершен процесс формирования правовой, судебной, правоохранительной систем и т. д., актуальным для научной теории является вопрос о пределах выделения моноотраслевых и полиотраслевых видов юридической ответственности и, в целом, о пределах критерия деления юридической ответственности на виды.

Как отмечает Ж. И. Овсепян²⁴⁶, во-первых, для квалификации юридической ответственности в качестве автономного (самостоятельного) вида не имеет решающего значения, нормы какой отрасли права защищаются средствами этого вида юридической ответственности. Определяющую роль играет другой фактор – отраслевая идентичность санкций юридической ответственности, т. е. важен ответ на вопрос, санкции норм какой отрасли права исключительно (либо преимущественно) реализуются (применяются) посредством этого вида юридической ответственности.

Второй критерий дифференциации юридической ответственности на самостоятельные виды, являющийся одновременно и пределом отраслевого деления юридической ответственности, – это организационный критерий.

Условием признания отраслевого блока норм в качестве отраслевого института юридической ответственности является не только развитая система санкций норм искомой отрасли права, но и наличие специализированных органов (прежде всего, судебных), уполномоченных специально для применения санкций норм, соотносимых с отраслевой сферой (с данной отраслью права) и особых правил процедуры применения этих санкций.

В российской науке переходного периода (конца XX – начала XXI вв.) высказывается много предложений о выделении новых видов юридической ответственности. Однако большинство из них не учитывает второго из указанных выше критериев дифференциации юридической ответственности на виды. Между тем организационный критерий (т. е. наличие

специальных органов и специальных процедур применения именно данного блока санкций, соотносимых с самостоятельным видом юридической ответственности) неразрывно связан с отраслевым критерием выделения автономного вида юридической ответственности и сопутствует отраслевому критерию²⁴⁷.

Автор придерживается отраслевого критерия в выделении муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. С этой целью предлагается воспользоваться следующими критериями для ее выделения:

– **определение, нормы какой отрасли закрепляют санкции этого вида ответственности.** По нашему мнению, ее отличительная черта – введение видов санкций и процедур как населением, так и самим муниципальным образованием в рамках законов – в ближайшем будущем должна быть закреплена и расширена;

– **отраслевая идентичность санкций.** Отметим, что санкции муниципально-правовой ответственности преимущественно применяются именно в муниципальном праве и частично пересекаются с санкциями конституционно-правовой ответственности;

– **организационный критерий.** Традиционное восприятие организационного критерия ответственности говорит о необходимости наличия специального органа. В нашем случае такового нет, но есть **существенная особенность организационного критерия:** организуют процедуры этого вида муниципально-правовой ответственности преимущественно органы и должностные лица местного самоуправления, население муниципального образования – субъекты муниципально-правовой ответственности (субъекты инициирования, принятия решения, реализации, несения санкций);

– **специальные процедуры.** Наличие таковых характерно для обоих видов публично-правовой ответственности, часть из них применима только для муниципально-правовой ответственности;

– **наличие муниципально-правового деликта.** По твердому убеждению автора, предметом этого вида ответственности должны являться вопросы местного значения, и это отличие авторской позиции от всех существующих в современной науке муниципального и конституционного права мнений по вопросу муниципально-правовой ответственности;

– **субъект, перед которым наступает муниципально-правовая ответственность.** С нашей точки зрения, этот критерий не является базовым, скорее факультативным.

Традиционно муниципально-правовую ответственность определяют в зависимости от инстанции, перед которой она ответственна: под муниципально-правовой понимается ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования. К числу сторонников этой точки зрения относятся Г. Н. Чеботарев²⁴⁸, Е. С. Шугрина, В. И. Бабичев, Н. А. Ваганова, М. С. Долгополова, Е. В. Измайлова и др.

Г. Н. Чеботарев разграничивает конституционно-правовую и муниципально-правовую ответственность «по такому критерию, как инстанция ответственности. По этому критерию, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством и его органами относится к конституционно-правовой, а перед населением – к муниципально-правовой»²⁴⁹.

М. В. Красновский считает, что «...данный вид ответственности охватывает отношения ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами»²⁵⁰.

Обе эти позиции не представляется возможным поддержать. По стойкому убеждению автора, муниципально-правовая ответственность – это ответственность перед населением и перед государством, которое является представителем населения. **Это первый специальный критерий выделения муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида.**

В силу отраслевого характера муниципально-правовой ответственности, по нашему мнению, инстанция ответственности не может и не должна являться основанием для ее выделения. **Базовым и основополагающим фактором должен стать предмет ответственности – предмет отрасли, т. е. вопросы местного значения.** Муниципально-правовая ответственность – это ответственность за реализацию задач и функций, которые возлагает Федеральный закон на органы местного самоуправления, на муниципальный уровень власти. **Это второй специальный критерий выделения муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида.**

Г. Н. Чеботарев в качестве критериев выделения муниципально-правовой ответственности выделяет инстанцию ответственности, вид правонарушения (деликта), за совершение которого они наступают, процедуру реализации ответственности, меры ответственности²⁵¹.

Третьим, специальным критерием выделения муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности является, по нашему мнению, **субъект ответственности: традиционно это органы и должностные лица муниципальной власти и муниципальные служащие.** Перечень субъектов ответственности нами расширяется.

Е. С. Шугрина выделяет следующие критерии муниципально-правовой ответственности: нормативно-процессуальное основание (по выражению автора, «порядок привлечения к ответственности регулируется нормами разных отраслей»), основания ответственности, шкала взысканий, порядок привлечения к ответственности, круг лиц или органов, налагающих взыскание, форма правоприменительного акта, сроки наложения, исполнения и погашения взысканий, инстанция ответственности (по выражению автора, «перед кем наступает ответственность»)²⁵².

По нашему мнению, не может быть критерием для выделения муниципально-правовой ответственности субъект ее применения. В связи с тем, что публичная власть имеет два уровня – муниципальный и государственный, соответственно выделяют два вида ответственности – конституционная и муниципальная. Это ответственность перед населением и перед государством, которое является представителем населения. В связи с этим разделять применение муниципальной или конституционной ответственности по субъектам ее применения не нужно. Это ответственность органов и должностных лиц муниципальной публичной власти. У органов и должностных лиц публичной власти много общего, но их необходимо разделять. Конституционно-правовая ответственность должна ограничиваться уровнем государственной власти, а муниципально-правовая – уровнем муниципальной власти, без учета субъекта, применяющего санкции.

Разделяя точку зрения Е. С. Шугриной о том, что критерием выделения муниципально-правовой ответственности должна быть шкала взысканий, автор считает необходимым указать на особое наполнение санкций в муниципально-правовой ответственности, обусловленное спецификой этого уровня публичной власти.

Распространенным в современной науке муниципального права можно назвать мнение Б. З. Кушковой, которая считает, что «муниципально-правовая ответственность представляет собой неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществления или ненадлежащего осуществления своих задач и функций, выраженных в санкциях правовых норм». Цитируемый автор сводит муниципально-правовую ответственность исключительно к негативной, карательной функции. Между тем это должно быть не так. По нашему мнению, муниципально-правовая ответственность **должна включать и правовые, и моральные санкции; помимо негативных, и позитивные, которые в будущем должны стать лидирующими.** Это, с нашей точки зрения, особенность муниципально-правовой ответственности.

Свою точку зрения на критерии выделения муниципально-правовой ответственности озвучивают в своих работах и другие авторы²⁵³.

В отношении места муниципально-правовой ответственности в системе видов отраслевой юридической ответственности и ее природы в современной российской правовой науке существуют различные точки зрения.

А. А. Безуглов, В. И. Выдрин, С. Д. Князев, О. Е. Кутафин, Н. М. Колосова, А. А. Сергеев²⁵⁴ и некоторые другие авторы продолжают отстаивать традиционную точку зрения о несамостоятельности по отношению к другим видам юридической ответственности муниципально-правовой ответственности.

Противники выделения муниципально-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида ответственности приводят следующие аргументы: во-первых, скудность санкций. Все своеобразие муниципально-правовой ответственности, по их мнению, сводится к отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Тем не менее, и в доктринальной литературе, и в последнем законодательстве расширяется перечень муниципально-правовых санкций за счет отнесения к ним вынесения предупреждений, заслушивания отчетов, удаления в отставку, роспуска и т. п.

Во-вторых, ни один из действующих нормативных правовых актов о местном самоуправлении не содержит упоминания о муниципально-правовой ответственности, в отличие от уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности. Конечно, сам по себе этот факт не может быть достаточным аргументом для отрицания возможности существования муниципально-правовой ответственности. Обратившись к становлению конституционно-правовой ответственности, получившей практически всеобщее признание, отметим отсутствие ее нормативно-правового закрепления, которое компенсируется официальной легализацией Конституционным Судом РФ, неоднократно признававшим наличие ее мер в различных Федеральных законах.

Третьим аргументом самостоятельности муниципально-правовой ответственности является мнение о том, что ни основания, ни процедура ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством принципиально не отличаются от оснований и процедуры ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов Российской Федерации (роспуск, отзыв). Отметим, что эта позиция отвергается не только многочисленными учеными, но и практикой нормативного расширения видов санкций и процедур муниципально-правовой ответственности, возможностью в некоторых случаях их регламентации муниципальным уровнем в рамках, установленных законодательством.

Однако углубление муниципально-правовой реформы, сопровождающейся изменениями законодательства о местном самоуправлении, а также политическая направленность реформ публичной власти, выразившаяся в провозглашении Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию в 2008 г. очередного этапа модернизации и демократизации российской политической системы, оказали благотворное влияние на процесс обретения муниципально-правовой ответственностью самостоятельности, поскольку было прямо указано на необходимость усиления эффективности механизма ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления как перед населением, так и перед представительным органом местного самоуправления.

Следует также упомянуть изменяющееся муниципальное законодательство, в котором появляются все новые составы муниципальных правонарушений, новые санкции и механизмы привлечения к ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления; анализ федерального законодательства о местном самоуправлении 1995 и 2003 гг. наглядно демон-

стрирует обозначенную тенденцию в рамках становления и институционализации муниципально-правовой ответственности.

Среди государствоведов и муниципалистов циркулирует все больше идей о новых видах юридической ответственности, в том числе муниципально-правовой ответственности. Л. А. Ревенко пишет: «На федеральном уровне устанавливаются виды юридической ответственности, которым подлежат органы местного самоуправления и их должностные лица. В отношении органов местного самоуправления применяется административно-правовая, гражданско-правовая и публично-правовая ответственность; в отношении должностных лиц местного самоуправления – уголовно-правовая, гражданско-правовая, административно-правовая, дисциплинарная, публично-правовая ответственность»²⁵⁵. В современной доктрине конституционного и муниципального права сегодня преобладают не столь категоричные, отрицающие муниципально-правовую ответственность, мнения. Они разнообразны, но их объединяет одно – признание этого правового явления.

Обратимся к их анализу.

В частности, существует точка зрения, что муниципально-правовая ответственность является **разновидностью конституционно-правовой ответственности**²⁵⁶.

По мнению таких специалистов как С. А. Авакьян, С. Д. Князев, А. Н. Кокотов, А. С. Соломаткин, А. А. Кондрашев, Н. М. Колосова, М. М. Мокеев, А. А. Сергеев и др., муниципально-правовая ответственность является **разновидностью конституционно-правовой ответственности или ее институтом**²⁵⁷.

Как считает А. В. Зиновьев, можно назвать ответственность органов местного самоуправления **видом конституционной ответственности**. Об этом, по его мнению, позволяет говорить то обстоятельство, что «местное самоуправление находится на начальном этапе своего становления, сочетает в себе черты органов государственной власти и местного самоуправления»²⁵⁸. Аналогичной позиции придерживается и В. А. Виноградов.

Б. З. Кушхова полагает, что муниципально-правовая ответственность является **разновидностью конституционно-правовой ответственности**. А. А. Уваров, Н. М. Колосова, А. Р. Еремин исходят из того, что муниципально-правовая ответственность – **подвид, часть конституционно-правовой**²⁵⁹.

Ю. С. Артюхов относит муниципально-правовую ответственность к **конституционно-правовой мере принуждения**: «Являясь по форме муниципально-правовой, ответственность, применяемая к муниципальным органам власти и их должностным лицам, по своему содержанию выступает конституционно-правовой мерой принуждения»²⁶⁰.

С. А. Солдатов²⁶¹ предлагает ввести в научный оборот понятие «**конституционно-муниципальная ответственность**», которая является межотраслевым видом публично-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством.

По мнению С. А. Бабицкого, «институт муниципально-правовой ответственности связан с институтом государственно-правовой ответственности в **единый институт конституционно-правовой ответственности**, что находит свое отражение в общих методологических, концептуальных правовых подходах при определении их понятий в качестве особого вида юридической ответственности, а также до некоторой степени общих механизмах реализации»²⁶².

Н. В. Витрук в своих работах высказывает мнение о **надотраслевом характере публично-правовой ответственности**: «Конституционная ответственность не может носить отраслевой характер в контексте частного и публичного права. Она имеет надотраслевую, особую природу. <...> Наряду с конституционной ответственностью <...> следует различать государственно-правовую [в ее рамках – парламентскую; ответственность по административному

(регулятивному) праву, ответственность по судебному праву], муниципально-правовую и иные отраслевые виды публично-правовой ответственности <...>, устанавливаемые Федеральными законами и Законами субъектов РФ, другими нормативными актами»²⁶³.

В работах Н. Н. Черногора, Е. В. Измайловой, С. Д. Князева²⁶⁴ представлено понимание муниципально-правовой ответственности как **комплексного института**.

По мнению С. Д. Князева, при характеристике юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления предпочтительнее говорить об ответственности в муниципальном праве, представленной комплексом конституционно-правовых, уголовных, административных, гражданско-правовых и дисциплинарных санкций²⁶⁵.

Как **составную часть института ответственности** органов и должностных лиц местного самоуправления муниципально-правовую ответственность рассматривают Д. М. Иванов²⁶⁶ и др.

А. А. Сергеев объясняет отнесение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления к конституционно-правовой посредством следующей аргументации: «Федеральный закон говорит об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, а также перед населением муниципального образования. В теории эти две формы ответственности обычно анализируются отдельно друг от друга. Однако общие черты и часто общие основания ответственности указанных субъектов перед государством и населением, на наш взгляд, позволяют комплексно рассматривать досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления и лиц, занимающих муниципальные должности, в качестве разновидности конституционно-правовой ответственности. Например, незаконные действия главы муниципального образования могут нарушать как государственные интересы, так и интересы местных жителей, являться основанием его ответственности как перед государством, так и перед населением. Юридическими последствиями при этом могут быть как досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования по решению уполномоченного государственного должностного лица, так и отзыв его избирателями»²⁶⁷.

По мнению С. А. Солдатов²⁶⁸, муниципально-правовая ответственность – это комплексный вид юридической ответственности и комплексный институт. Упомянутый автор пишет: «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством – это публичный, комплексный вид юридической ответственности, урегулированный законодательством и муниципальными правовыми актами, связанный с необходимостью для органов и должностных лиц местного самоуправления отвечать за свое юридически и политически значимое поведение в установленном порядке, действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения или невыполнения обязанностей – претерпеть определенные лишения личного, правового, организационного или имущественного характера».

Признавая справедливость замечания о публичном характере ответственности и отмечая поддерживаемую автором позицию о широком понимании ответственности в сфере муниципальной власти, тем не менее, считает автор, неправомерно ограничивать ее только негативными санкциями.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.