

Е. М. Заболотских

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Научно-практическое пособие

2-е издание

ОТЗЫВ ВЫБОРНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОСНОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ САНКЦИИ

ОТРЕШЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ



ПРОСПЕКТ

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ НА

Екатерина Заболотских

**Ответственность должностных
лиц и органов местного
самоуправления. 2-е издание**

«Проспект»

Заболотских Е. М.

Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. 2-е издание / Е. М. Заболотских — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-216180-5

В научно-практическом пособии рассматриваются понятие, содержание, особенности, порядок применения муниципально-правовых санкций как формы реализации ответственности в системе местного самоуправления. В работе анализируется зарубежное законодательство, закрепляющее меры ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, с целью использования положительного опыта в отечественном законодательстве. Пособие строится с учетом новых тенденций эволюции правового регулирования и практики реализации муниципально-правовых санкций, в нем отражены изменения, внесенные до 1 июля 2014 г. в соответствующие нормы законодательства о местном самоуправлении. В научно-практическом пособии значительное внимание уделено проблемам реализации муниципально-правовых санкций сквозь призму судебной практики. Издание адресовано научным работникам, преподавателям высших учебных заведений, студентам, аспирантам, государственным и муниципальным служащим, депутатам, а также всем, кто интересуется проблемами ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

ISBN 978-5-39-216180-5

© Заболотских Е. М.

© Проспект

Содержание

Введение	6
Глава 1	8
§ 1. Понятие и виды юридической	8
§ 2. Понятие и основания	18
Конец ознакомительного фрагмента.	23

Е. М. Заболотских
Ответственность должностных лиц
и органов местного самоуправления
Научно-практическое пособие



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

Введение

Вопрос об ответственности власти и ее формах для российского общества никогда не был праздным, не потерял он своей актуальности и в ходе проводимой муниципальной реформы. Развитие общественных отношений в сфере местного самоуправления, превращение муниципального права в самостоятельную отрасль, имеющую значительное практическое применение, делает необходимым создание системы эффективной охраны муниципально-правовых отношений. Постоянная отсылка к нормам конституционного, административного, трудового, уголовного или иного права не способна обеспечить полноценную защиту надлежащего применения всего круга муниципально-правовых предписаний, вследствие чего многие его нормы оказываются не обеспеченными силой государственного принуждения.

Указанная проблема прежде всего должна быть решена доктринально. В связи с этим становится актуальным вопрос о выделении муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности и о признании наличия в российской правовой системе специальных принудительных мер муниципально-правовой ответственности – муниципально-правовых санкций.

Следует отметить, что в российской юридической науке отсутствует единство взглядов при определении как самого понятия юридической ответственности, так и классификации ее видов. Если такие виды юридической ответственности, как уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, можно признать достаточно разработанными, то вопросы выделения иных видов ответственности, в том числе муниципально-правовой, лишь начинают обсуждаться.

Изменения в российском законодательстве о местном самоуправлении обусловили разные подходы специалистов к проблеме ответственности в муниципальном праве, которая тесно связана с научной дискуссией о возможности выделения муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности и о ее содержании. В целом муниципально-правовая ответственность получила признание в отечественной правовой науке, о чем свидетельствует целый ряд диссертаций и других научных исследований^[1].

Вместе с тем эти вопросы требуют дальнейшей разработки, и прежде всего речь идет о том, как отграничить конституционно-правовую ответственность от муниципально-правовой, какие санкции следует признавать муниципально-правовыми. Специфика местного самоуправления требует новых подходов к определению видов муниципально-правовых санкций, их содержанию и соотношению с санкциями иной отраслевой принадлежности. Муниципально-правовые санкции являются формой выражения муниципально-правовой ответственности, представляющей собой новый вид юридической ответственности. Проблемы муниципально-правовых санкций не могут быть поняты без решения проблемы самой муниципально-правовой ответственности.

В настоящее время существует большое количество работ теоретиков права, в которых раскрывается понятие юридической ответственности, характеризуются ее признаки, виды, санкции. Но однозначной позиции по вопросу о том, что считать видами юридической ответственности и по какому основанию (критерию) их выделять, в настоящее время нет. Все это порождает необходимость разработки теоретических основ муниципально-правовой ответственности, ее соотношения с другими видами ответственности, анализ муниципально-правовых санкций.

В последнее десятилетие в России наблюдается значительный рост законодательных актов, регулирующих вопросы ответственности федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Изменения в законодательстве о местном самоуправлении носят концептуаль-

ный характер, что обуславливает необходимость научно-теоретического осмысления муниципально-правовой ответственности и ее санкций в системе местного самоуправления.

В связи с этим в исследовании рассматривается широкий спектр научных проблем муниципально-правовой ответственности: понятие, основания, классификация мер ответственности (санкций), их особенности, порядок реализации. Анализируются нормативные основы, закрепляющие муниципально-правовые санкции, не только в России, но и в ряде зарубежных стран. На суд читателей выносятся авторская позиция относительно дискуссии по вопросу о соотношении конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления.

Обращение к теории юридической ответственности позволило расширить и уточнить особенности муниципально-правовой ответственности и муниципально-правовых санкций, что имеет методологическое значение при решении концептуальных проблем дифференциации юридической ответственности и исследовании вопросов выделения новых видов юридической ответственности.

Глава 1

Общая характеристика юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

§ 1. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Расширение и усложнение подлежащих правовому регулированию общественных отношений, необходимость их правовой защиты обуславливает появление новых отраслей права и отраслей законодательства, новых видов юридической ответственности. Это закономерный процесс. «Правовые науки “не изобретают” новые виды юридической ответственности, а выявляют их. Как известно, право лишь отражает итоги общественного развития»^[2]. Становление новых видов юридической ответственности связано с тем, что все новые и новые общественные отношения требуют специальной отраслевой защиты. Правовая охрана общественных отношений непосредственно связана с возможностью применения мер государственного принуждения (санкций) за нарушение правовых предписаний. Неблагоприятные последствия, которые применяются к нарушителям муниципально-правовых норм, закрепляются в соответствующих санкциях. Как известно, санкция является обязательным атрибутом юридической ответственности. Взаимосвязь санкции и юридической ответственности очень точно подмечена О. Е. Кутафиным: «Ответственность выступает в качестве формы реализации соответствующих санкций, а санкция – мерой этой ответственности»^[3].

Анализ теоретических и практических вопросов, связанных с реализацией муниципально-правовых санкций, уместно предварить рассмотрением более общего института – института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, потому что именно в рамках данного института происходит реализация санкций в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления. Как писал В. И. Ленин, «кто берется за частные вопросы без предварительного рассмотрения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя «наткаться» на эти общие вопросы»^[4].

В научной литературе существуют различные подходы к пониманию юридической ответственности и делению ее на виды. В современной отечественной правовой науке наряду с общепризнанными видами (уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственностью) мы все чаще встречаем обоснование самостоятельности таких видов юридической ответственности, как конституционная^[5], налоговая^[6], экологическая^[7], муниципально-правовая^[8] и т. д.

Насколько целесообразно расширять перечень видов юридической ответственности? Что служит основанием для выделения так называемых «общепризнанных видов юридической ответственности»^[9], с одной стороны, и таких видов ответственности, как конституционная, налоговая, муниципально-правовая, экологическая и так далее, с другой стороны?

Как отмечает О. Е. Кутафин, «...и степень общественной опасности правонарушений, и характер их последствий, и другие положения, формулируемые в качестве критериев разграничения юридической ответственности на различные виды, так или иначе производны от

предмета и метода правового регулирования»^[10]. Ответственность поэтому «прежде всего... подразделяется на виды в зависимости от того, к какой отрасли права она относится»^[11]. Соглашаясь с мнением О. Е. Кутафина, можно сказать, что наряду с предметом и методом правового регулирования она составляет юридический признак соответствующей отрасли права.

Т. Н. Радько также классифицирует виды юридической ответственности в зависимости от отраслей права, выделяя при этом уголовно-правовую, административно-правовую, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность^[12]. Л. А. Морозова по отраслевому признаку выделяет конституционную, уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную, материальную и некоторые иные виды ответственности^[13]. Основание для классификации все то же – отрасль права, но видов юридической ответственности названо больше и перечень их не исчерпан.

В. А. Кислухин отмечает, что отраслевой критерий дифференциации (классификации) юридической ответственности складывается из группы факторов – основных и факультативных. Основными, по его мнению, выступают предмет и метод правового регулирования, а факультативными являются природа объекта правонарушения, характер установленных государством неблагоприятных последствий совершенного деяния, порядок применения санкций к виновным лицам, источники юридической ответственности^[14]. В итоге он выделяет гражданско-правовую, материальную, конституционную, дисциплинарную, административную, уголовную и процессуальную ответственность.

Иной взгляд на классификацию видов юридической ответственности у Т. А. Щелокаевой^[15]. «Во-первых, если мы выделяем по отраслевому признаку такие виды юридической ответственности, как дисциплинарная и материальная, то где соответствующие им отрасли права, а именно дисциплинарное право и материальное право? Во-вторых, в системе российского права помимо основных материальных отраслей права уголовного, административного, гражданского существуют основные процессуальные отрасли права, такие как уголовно-процессуальное, административно-процессуальное, гражданско-процессуальное. Следуя изложенному выше критерию классификации, отраслевому признаку, вполне логичным будет выделение уголовно-процессуальной, административно-процессуальной, гражданско-процессуальной ответственности. Но ни в законодательстве, ни в практике реализации права не выделены отраслевые виды процессуальной ответственности». Она приходит к выводу, что отраслей права больше, чем видов юридической ответственности. Такие виды юридической ответственности, как уголовная, административная, дисциплинарная и имущественная, выделяются по характеру принудительных мер и порядку их возложения. А такие виды ответственности, как конституционная, гражданско-правовая, финансовая, экологическая и т. д., выделяются по отрасли законодательства, в которой закрепляются меры ответственности.

И. Н. Сенякин также отмечает, что появление новых видов юридической ответственности обусловлено специализацией российского законодательства как объективной тенденцией его развития, отражающей прогрессивный процесс в различных сферах нашего общества^[16].

Н. А. Духно и В. И. Ивакин предлагают по способам воздействия выделять следующие виды юридической ответственности: компенсационную, направленную на возмещение вреда, и репрессивную, реализующуюся в применении наказания^[17].

В зависимости от субъекта ответственности Н. М. Колосова считает возможным различать коллективную и индивидуальную ответственность^[18].

О. О. Журавлева выделяет по сфере возникновения правоотношений два вида юридической ответственности: частноправовую и публично-правовую^[19].

По мнению С. С. Алексеева, о самостоятельности отрасли права можно судить по наличию особого метода правового регулирования, который представляет собой «приемы

юридического воздействия, их сочетание, характеризующее использование в данной области общественных отношений тех или иных средств юридического воздействия»^[20]. Безусловно, средства юридического воздействия включают в себя и меры ответственности.

Итак, мы видим, что на сегодняшний день в теории юридической ответственности существует многообразие подходов к классификации видов юридической ответственности: по характеру принудительных мер, по отрасли законодательства, в зависимости от субъекта ответственности, по отрасли права, по сфере возникновения правоотношений.

Однако наиболее универсальным критерием представляется самостоятельность отрасли права. Трудно представить себе отрасль права, которая бы нормально функционировала без наличия самостоятельного института юридической ответственности. «Поскольку юридическая ответственность является одним из важнейших средств организации правильного (должного) исполнения предписаний правовых актов, предупреждения и пресечения нежелательного с точки зрения закона поведения субъектов общественных отношений, она выступает в качестве категории, свойственной всем отраслям права»^[21]. Еще раз подчеркнем, что институт юридической ответственности является одним из системообразующих элементов каждой самостоятельной отрасли права. Это в равной мере можно отнести и к муниципальному праву.

Таким образом, самостоятельность отрасли права и вида юридической ответственности взаимообусловлена.

Изменения в общественной жизни неизбежно ведут к эволюции законодательства. В советский период отношения, возникавшие в сфере местного управления, регулировались нормами государственного, административного, финансового и других отраслей права. Законодательное закрепление модели местной власти, обособившей местное самоуправление в системе управления государством, привело к формированию муниципального права как самостоятельной отрасли. Мы разделяем мнение Н. А. Богдановой о том, что «способность отрасли обеспечивать эффективную реализацию своих норм, охранять, защищать и восстанавливать установленный ею правопорядок является основанием самостоятельности такой отрасли, подчеркивает ее способность быть действующим правом. Не отрасль права та, которая не может себя охранять»^[22]. Муниципальному праву присущи все признаки самостоятельной отрасли права: свой предмет и метод правового регулирования, муниципально-правовые нормы и формирующаяся ответственность.

Вслед за развитием муниципального права как отрасли права в последнее десятилетие достаточно бурно развивается наука муниципального права. Ее понятийный аппарат пока еще полностью не сложился. Хотя, как и в любой науке, наличие именно этого прочного основания делает возможным дальнейшее развитие всей отрасли права в целом.

На сегодняшний день муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности получила признание в отечественной юридической науке, о чем свидетельствует целый ряд диссертаций и других научных работ^[23].

Выделение нового вида юридической ответственности и введение в научный оборот соответствующего термина требует обоснования. Специфика нового вида юридической ответственности должна носить такой характер, который бы исключал ее отождествление с уже известными и традиционно применяемыми видами ответственности. «Выделить особый вид ответственности, – пишет Н. М. Колосова, – это значит четко заявить об этом в законах, установить составы правонарушений, систему применяемых за нарушение норм санкций, особый порядок, специальное производство по применению этих санкций»^[24].

Анализ нормативно-правовых актов позволил сделать вывод о том, что для обозначения видов юридической ответственности российский законодатель использует соответствующие термины, например «уголовная ответственность» (ст. 8 Уголовного кодекса Российской Федерации)^[25], «административная ответственность» (ст. 23 Кодекса об административных пра-

вонарушениях Российской Федерации)^[26], «дисциплинарная ответственность» (ст. 195 Трудового кодекса Российской Федерации)^[27], «гражданско-правовая ответственность» (ст. 43 Федерального закона № 2300-1 «О защите прав потребителей»)^[28]. С другой стороны, в нормативных актах часто используется термин «юридическая ответственность» без уточнения вида ответственности.

В связи с этим интересно проанализировать, так сказать, идеологию законодательного понимания ответственности в системе местного самоуправления, в частности вопрос о том, как рамочные нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»^[29] идентифицируют природу ответственности в местном самоуправлении.

Для этого целесообразно кратко остановиться на всех случаях использования законодателем термина «ответственность». Количественный анализ свидетельствует о том, что термин «ответственность» в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» употребляется 27 раз, при этом только в 6 случаях указываются конкретные виды ответственности (административная, уголовная, гражданско-правовая)^[30]. Очевидно, законодатель не счел нужным определять вид юридической ответственности в каждом конкретном случае, предоставив это право науке.

Конечно, нельзя в правовых исследованиях руководствоваться только позицией законодателя. При рассмотрении правовой практики мы увидели, что отдельные судьи Конституционного Суда Российской Федерации допускают терминологическое использование для характеристики санкций, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления, понятия «муниципальная ответственность»^[31]. Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) по делу о толковании положений ст. 95, 97, 98 Конституции Республики Саха (Якутия) в части отзыва выборных должностных лиц муниципальных образований определяет отзыв как форму муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования перед населением^[32].

Особый интерес вызывает употребление термина «ответственность» по отношению к населению муниципального образования. Местное самоуправление определяется в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

При анализе понятия местного самоуправления в центре внимания обычно стоят вопросы «природы» субъекта местного самоуправления, вопросы местного значения, признаков местного самоуправления, характеризующих деятельность населения по реализации местного самоуправления. В то же время один из элементов определения – «под свою ответственность» – остается вне поля зрения исследователей.

Появление в российском законодательстве понятия «под свою ответственность» связано с подписанием и последующей ратификацией Европейской хартии местного самоуправления^[33]. В ст. 3 Хартии говорится, что «под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления».

Не исключая форм прямого участия граждан, главный акцент в Европейской хартии делается на роль местных органов, и само понятие «под свою ответственность» непосредственно связано с их деятельностью. В Федеральном же законе в определении местного само-

управления на ведущую позицию поставлено население, а не органы, и речь в нем идет о деятельности «под свою ответственность» именно населения.

В научной литературе существует весьма осторожный подход к проблеме ответственности населения муниципального образования. Ей придают в большей мере социальный, а не правовой характер, сводят ее к «самоответственности» за общее положение дел в пределах муниципального образования. На наш взгляд, в данном случае речь не идет об ответственности, носящей репрессивный характер. Ответственность населения есть позитивная ответственность, состоящая в обязанности субъекта осуществлять определенные действия, последствия которых субъект берет на себя.

Аналогичное мнение высказано И. В. Выдриным и А. Н. Кокотовым. «Деятельность “под свою ответственность” – это не обязанность населения претерпевать коллективные лишения, применяемые государством, а обязанность деятельно осуществлять собственные самоуправленческие права»^[34].

Однако в правовой науке идею «двухаспектной» юридической ответственности, включающей как негативную, так и позитивную ответственность, разделяют далеко не все. Одним из главных моментов в полемике между сторонниками только «негативной» ответственности^[35] и сторонниками ответственности «двухаспектной»^[36] является отрицание или, наоборот, признание ответственности еще до нарушения каких-либо норм.

Сторонники негативной ответственности определяют юридическую ответственность как ответственность исключительно за содеянное. При всех различиях дефиниций юридической ответственности в рамках данного подхода^[37] в то же время нетрудно заметить, что все они основаны на исключительно охранительной функции права. Безусловно, эта функция является одной из важнейших наряду с регулятивной. Но, как отмечает М. А. Краснов, «нельзя не замечать, что к традиционным функциям права присоединяется еще одна – стимулирующая. Одним из главных средств реализации этой функции является юридическая ответственность, понимаемая с широких позиций, т. е. не сводящаяся только к карательному аспекту»^[38].

По мнению Д. А. Липинского, «юридическая ответственность едина, но имеет две формы реализации: добровольную (позитивную) и государственно-принудительную (негативную). Утверждать об отсутствии у юридической ответственности добровольной формы реализации равнозначно признанию юридической ответственности не разновидностью социальной ответственности, а неким особым «несоциальным видом» и исключению ее из системы регулирования общественных отношений»^[39].

Анализ законодательства и научной литературы приводит к выводу о том, что население муниципального образования может быть субъектом муниципально-правовой ответственности. Так, В. И. Фадеев пишет, что в случае неудовлетворительного решения вопросов местной жизни претензии населения муниципального образования должны быть обращены не только к органам и должностным лицам местного самоуправления, но также и к себе, так как население самостоятельно формирует муниципальные органы и непосредственно решает ряд вопросов местного значения^[40]. На население, берущее на себя бремя решения вопросов местного значения, ложится ответственность за результат. В случае если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования ненадлежащим образом осуществляет свои полномочия, то население вправе его отозвать. Процедура голосования по отзыву финансируется исключительно за счет средств местного бюджета. Вот и получается, что, ошибившись в выборе главы муниципального образования, население будет расплачиваться за «ошибку» из своего «местного» кармана.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет ряд вопросов местного значения, решение по которым может приниматься непосредственно населением. В частности, реа-

лизация права на местное самоуправление путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления; определение структуры органов местного самоуправления; принятие решения по разовому добровольному внесению жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения. В данном случае бремя последствий за решения по вопросам, принятым к своему ведению, ложится в полной мере на само население.

Согласно п. 3 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом не более 100 человек, представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляются сходом граждан, в том числе и полномочия, отнесенные к исключительной компетенции представительного органа. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть также предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан. Следовательно, сход граждан принимает устав муниципального образования, вносит в него изменения и дополнения; утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении; устанавливает, изменяет и отменяет местные налоги и сборы в соответствии с российским законодательством и реализует иные полномочия, установленные п. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Решения, принятые сходом граждан, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. Они имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Решения схода, как и решения представительного органа муниципального образования, согласно п. 4 ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. В случае принятия представительным органом муниципального образования муниципального правового акта, противоречащего законодательству, и непринятия мер по его отмене он может быть распущен законом субъекта Российской Федерации по ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как быть в случае принятия муниципального правового акта, противоречащего законодательству, сходом граждан? Кто будет нести ответственность за принятие таких актов? А если сход граждан не собирается, как тогда будут решаться вопросы местного значения? Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответов на эти вопросы не дает.

По статистике муниципальных образований, где численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет до 300 человек в России немного, но они есть. По данным Федеральной службы государственной статистики^[41] среди 18525 сельских поселений, наделенных статусом муниципальных образований, в 300 полномочия представительного органа муниципального образования могут осуществлять сходы граждан. Следовательно, проблема реально существует и требует проработки.

Одним из вариантов ее решения может быть лишение сельского поселения статуса муниципального образования за непринятие мер по исполнению решения суда, направленного на отмену незаконного решения схода граждан, но с безусловным сохранением конституционного права его жителей на осуществление местного самоуправления.

Лишение сельского поселения статуса муниципального образования может быть осуществлено в форме упразднения. Процесс упразднения муниципального образования может быть представлен следующим образом.

В случае если соответствующим судом установлено, что в муниципальном образовании сходом граждан, осуществляющим исключительные полномочия представительного органа муниципального образования, принят муниципальный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), закону субъекта Российской Федерации, а сход граждан в течение одного месяца со дня вступления в силу решения суда не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил муниципальный правовой акт, признанный соответствующим судом недействующим, то законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации может упразднить муниципальное образование.

Процедура упразднения муниципального образования должна содержать гарантии права населения на осуществление местного самоуправления. Цель упразднения состоит не в наказании населения муниципального образования, а в восстановлении законности на его территории.

Утратив статус муниципального образования, сельский населенный пункт с численностью жителей, обладающих избирательным правом, до 300 человек, должен быть включен в состав близлежащего городского или сельского поселения. Причем население упраздненного муниципального образования не лишается права на представительство своих интересов в представительном органе муниципального образования, в состав которого оно войдет.

Одновременно с упразднением муниципального образования должны быть внесены изменения в закон субъекта Российской Федерации о границах территорий муниципальных образований и в устав того муниципального образования, в состав которого войдет данный сельский населенный пункт.

Граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с упразднением муниципального образования, вправе обжаловать упразднение муниципального образования в соответствующий суд.

С момента вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об упразднении муниципального образования на его территории начинают действовать муниципальные правовые акты того муниципального образования, в состав которого вошло упраздненное.

Предлагаемая процедура не тождественна территориальным преобразованиям, так как основанием для ее реализации служит противоправное бездействие схода граждан как своеобразного первичного органа населения в системе местного самоуправления, нарушающего принцип законности при осуществлении местного самоуправления.

Как один из вариантов решения данного вопроса может рассматриваться и возможность временного осуществления органами местного самоуправления муниципального района (в состав которого входит данное сельское поселение) исключительных полномочий схода граждан.

Могут быть и иные предложения по поставленной проблеме, но безусловно одно: ответственность регулятивных норм должна быть обеспечена нормами охранительными. Решить поставленную задачу по силам законодателю путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Неблагоприятные последствия за ненадлежащее решение вопросов местного значения непосредственно населением не могут рассматриваться как меры репрессивного характера в отношении всего населения муниципального образования, но вполне допустима постановка вопроса о системе ограничений прав временного характера. Так, при введении особого порядка управления на территории муниципального образования (ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), с одной стороны, ограничиваются права органов местного само-

управления на осуществление своих полномочий, с другой стороны, ограничивается право самого населения осуществлять местное самоуправление через сформированные им органы.

В целом ответственность населения следует рассматривать как один из элементов существенной характеристики местного самоуправления, как позитивную ответственность за положение дел в муниципальном образовании, как ответственную деятельность по решению вопросов местного значения в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством. В то же время созидательная нацеленность позитивной ответственности должна соотноситься с необходимым набором соответствующих санкций негативной ответственности.

Ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» посвящена целая глава – гл. 10, но ни в одной из статей данной главы не содержится указания на конкретный вид юридической ответственности. Анализ положений статей 70–76 позволяет нам сделать вывод о том, что ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления обусловлена нарушением ими норм муниципального и иных отраслей права и связана с обязанностью указанных субъектов претерпеть неблагоприятные правовые последствия. Так, например, для представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, главы местной администрации таким последствием будет досрочное прекращение полномочий, а в предусмотренных законом случаях отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В гл. 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» – речь идет о негативной юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, которая представляет собой реакцию государства и общества на нарушение муниципального законодательства и выражается в применении к органу или лицу мер государственно-принудительного воздействия (санкций).

При выделении видов юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления мы можем и должны использовать различные подходы, сформировавшиеся в общей теории права и в законодательстве.

Во-первых, в зависимости от субъектов, перед которыми органы и должностные лица несут ответственность, можно выделить ответственность перед населением, перед государством, перед физическими и юридическими лицами. Данный подход к выделению видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления содержится в ст. 70 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как отмечает Н. Н. Черногор, «новые взгляды и представления, возникающие в правовой науке, неминуемо отражаются в законодательстве и в практике его применения... Однако и законодательные новеллы вызывают изменение научного понятийно-категориального аппарата. В данном случае мы говорим о том, что именно законодатель ввел новую классификацию юридической ответственности и провозгласил отдельные ее виды, ранее не известные правовой науке»^[42].

Научной классификации юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по субъекту, перед которым по закону соответствующие органы и должностные лица несут ответственность, придерживаются такие ученые, как В. А. Баранчиков^[43], В. И. Фадеев^[44] и другие.

В то же время данная классификация не является исчерпывающей, так как не дает полного представления о характере правонарушений, которые являются основаниями наступле-

ния указанных видов ответственности, и санкциях, установленных за совершение этих правонарушений.

Во-вторых, в отечественной правовой науке юридическую ответственность, как уже отмечалось, традиционно принято классифицировать на виды в зависимости от отраслевой принадлежности.

На этом основании Е. С. Шугрина выделяет уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую, конституционно-правовую и муниципально-правовую ответственность, которую несут органы и должностные лица местного самоуправления^[45]. Эту же позицию разделяет Г. Н. Чеботарев^[46]. Аналогичный перечень видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, за исключением муниципально-правовой, приводит М. М. Мокеев^[47].

Отраслевой подход к классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления позволяет использовать сложившуюся десятилетиями в отраслевых юридических науках теорию отраслевых видов ответственности и способствует уяснению природы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

В-третьих, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления может быть классифицирована в зависимости от субъекта ответственности.

К. И. Амирбеков предлагает в связи с этим выделять юридическую ответственность муниципального образования в целом, представительного органа местного самоуправления, члена представительного органа местного самоуправления (депутата), выборного должностного лица местного самоуправления, назначаемых должностных лиц местного самоуправления и иных непредставительных и невыборных органов в виде различных комиссий, отделов, управлений, советов и т. п.^[48]

Н. Н. Черногор считает такой подход объективно обусловленным. «Необходимость выделения в структуре органов местного самоуправления представительных органов, выборных должностных лиц и т. д. как самостоятельных субъектов юридической ответственности обусловлена тем, что указанные субъекты выполняют различные функции, отличаются порядком формирования и взаимоотношениями с населением, одни субъекты подотчетны и подконтрольны другим»^[49]. Разделяя мнение Н. Н. Черногора, добавим, что в рамках данного подхода расширяются возможности для более глубокого изучения санкций, оснований и порядка их применения в отношении конкретных органов и должностных лиц местного самоуправления.

В-четвертых, юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления может быть классифицирована в зависимости от того, какой интерес (частный или публичный) нарушен деянием ответственного субъекта.

Такой подход разделяют С. С. Мялковский^[50], А. А. Сергеев^[51] и ряд других авторов, отмечающие разный характер юридической ответственности, наступающей перед физическими и юридическими лицами, и ответственности перед населением и перед государством. В первом случае частный интерес физических и юридических лиц направлен на восстановление их нарушенных прав и законных интересов. Ответственность же перед населением и государством носит публично-правовой характер, в ней прослеживаются последствия нарушения наиболее важных с точки зрения государства и общества правил поведения, публичных интересов.

Приведенные выше классификации юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления далеко не исчерпывающие. Возможно выделение коллективной и индивидуальной^[52], штрафной и правовосстановительной^[53] ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Главное, что каждая из них имеет право на существование, и на разных этапах научного познания, а также в целях более эффективного

правотворчества нужно использовать разные подходы к классификации юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Установление системы мер ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в целом служит обеспечению законности и правопорядка в системе местного самоуправления. Муниципально-правовая ответственность как особый вид юридической ответственности предполагает выделение системы муниципально-правовых санкций, которые вместе с санкциями других видов ответственности призваны обеспечить самостоятельное и под свою ответственность функционирование местного самоуправления в пределах его полномочий.

§ 2. Понятие и основания муниципально-правовой ответственности

Термин «муниципально-правовая ответственность» все чаще появляется на страницах научной и учебной литературы^[54]. Это связано с разработкой теоретических основ самой отрасли муниципального права и ее правовых институтов.

Одной из первых вводит в научный оборот термин «муниципально-правовая ответственность» Е. С. Шугрина. Она пишет: «В зависимости от вида юридической ответственности можно выделить уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую, материальную и муниципально-правовую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления»^[55].

Характеризуя муниципально-правовую ответственность, Е. С. Шугрина отмечает, что основанием данного вида ответственности является утрата доверия и что наступает она перед населением муниципального образования^[56].

Аналогичной точки зрения придерживаются Г. Н. Чеботарев^[57], М. С. Долгополова^[58], которые также относят к муниципально-правовой ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Указанные авторы отграничивают муниципально-правовую ответственность от других видов юридической ответственности по такому критерию, как инстанция ответственности, т. е. сторона правоотношения, контролирующая, оценивающая поведение другой стороны и применяющая меры воздействия, включая принуждение.

Н. Л. Пешин ответственность перед населением муниципального образования называет «специфическим видом ответственности», отмечая при этом, что она не может быть отнесена ни к одному из существующих видов юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой) и что такого рода ответственность не обязательно наступает в результате неправомерных действий органов местного самоуправления, и именно это отличает ее от других вышеназванных форм»^[59]. Н. Л. Пешин не употребляет термин «муниципально-правовая ответственность», но под «специфическим видом ответственности» органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением он имеет в виду именно ее.

Н. Н. Черногор предлагает ввести в научный оборот понятие муниципально-правовой ответственности, которая представляет собой «отраслевой вид одноименной отрасли права и охватывает все отношения ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами»^[60].

Муниципально-правовая ответственность предстает как комплексный институт и в исследованиях Е. В. Измайловой^[61], И. А. Алексеева^[62]. В частности, И. А. Алексеев рассматривает муниципально-правовую ответственность «как комплексный институт отрасли муниципального права, в котором по предметному признаку объединены разнообразные по своей природе правовые нормы, регулирующие отношения в сфере местного самоуправления»^[63].

В теории отраслевой юридической ответственности, в частности налоговой ответственности, аналогичной точки зрения придерживается С. Г. Пепеляев, который считает, что «ответственность за нарушения налогового законодательства есть совокупность различных видов юридической ответственности. О налоговой ответственности можно говорить только как о комплексном институте, объединяющем нормы различных отраслей права, направленные на защиту налоговых правоотношений»^[64].

Такое понимание ответственности является не бесспорным, но возможным. Так, Б. Т. Базылев отмечал, что «...внутри структурных подразделений института юридической ответственности, а также между ними существуют тесные координационные, субординационные, функциональные и иные связи и зависимости» и что «вся совокупность норм ответственности в праве образует единое целое, систему норм в рамках механизма правового регулирования, к примеру, правонарушения, совершенные в сфере трудовых отношений, могут повлечь за собой не только дисциплинарную, но также и административную и даже уголовную ответственность. В данном случае основные структурные подразделения института ответственности охраняют от посягательств определенный комплекс общественных отношений, регулируемых одной отраслью права»^[65]. Суть данного подхода видится нам в том, что отраслевые виды юридической ответственности не рассматриваются как самостоятельные, а предстают как структурные подразделения общего института юридической ответственности.

А. А. Безуглов, рассматривая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, пишет о том, что «в этом случае налицо типично конституционно-правовая ответственность»^[66].

С. Д. Князев идею обособления муниципально-правовой ответственности считает надуманной, а ответственность субъектов муниципальной власти перед населением и государством относит к конституционно-правовой^[67].

В научных исследованиях известных конституционалистов, таких как О. Е. Кутафин^[68], Н. М. Колосова^[69], А. А. Сергеев^[70] и другие, ответственность органов местного самоуправления перед населением и перед государством рассматривается как конституционно-правовая, и соответственно, санкции, к ним применяемые, рассматриваются как конституционно-правовые.

Итак, в вопросе о выделении муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности в научной литературе выделяются три позиции.

1. Муниципально-правовая ответственность представляет собой новый, самостоятельный вид юридической ответственности, выделяемый по такому критерию, как инстанция ответственности, т. е. сторона правоотношения, перед которой наступает ответственность^[71]. В качестве такой стороны выступает население муниципального образования. Именно по этому признаку, по мнению Е. С. Шугриной, «производится разграничение муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности»^[72].

2. Муниципально-правовая ответственность рассматривается как комплексный институт, охватывающий все отношения ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Такой подход разделяют Н. Н. Черногор, Е. В. Измайлова, И. А. Алексеев^[73].

3. Существует конституционно-правовая ответственность за нарушение муниципально-правовых норм, какие-либо основания для выделения в отдельный вид муниципально-правовой ответственности (включая употребление самого термина «муниципально-правовая ответственность») отсутствуют. Такого взгляда придерживаются в основном конституционалисты, считающие выделение муниципально-правовой ответственности искусственным, например С. Д. Князев, Н. М. Колосова^[74] и другие.

Исходя из анализа вышеназванных позиций по вопросу о выделении муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности, необходимо обратить внимание на следующие важные моменты.

Представленное в работах Н. Н. Черногора, Е. В. Измайловой, И. А. Алексеева понимание муниципально-правовой ответственности как комплексного института, на наш взгляд, не

дает возможности четко отграничить ее от других видов юридической ответственности, применяемых в муниципально-правовых отношениях. Такой подход является слишком широким. Не следует гражданско-правовую ответственность органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, так же как и уголовную ответственность должностных лиц местного самоуправления, рассматривать как муниципально-правовую. Более подробно вопрос о разграничении институтов муниципально-правовой ответственности и ответственности в муниципальном праве будет освещен в следующем параграфе.

Мы не разделяем и слишком узкое понимание муниципально-правовой ответственности Г. Н. Чеботаревым, Е. С. Шугриной, М. С. Долгополовой, которые необоснованно, на наш взгляд, сужают круг субъектов, перед которыми органы и должностные лица местного самоуправления несут муниципально-правовую ответственность, до населения муниципального образования, и сводят муниципально-правовые санкции лишь к отзыву выборных лиц местного самоуправления и выражению недоверия. Считаем, что роспуск представительного органа муниципального образования, отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, введение временной финансовой администрации в муниципальном образовании и некоторые другие санкции следует рассматривать как муниципально-правовые, так как основанием применения санкций в обоих случаях является ненадлежащее осуществление органами и должностными лицами местного самоуправления муниципальной власти, а их содержание сводится к неблагоприятным для правонарушителя последствиям неимущественного характера – к лишению права самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Вызывает возражения и позиция конституционалистов, отождествляющих муниципально-правовую ответственность с конституционно-правовой. Во многом она объясняется, на наш взгляд, тем, что теоретическая разработка института конституционно-правовой ответственности связана еще с советским периодом развития государства и права, когда муниципально-правовая ответственность как отрасли не существовало, а органы местного самоуправления были включены в систему органов государственной власти. Каких-либо отличий в правовом статусе органов местного самоуправления и органов государственной власти не было, так же как и отличий в правовом регулировании ответственности указанных органов. Следовательно, не было необходимости рассматривать ответственность органов местного самоуправления отдельно от ответственности органов государственной власти. Неслучайно в исследованиях того периода использовался термин «государственно-правовая ответственность», а не «конституционно-правовая»^[75].

Безусловно, определенное сходство между конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственностью есть, ведь оба эти вида ответственности представляют собой разновидности публично-правовой ответственности, связанной с осуществлением публичной власти. Вопросам публично-правовой ответственности в юридической литературе последних лет уделяется достаточно много внимания^[76]. Мы же остановимся лишь на некоторых ее особенностях.

Нарушение норм публичного права затрагивает интересы всего общества, и в связи с этим публично-правовые санкции всегда устанавливаются в пользу публичной власти. Это полностью справедливо как в отношении конституционно-правовой ответственности, так и муниципально-правовой, осуществляемых не столько для защиты прав отдельных лиц, сколько в целях обеспечения интересов всего общества, интересов населения самоуправляющихся территориальных коллективов.

Публично-правовая ответственность стоит на защите правопорядка и не может оставить без внимания нарушение публично-правовых установлений, даже если отсутствует инициатива лица, право которого нарушено. Тем более что в большинстве случаев правонарушение в обла-

сти как конституционного, так и муниципального права затрагивает права или охраняемые законом интересы неограниченного круга лиц.

В публично-правовых санкциях (конституционно-правовых, муниципально-правовых) помимо восстановления нарушенного права явно виден карательный характер ответственности, имеющей целью наказание правонарушителя.

Публично-правовая ответственность предусматривается только законом. Ни конституционно-правовая, ни муниципально-правовая ответственность не может быть установлена договором сторон.

Несмотря на указанные черты сходства, представляется необходимым отграничивать муниципально-правовую ответственность от конституционно-правовой по следующим основаниям.

1. Каждый вид юридической ответственности выполняет задачу охраны определенной группы общественных отношений, урегулированных правом. Специфичность муниципальных правоотношений, как и выделение отрасли муниципального права, является общепризнанной, что дает нам основание говорить о самостоятельности и муниципально-правовой ответственности.

2. Для каждого из названных видов юридической ответственности характерно наличие специфических нормативно-правовых актов, закрепляющих основания, условия и процедуры реализации.

3. Конституционный деликт и муниципальное правонарушение как основания соответствующих видов ответственности отличаются по объекту посягательства. Объектом муниципального правонарушения выступают регулируемые и закрепляемые нормами муниципального права общественные отношения в сфере решения вопросов местного значения. Объектом же конституционного деликта являются конституционные правоотношения, складывающиеся в сфере осуществления государственных полномочий.

4. Муниципально-правовая ответственность есть ответственность за ненадлежащее осуществление муниципальной власти (в формах представительной и непосредственной демократии)^[77]. Муниципальная власть и государственная власть не тождественны по действующей Конституции, хотя и выступают как формы единой публичной власти, они имеют свои отличия, что и обуславливает различия конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

5. Муниципально-правовая ответственность связана с ненадлежащим исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления возложенных на них в силу Закона полномочий по решению вопросов местного значения. Конституционно-правовая ответственность наступает для субъектов конституционно-правовых отношений в связи с противоправными действиями (бездействием) в сфере решения вопросов государственного значения на федеральном уровне или на уровне субъекта Российской Федерации либо в сфере отдельных переданных государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, органы государственной власти не вправе осуществлять властные полномочия по решению указанных вопросов, а следовательно, не могут выступать в качестве субъектов муниципально-правовой ответственности.

Мы предлагаем под муниципально-правовой ответственностью понимать закрепляемую муниципально-правовыми нормами обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления, ненадлежащим образом осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения, отвечать за свои противоправные деяния и претерпевать действие муниципально-правовых санкций, налагаемых на них уполномоченной инстанцией.

Цель разработки института муниципально-правовой ответственности состоит в создании более упорядоченного механизма муниципально-правовых отношений, который должен обес-

печить формирование правомерного поведения субъектов, наделенных полномочиями решать вопросы местного значения. Этой целью предопределяются и функции муниципально-правовой ответственности:

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.