
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 342.55
ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2018-1-57-64

N.V. Malyavkina, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

LEGAL REGULATION OF RESPONSIBILITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND ELECTED OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT TO THE POPULATION

Features of responsibility of local governments and officials are studied. Special attention is paid to the analysis of normative acts regulating the procedure of bringing to responsibility of local governments and elected officials to the population.

Key words and word-combinations: responsibility, local governments, elected officials, population of a municipality.

Н.В. Малявкина, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: nata-m-orel@mail.ru)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ

Аннотации. Исследуются особенности ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц. Особое внимание уделяется анализу нормативных актов, регламентирующих порядок привлечения к ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц перед населением.

Ключевые слова и словосочетания: ответственность, органы местного самоуправления, выборные должностные лица

Местное самоуправление в Российской Федерации является самостоятельной формой осуществления населением принадлежащей ему власти [1, с. 23], так как в его основе лежит право жителей муниципально-

го образования самостоятельно решать вопросы местного значения с учетом исторических и иных местных традиций. С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» компетенция органов местного самоуправления была значительно расширена, что привело к увеличению обязательных органов и выборных должностных лиц. Однако в связи не всегда эффективным, добросовестным и разумным выполнением полномочий ответственность является неотъемлемым элементом правового статуса данных органов.

Изучая вопросы ответственности, ученые, как правило, выделяют субъекты ответственности, причины привлечения к ней, неблагоприятные правовые последствия, возникающие в ходе действий (бездействий) органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Р.М. Усманова она отмечает, что по буквальному толкованию гл. 10 указанного Закона можно выделить органы и должностные лица местного самоуправления, которые могут нарушать нормы права о местном самоуправлении и, соответственно, понесут за это ответственность. Однако, обращая внимание на ст. 7 Федерального закона, отмечает, что решения местного самоуправления обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами. Следовательно, не только должностные лица и органы местного самоуправления обязаны соблюдать эти нормы права, но и государство, органы государственной власти, а также граждане, учреждения, организации и предприятия [2].

В юридической литературе ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления принято рассматривать в двух аспектах: позитивном и негативном. Как правило, под позитивной ответственностью понимается добросовестная деятельность установленного круга субъектов по осуществлению закрепленных законодательством полномочий. Например, регулярные отчеты о работе органа публичной власти перед избирателями. В связи с этим точно трактует позитивную ответственность А.С. Борисов: это ответственное, добросовестное и эффективное исполнение обязанностей органов и должностных лиц местного самоуправления [3, с. 17]. Е.Ю. Филатов под такой ответственностью подразумевает «осознание долга, чувство ответственности; обязанность соблюдать предписания, требования правовых норм (обязанность действовать правомерно», требовать соблюдение норм права [4, с. 13].

Негативная ответственность влечет за собой обязательные «неблагоприятные правовые последствия» [5, с. 540], возникающие в связи с нарушениями правил деятельности по реализации собственных полномочий, а также вследствие установленных законом санкций в виде определенных лишений или ограничений личного, имущественного или организационного характера. В.В. Авилов делает вывод, с которым трудно согласиться, что конституционно-правовая ответственность выражается только в наступлении неблагоприятных последствий в случае совершения правонарушения, поэтому позитивного аспекта не имеет [6, с. 15]. С.А. Авакьян по этому поводу замечает, что «ответственность кого-то перед кем-то... дает право спросить с другого исполнение функций последнего» и от этого уйти нельзя, так как данные нормы прописаны законодательством.

Таким образом, обязательства по исполнению определенных функций субъекта права являются основанием наличия позитивной ответственности «как элемента государственного организованного общества» [7, с. 13], но не следует забывать и о негативной стороне ответственности, которая уже несет в себе карательную функцию. Применяются меры ответственности, когда возникает необходимость защищать или восстанавливать конституционные ценности, правопорядок, законность [1, с. 31–32]. Однако в ежедневной практике органы публичной власти и их должностные лица должны быть ориентированы прежде всего на выполнение своих обязанностей, нацеленных на достижение определенных результатов, предписанных законом.

Отметим, что в Конституции Российской Федерации не упоминаются вопросы привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Суть ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления разъяснена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором выделяются три вида ответственности: перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Среди мер ответственности названы отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления (ст. 71), роспуск представительного органа местного самоуправления (ст. 73), отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (ст. 74), удаление главы муниципального образования в отставку (74.1) [8].

Определяя сущность ответственности, следует выделить особенности юридической ответственности органов публичной власти и должностных лиц, которые проявляются во всех элементах состава правонарушения:

1. При привлечении к ответственности органов публичной власти и их должностных лиц данный вопрос приобретает высокую степень политизации, так как на практике достаточно сложно разграничить юридическую и иную ответственность. Это обусловлено тем, что во многих случаях субъектами ответственности являются должностные лица и органы власти, то есть субъекты права, которые обладают властными полномочиями в отношении других, принимающих решения от имени государства, в интересах государства. Ответственность может наступать также за нарушение норм нравственности, морали, когда основанием ее не является правонарушение.

2. Отношения, регулируемые нормами конституционного права, защищаются иными видами отраслевой ответственности. Например, захват государственной власти несет уголовную ответственность (ст. 289 УК РФ); совершение депутатом преступления влечет прекращение статуса депутата (конституционно-правовая ответственность) и привлечение его к уголовной ответственности [1, с. 33].

3. Особенностью ответственности органов публичной власти является и отсутствие четко выраженной субъективной стороны (вины). Это связано с тем, что в российской правовой науке не выработано единого подхода по вопросу, что такое вина органа публичной власти. К вине представительного органа можно отнести неиспользование представительных полномочий для соблюдения правовых норм и выполнения обязанностей (например, если представи-

тельный орган муниципального образования не собирается на заседание более трех месяцев в подряд).

4. Субъектами, в зависимости от вида юридической ответственности, могут быть юридические лица, органы публичной власти и их должностные лица:

при уголовной ответственности — должностные лица;

административной ответственности — юридические лица и должностные лица. Если орган публичной власти или его структурное подразделение имеют статус юридического лица оно может быть привлечено к административной ответственности;

конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности — органы власти и их должностные лица;

дисциплинарной ответственности — должностные лица, государственные, муниципальные служащие;

гражданско-правовой ответственности — юридические лица, органы власти, их должностные лица.

5. Не всегда можно провести четкую грань между органами власти и их должностными лицами. Высшее должностное лицо как глава муниципально-го образования относится наряду с иными органами местного самоуправления к обязательным органам местного самоуправления. Эти различия следует учитывать, когда при административном правонарушении размер взысканий существенно различается, так как должностное лицо исполняет взыскание за счет собственных средств, а орган местного самоуправления — за счет муниципального бюджета.

6. Субъектом юридической ответственности может являться высшее должностное лицо, но не все нормативные акты раскрывают его содержание. Четкое определение должностного лица сформулировано в уголовном праве. В ст. 285 Уголовного кодекса РФ к должностным лицам относятся субъекты, постоянно или временно осуществляющие полномочия и функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции органов публичной власти [9].

7. Объективная сторона правонарушения характеризует его внешнее проявление, совершение неправомерных действий или бездействий со стороны органов публичной власти. В соответствии с механизмом, предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ, если представительный орган не собирается после избрания в течение месяца на первое заседание, то он подлежит расформированию.

В отдельных случаях правомерное, но несвоевременное, нецелесообразное или неэффективное поведение рассматривается в качестве объективной стороны, в которую могут быть включены и последствия собственного деяния. Например, основанием для удаления главы муниципального образования или главы местной администрации от должности является совершение действий, в том числе издание правового акта, не носящего правового характера и влекущего нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В повседневной жизни осуществление власти происходит с помощью представительной демократии через органы местного самоуправления. Однако Конституцией РФ, федеральным законодательством и законами субъектов РФ

заложены все предпосылки для самостоятельного решения вопросов местного значения населением муниципального образования исходя из исторических традиций с учетом интересов граждан, проживающих на определенной территории. Порядок участия населения в осуществлении местного самоуправления конкретизируется в муниципальных актах [10, с. 10].

Являясь источником публичной власти, население должно активно использовать свое право, так как пассивная реализация властных полномочий влечет за собой неблагоприятные правовые последствия. Так, вследствие низкой явки избирателей выборы признаются состоявшимися, однако в результате этого «население и власть оказываются сравнительно обособленными по отношению друг к другу» [11, с. 54]. Все это свидетельствует о слабом взаимодействии населения с органами местного самоуправления, в то время как ответственность за принятие соответствующих решений возлагается на профессиональную муниципальную власть.

Контроль за деятельностью муниципальной власти населением муниципального образования в случае не эффективного осуществления полномочий может выражаться в форме привлечения к ответственности (например, выражение недоверия и отзыва). По мнению ряда ученых, данная форма близка к полномочиям [12, с. 50], так как население обладает правом отзыва привлечь к ответственности за конкретные противоправные решения или действия (бездействие) органы местного самоуправления и должностные лица. Такой вид ответственности закреплен в ст. 71 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие), обязательно подтвержденные в судебном порядке. В данном случае наблюдается пробел в законодательстве, так как не совсем понятно, имеются в виду любые противоправные действия (бездействия) выборных должностных лиц либо только закрепленные уставом муниципального образования в качестве оснований для отзыва [13, с. 54]. Вероятнее всего, имеется в виду последнее. Однако, если выборное должностное лицо принимает неправомерные решения, то естественно, его следует привлечь к ответственности даже при отсутствии такой нормы в уставе.

В связи с общими формулировками оснований для отзыва в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный институт на федеральном уровне представляется весьма несовершенным. Проблема инициирования соответствующей процедуры и признания ее результатов правомерными в части привлечения выборного должностного лица к ответственности видится, по справедливому мнению В.Н. Руденко, в возможности использования данного института для сведения счетов с неудобными лицами, манипулирования населением в корыстных и авторитарных интересах. Например, в СССР отзыв депутатов был общим принципом организации государственной власти, однако он часто использовался партией в качестве инструмента репрессий [14, с. 45].

Подобного трудно избежать и в современной практике. Голосование может быть инициировано на основе ложной информации, умело распространенных слухов, что в конечном счете приводит к искажению волеизъявления населения. Именно поэтому необходимым условием привлечения к ответственности выборных лиц, критерием его применения должна служить устойчивая правовая связь представителя власти с населением муниципального образования, подразумевающая возможность непосредственного наблюдения за деятельностью избранного должностного лица и оценки его работы [15, с. 13–17].

Институт отзыва имеет высокий демократический потенциал, вопрос о привлечении к ответственности выборного должностного лица вправе решать тот, кто его наделил данными полномочиями, то есть население муниципального образования [16, с. 7–10]. Однако часто процедура отзыва выборных должностных лиц заканчивается значительно раньше, чем лицо привлекается к ответственности населением муниципального образования. Это бывает в случаях, когда инициаторами отзыва аннулируются обращения в избирательные комиссии или выборное лицо добровольно слагает свои полномочия в установленном порядке [1, с. 147].

При введении процедуры отзыва нормами Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагается, что выборное лицо или орган местного самоуправления будут поставлены в условия, сводящие к минимуму возможность нарушения интересов жителей муниципального образования, а их действия не повлекут за собой негативные последствия. Процедура привлечения к ответственности может быть инициирована жителями муниципального образования только после вынесения решения о действии (бездействии), в судебном порядке и проходит в несколько этапов:

1. Инициирование отзыва начинается после создания и регистрации в соответствующей избирательной комиссии инициативной группы, которая будет осуществлять дальнейшие действия (сбор подписей, ведение агитации и т.п.) в поддержку такой процедуры. Во избежание необоснованного результата, и прежде всего произвольного вынесения на голосование вопроса об отзыве, в уставе муниципального образования или в законе субъекта РФ должен устанавливаться достаточно высокий барьер собранных подписей для начала процедуры отзыва — не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, чтобы голосование по отзыву не ставило под сомнение волеизъявление избирателей.

2. Голосование по отзыву, как правило назначается представительным органом, а в случае отсутствия указанного органа или непринятия им решения в установленном срок — избирательной комиссией, судом. Процедура отзыва напоминает выборы: формируются избирательные комиссии, списки избирателей, участвующих в голосовании, а также соответствующий финансовый фонд за счет заинтересованных граждан. К сожалению, инициативная группа не всегда может взять на себя обязательства по финансированию отзыва, в особенности если она малочисленна. Во избежание подобных трудностей в законодательство необходимо внести дополнение о том, что муниципальное образование обязано

выделять на проведение отзыва средства из собственного бюджета, а инициативная группа должна заручиться финансовой поддержкой у местной администрации. Полагаем, что расходы подобного рода следует прописывать в бюджете муниципального образования, иначе процедура отзыва может прерваться по весьма прозаичной причине — нехватки финансовых средств.

3. Инициативная группа организует сбор подписей граждан за проведение голосования по отзыву, который начинается со дня, следующего за днем получения ими регистрационного свидетельства. Разъяснения по вопросам, связанным с отзывом выборного лица или органа местного самоуправления, могут начинаться с начала сбора подписей. При этом отзываемое лицо должно быть заблаговременно уведомлено о времени и месте рассмотрения вопроса об отзыве и иметь возможность присутствовать на собраниях и заседаниях, где решаются вопросы отзыва, давать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, свободно вести агитацию против своего отзыва. Избиратели могут свободно проводить агитацию как за, так и против отзыва.

4. Голосование и определение результатов — последний этап в этом процессе. В соответствии со ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ выборное должностное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовали не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Вместе с тем продолжает действовать позиция Конституционного Суда РФ, принятая в 2002 г. о том, что за отзыв должно проголосовать не меньшее число граждан, которое за него голосовало, с целью выявления воли избирателей. В ином случае создаются условия не только для произвольного, не основанного на действительной воле населения досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц местного самоуправления, но и для сужения сферы действия представительной демократии, что может приводить к нарушению баланса институтов народовластия и дестабилизации муниципальной власти [17].

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Если по итогам решение об отзыве не выносится, то «отзываемое» лицо имеет возможность защитить свои нарушенные права. Формы защиты в каждом конкретном случае определяются судом и осуществляются путем восстановления отозванного лица в должности или возмещением материального и (или) морального вреда.

Отметим, что институт отзыва не является исключительным средством наказания выборного лица местного самоуправления. Отзываться должны недобросовестные лица, которые сознательно пренебрегают обязанностями, по своим политическим и деловым качествам не могут быть представителем народа, не имеют организаторских данных, принципиальных качеств, не обладают достаточной культурой и гражданским мужеством. Основания должны отражать общую отрицательную оценку деятельности отзываемого лица.

Таким образом, несмотря на наличие в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельной статьи об отзыве депутатов, членов выборных органов местного са-

муоуправления, обладающей высоким демократическим потенциалом, данный институт работает слабо. На наш взгляд, для активизации этой работы в Федеральном законе необходимо конкретизировать вопросы, касающиеся оснований для привлечения к ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц населением муниципального образования.

Библиографический список

1. Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров. М., 2014.
2. Усманова Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности // Юридическая библиотека ЮРИСТЛИБ. URL: <http://www.juristlib.ru/book>
3. Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2.
4. Филатов Е.Ю. К вопросу о понятии конституционно-правовой ответственности // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2010. № 1.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009; Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). М., 2006.
6. Авилов В.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: автореф. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2011.
7. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 дек. 2017 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2017. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 39.
9. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 № 64-ФЗ (в ред. от 31 дек. 2017 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 85.
10. Холопов В.А. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как фактор модернизации муниципального управления в РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4.
11. Астафичев П.А., Гусева Т.А. Муниципальное право: учебник. Орел, 2017.
12. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.
13. Великанов К.В., Кодлубай Д.В. Проблемы совершенствования организационно-правового механизма отзыва депутатов представительного органа муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления // Территория науки. 2017. № 3.
14. Руденко В.Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 4.
15. Трофимова Г.А. Проблемы правовой регламентации института отзыва // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8.
16. Мамина О.И. Основы политико-правовой (конституционно-правовой) ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5.
17. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа»: постановление Конституционного Суда РФ от 2 апр. 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 64.