

Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра ГПД
(наименование)

Направление подготовки

40.03.01
(код)

«Юриспруденция»
и наименование)

Профиль правозащитная деятельность
(наименование)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Юридическая ответственность органов и должностных лиц
местного самоуправления

Студент (ка) 15ЮДО-8
номер группы подпись, дата

Миряева Ольга Ивановна
фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель к.ю.н., доцент
должность

ПГУ
наименование организации

подпись, дата

Стульникова О.В.
фамилия, инициалы

Консультанты:

ПО _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

ПО _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

ПО _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

Нормоконтролер: к.ю.н., доцент
должность

подпись, дата

Катомина В.А.
фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от _____ 201 № __)

Заведующий кафедрой ГПД
название

подпись, дата

Романовская О.В.
фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от _____ 201 г. № __)

Секретарь ГЭК

подпись, дата

Вдовина Т.Е.
фамилия, инициалы

Пенза 2019 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический факультет

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ГПД

название

_____/О.В. Романовская/

(инициалы и фамилия)

____ 2019 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студентки гр.№ 15ЮДО-8

Миряевой Ольги Ивановны

(фамилия, имя, отчество)

1. Тема работы Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

2. Научный руководитель к.ю.н., доцент О.В. Стульникова

3. Дата выдачи задания 03.12.2018 г.

4. Срок сдачи студентом законченной работы 13.01.2019 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- Понятие и признаки ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством;
- Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		3 декабря 2018 г. Стульникова О.В.	14 декабря 2018 г. Стульникова О.В.
Правовые основы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления		14 декабря 2018 г. Стульникова О.В.	26 декабря 2018 г. Стульникова О.В.
Виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления		26 декабря 2018 г. Стульникова О.В.	9 января 2019 г. Стульникова О.В.
Заключение		9 января 2019 г. Стульникова О.В.	13 января 2019 г. Стульникова О.В.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	7
1.1 Понятие и признаки ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	7
1.2 Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	15
2 ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ	24
2.1 Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением	24
2.2 Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством	31
2.3 Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.....	42
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	49
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	51

ВВЕДЕНИЕ

Органы и должностные лица местного самоуправления рассматриваются законодательством как самостоятельные, равноправные субъекты конституционно-правовых и муниципально-правовых отношений. Правовая основа ответственности указанных субъектов заложена в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ответственность указанных органов должна конкретизироваться в законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах. Исследуемый вид ответственности является одним из самых сложных, противоречивых правовых институтов с точки зрения внутреннего механизма, юридического содержания. В настоящее время механизм привлечения к ответственности муниципальных органов власти является недостаточно урегулированным в законодательстве, что ведет к проблемам применяя ее на практике и отражается на обеспечении прав и свобод населения. Отсутствие четкого правового регулирования данного института, создаёт условия для совершения органами и должностными лицами муниципального образования действий, несоответствующих законодательству, интересам населения. Все указанные выше факторы и обуславливают в совокупности актуальность теоретического и научно-прикладного исследования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования и реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты, регламентирующие ответственность органов и должностных лиц местного

самоуправления, научные, теоретико-правовые концепции и положения, практический материал, касающиеся темы исследования.

Целью исследования является комплексный анализ, изучение установленной нормами действующего законодательства Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Для достижения указанной цели следует решить следующие задачи:

- изучить понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- исследовать виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- исследовать ответственности вышеуказанных субъектов муниципального права перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Теоретическую основу исследования составили научные труды, принадлежащие авторам в области теории права и государства, конституционного права, муниципального права и других отраслевых наук: С.С. Алексеева, С.А. Авакьяна, И.А. Алексеева, Б.Т. Базылева, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Р.М. Дзидзоева, Т.Д. Зражевской, В.Г. Игнатова и др.

Методологическую основу работы составили общенаучный диалектический метод познания, а также связанные с ним специальные методы, применяемые в юридической науке: метод научного анализа, синтеза, формально-логический, сравнительно-правовой.

1 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Понятие и признаки ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

В основу местного самоуправления положено право населения муниципальных образований самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Обособленность местного самоуправления предполагает не только различные виды контроля за деятельностью органов местного уровня, но и их ответственность за выполнение возлагаемых на них задач.

В соответствии со ст. 70 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами¹

В большинстве своем, представители муниципально-правой науки рассматривают проблемы юридической ответственности исключительно в контексте ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Данное обстоятельство обусловлено развитием законодательства в области регулирования исследуемого института. Совокупность правовых норм, предусматривающих юридическую ответственность, образует в системе муниципального права комплексный правовой институт – институт ответственности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления².

¹ Федеральный закон от 2 марта 2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

² Постовой, Н.В. Муниципальное право России. Учебник. / Н.В.Постовой. – М.: Юрист, 2015. – 313 с.

Общетеоретические и отраслевые подходы к пониманию юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления значительно расходятся под влиянием различных концепций юридической ответственности.

Многообразие подходов к восприятию юридической ответственности можно подразделить на две группы: узкое понимание юридической ответственности (О.С. Иоффе, Явич Л.С. и др.) и широкое понимание юридической ответственности (Б.Т. Базылев, Зражевская Т.Д., Р.И. Косолапов Р.И., Недбайло и др.). Представители первого подхода связывают юридическую ответственность только с противоправным поведением и правонарушением. Сторонники второго подхода склонны рассматривать ответственность в более широком аспекте, который включает в себя как «негативную», ответственность, так и «позитивную». Указанные подходы можно сгруппировать в рамках двух концепций: широкого, двух аспектного понимания юридической ответственности и узкого, ретроспективного ее понимания.

Рассмотрев данный вопрос необходимо с исследованием мнения Краснова М.А., который стал изучать данный вопрос еще до разделения государственной власти и местного самоуправления. Краснов М.А. однако придерживается широкого понимания юридической ответственности правительств и местных чиновников, не продвигая позитивную и негативную ответственность. Его мнение заключается в том, что ответственность местных органов власти и должностных лиц исходит из набора специфических качеств, которые создают структуру ответственности как социологической и правовой категории, которая включает в себя¹:

– свобода выбора поведения ответственного субъекта со свободной волей;

¹ Алексеев, И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности / И.А. Алексеев // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 16–19.

- понятие схемы должного, ожидаемого или, наоборот, ненадлежащего поведения;
- причинно-следственную связь между поведением и его последствиями;
- инстанцию ответственности;
- контроль и оценку поведения;
- возможность неблагоприятных последствий для ответственного субъекта, признанного виновным.

Критически относится к данному определению Черногор Н.Н., отмечая, что фактически Краснов М.А. объединяет в своем определении такие разнопорядковые категории, как признаки ответственности и условия ее осуществления, что приводит к потере сущности изучаемого института.

В рамках исследуемого института, определение понятию ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления было дано Фадеевым В.И., Кутафиным О.Е., какие полагают, то что суть такого типа ответственности заключается в негативных законных последствиях установленных органами либо должностными лицами регионального самоуправления незаконных заключений, неразумного реализации собственных проблем и функции. Данная зрения была поддержана другими авторами и по сей день остается основной в теории внутреннего права. Эта позиция основана на близком (ретроспективном) понимании юридической ответственности¹.

Оставаясь в рамках узкого (ретроспективного) подхода к пониманию юридической ответственности, определение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления дает Постовой Н.В., который определяет данный вид ответственности как наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом

¹ Алексеев, И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности / И.А. Алексеев // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 16–19.

исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам соответствующих правоотношений. Теория Постового Н.В. Он отличается от ранее запланированного подхода к определению обязанностей местных органов власти следующим образом. Автор, который определяет определение муниципальной юридической ответственности, не уточняет тему. В то же время комплексный анализ этой позиции показывает, что люди, которые не являются корпорациями и главами местного самоуправления, не могут взять на себя эту ответственность. В своем определении муниципальной ответственности автор отвергает недостаточно полный и правильный перечень причин этой ответственности и связывает ее возникновение с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей субъекта муниципального права¹.

Следует отметить, что за последнее десятилетие появилось множество определений юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, отражающих практически все общетеоретические концепции юридической ответственности. Так, Пешин Н.Л. рассматривает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как применение к соответствующему органу или лицу, совершившему правонарушение, предусмотренных законом мер принуждения в установленном порядке. Мялковский С.С. утверждает, понятие ответственности в муниципально-правовой области сводится к обязанности субъекта муниципальных правоотношений отвечать за ненадлежащее поведение, которая внешне проявляется в качестве государственного или общественного принуждения².

Безусловно, все взгляды ученых правоведов должны быть учтены при изучении данного института. Однако, следует подробно остановиться на теоретических разработках ученых, определяющих ответственность органов

¹ Постовой, Н.В. Муниципальное право России. Учебник. / Н.В.Постовой. – М.: Юрист, 2015. – 313 с.

² Шугрина, Е.С. широко Ответственность перед этому органов может доверия публичной власти: правовое ранее регулирование правоприменительная практика / Е.С. Шугрина. – М.: Проспект, 2014. – 347 с.

и должностных лиц местного самоуправления с позиций широкого, двух аспектного понимания юридической ответственности.

Коваленко А.И. отмечает, что ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления должна рассматривать как с позиций позитивной ответственности, т.е. ответственной деятельности по вопросам местного значения, так из позиций негативной ответственности, которая может наступать перед населением, государством, физическими и должностными лицами, а также в связи с ненадлежащим исполнением делегированных им государственных полномочий¹.

Выдрин И.В. и Кокотов А.Н. полагают, что данный вид ответственности необходимо рассматривать в широком смысле, а именно в позитивном и негативном значении. В первом случае ответственность вытекает из обязанности решать вопросы местного значения в полном соответствии с действующим федеральным, региональным законодательством, муниципально-правовыми актами. Ответственность в негативном смысле связана с наступлением неблагоприятных последствий и претерпеванием государственного принуждения органов местного самоуправления в случае нарушения ими Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования².

В узком, юридическом значении понятие ответственности сводится к реакции государства на совершенное органом местного самоуправления правонарушение, а также с претерпеванием последним неблагоприятных для него последствий. Из содержания гл. 7 Федерального закона № 131-ФЗ, по мнению Уварова А. А., следует, что понятие ответственности используется здесь как в широком, т.е. «позитивном» смысле, так и в узком – специально-юридическом значении. Однако, данное определение практически

¹ Васильев, В.И. Муниципальное право России: Учебник. / В.И. Васильев. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2014. – 345 с.

² Заболотских, Е.М. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Научно-практическое пособие / Е.М. Заболотских. М.:– Проспект, 2015. – 149 с.

невозможно применить к ответственности органов муниципального образования перед населением. Привлечение к ответственности перед населением связано с реакцией на неправомерные действия самого населения, а не государства. Думается также, что сведение понятия ответственности в данном случае только лишь к правонарушению не соответствует самой природе местного самоуправления, взаимоотношениям органов и должностных лиц местного самоуправления и населения муниципального образования¹.

Позитивную и негативную ответственность в муниципальном праве признает и Шугрина Е.С. Положительные обязанности местных органов власти и должностных лиц и фактическая юридическая ответственность по этим вопросам варьируются. Он понимает позитивную ответственность и соглашается с авторами рассматривать позитивную ответственность как сознание и воспроизводство человека в своем поведении для выполнения обязанности. Положительная ответственность возникает за будущее поведение, отрицательная за уже совершенное поведение. По его мнению, позитивные обязанности местных органов и должностных лиц отражаются в регулярных отчетах о их работе перед избирателями, мэром и руководителями структурных подразделений. Исполнительный орган местного самоуправления, который контролируется представителем, также должен представлять отчеты о работе. Отрицательная ответственность реализуется в форме юридической ответственности муниципалитетов и их должностных лиц перед государством, населением, физическими и юридическими лицами. Действительно, данное определение, характеристика изучаемого института, раскрывает его основные признаки, определяет его правовую природу².

¹ Заболотских, Е.М. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Научно-практическое пособие / Е.М. Заболотских. М.:– Проспект, 2015. – 149 с.

² Васильев, В.И. Муниципальное право России: Учебник. / В.И. Васильев. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2014. – 345 с.

Наиболее обстоятельно подошел к определению юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления Черногор Н.Н., который, рассматривая ее объективную составляющую, обоснованно видит в ней комплексный правовой институт, объединяющий в себе не только нормы муниципального права, но также нормы конституционного, административного, уголовного, гражданского и других отраслей права. При рассмотрении субъективной составляющей юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления он подчеркивает, что данная ответственность – это возникновение и реализация в установленном законом (уставом) порядке обязанности соответствующих органов и должностных лиц претерпеть предусмотренные санкцией правовой нормы меры принуждения в виде лишений или ограничений личного, имущественного или организационного характера за нарушение условий деятельности по реализации собственной компетенции в решении вопросов местного значения, осуществлению отдельных государственных полномочий. Нельзя не согласиться с автором и по поводу того, что такой подход позволяет интегрировать в одной дефиниции основные положения наиболее разработанных концепций юридической ответственности, воспринятых муниципально-правовой наукой. Действительно, данная характеристика изучаемого института, на наш взгляд, раскрывает его основные признаки, определяет его правовую природу¹.

После изучения различных точек зрения необходимо выделить характерные признаки ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, разработанные учеными-правоведами при изучении исследуемого института:

– установление неблагоприятных правовых последствия личного, имущественного или организационного характера для ответственного лица за

¹ Постовой, Н.В. Муниципальное право России. Учебник. / Н.В.Постовой. – М.: Юристъ, 2015. – 313 с.

неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих, связанных с решением вопросов местного значения;

- фактическое наступление, претерпевание указанных последствий;

- реакция населения, государства на совершенное таким лицом правонарушение, связанная с претерпеванием неблагоприятных последствий;

- обеспеченность государственным принуждением;

- обязанность соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления претерпеть определенные неблагоприятные правовые последствия за совершенное правонарушение, ненадлежащее осуществление возложенных задач и функций.

- связь между двумя субъектами, при которой одна сторона (инстанция ответственности) контролирует, оценивает поведение ответственной стороны и (или) его результаты, а в случае отрицательной оценки и наличия вины вправе определенным образом отреагировать.

Итак, в науке муниципального права существует множество подходов к определению ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Мнение правоведов к понятию изучаемого института расходятся под влиянием разработанных в общей теории права концепций широкого и узкого понимания юридической ответственности. Для полной и всесторонней характеристики ответственности органов и должностных лиц следует определять в рамках двух аспектного подхода, то есть не только как обязанность органов и должностных лиц осуществлять возложенные на них законом задачи, но и претерпевать неблагоприятные последствия со стороны государства.

От общей характеристики ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и возможных подходов к ее определению следует перейти к видам такой ответственности.

1.2 Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Юридическую ответственность можно определить как неблагоприятные последствия, наступающие для субъекта права при производстве им определенных действий и выраженные в санкциях правовых норм. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за нарушение ими Конституции, федеральных законов и федеральных конституционных законов, и других правовых актов, невыполнение возложенных на них населением муниципального образования обязанностей¹.

Таким образом, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществление или ненадлежащее осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом.

Самый распространенный и общепризнанный подход к классификации исследуемого института состоит в разделении видов ответственности органов и должностных лиц с учетом отраслевой определенности — конституционной, уголовной, гражданско-правовой, административной и т.д. На этом основании юридическую ответственность подразделяют на уголовную, административную, гражданско-правовую (имущественную), дисциплинарную.

¹ Алексеев, И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности / И.А. Алексеев // Журнал российского права. — 2015. — № 9. — С. 16–19.

КоАП РФ определяет должностное лицо как лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ (ст. 2.4).

К должностным лицам местного самоуправления применяется административные наказания: штраф и дисквалификация. Конкретные составы правонарушений, за которые должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены к ответственности, содержатся в КоАП. Так, например, действия должностных лиц органов местного самоуправления, направленные на незаконное ограничение свободы торговли, т.е. недопущение на местные рынки товаров из других регионов РФ либо запрещение вывоза местных товаров в другие регионы РФ, - влекут наложение административного штрафа в размере от 15 тыс. руб. до 50 тыс. руб., при повторном совершение правонарушения - дисквалификацию на срок до трех лет (ст. 14.9); непредставление руководителем или другим должностным лицом организации, а равно должностным лицом органа местного самоуправления, ответственными за военно-учетную работу, в установленный срок в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет, - влечет наложение административного штрафа в размере от 300 до 1 тыс. руб. (ст. 21.1)¹.

¹ Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления наступает в случае совершения ими деяний, содержащих все признаки состава преступления и предусмотренных УК РФ. Перечень этих деяний содержится в гл. 30 "Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления". Применительно к должностным лицам местного самоуправления данная глава содержит такие составы преступлений, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст. 287); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); получение взятки (ст. 290); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293) ¹.

Дисциплинарная ответственность должностных лиц местного самоуправления предусматривается целым рядом нормативных актов. Прежде всего это касается должностных лиц муниципальной службы.

Дисциплинарным проступком в сфере муниципальной службы признается - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (ст. 27 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации")².

За совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

² Федеральный закон от 2 марта 2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

– увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

Органы местного самоуправления несут гражданско-правовую ответственность перед различными физическими и юридическими лицами в случае совершения действий, нарушающих основные права и свободы и причиняющих имущественный и иной ущерб. Эта ответственность наступает в судебном порядке. Строго говоря, необходимо отметить, что к ответственности перед физическими и юридическими лицами могут быть привлечены только органы местного самоуправления, но не должностные лица, так как последние не являются субъектами гражданского права. Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания, не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием (ст. 16 ГК РФ)¹.

Следующий подход к исследуемой проблеме сводится к классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по субъекту, перед которым несут ответственность органы и должностные лица местного самоуправления. В данном случае именно законодатель ввел новую классификацию юридической ответственности и

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552.

провозгласил отдельные ее виды, ранее неизвестные правовой науке. Следует подробно в настоящем исследовании остановиться именно на этой классификация, так как она является легальной ввиду закрепления на законодательном уровне.

В соответствии со ст. 70 Федерального закона №131-ФЗ органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед:

- населением
- государством;
- физическими и юридическими лицами.¹

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами является одним из основополагающих принципов функционирования местного самоуправления, содержащим обусловленную природой местного самоуправления ключевую идею, лежащую в основе организации и деятельности населения и формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

Большинство представителей муниципально-правовой науки одобряют «первоочередность» закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ ответственности перед населением и постановкой акцента на значимости этого вида ответственности. Так, Н.С. Бондарь указывает, что первоочередность закрепления ответственности органов и должностных лиц муниципального управления перед населением основана на сущности местного самоуправления как формы народовластия. Нельзя не согласиться с мнением указанных выше ученых-правоведов. Действительно, первоочередное закрепление вида ответственности перед населением имеет большую теоретическую и практическую значимость, может являться ориентиром для конкретного правоприменителя.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003 – № 40. – Ст. 3082.

Многие правоведы классифицируют исследуемую ответственность по субъекту, развивая предыдущую идею. Сторонники данного подхода утверждают, что к публично-правовой ответственности могут быть привлечены только субъекты, воплощающие в себе народовластие, полномочия которым делегированы населением непосредственно или через представительный орган муниципального образования. Такими субъектами являются представительный орган, депутаты местного уровня, выборные должностные лица. Остальные органы, должностные лица муниципального образования не могут быть привлечены к публично-правовой ответственности. Вопросы их ответственности урегулированы в рамках других отраслей законодательства. В связи с этим необходимо четко разграничивать понятия юридической ответственности муниципального образования в целом, представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, каковым обычно является глава муниципального образования и т.д.¹.

Действительно, такой подход можно считать объективно оправданным. Перечисленные субъекты муниципально-правовых отношений, органы и должностные лица имеют разный правовой статус, решают разные задачи, отличаются механизмом формирования, взаимодействия с населением. Следовательно, к ним должны применяться разные меры ответственности и процедура их применения. Но спорным, на наш взгляд является полное отрицание, возможности привлечения к публично-правовой ответственности невыборных органов местного самоуправления, коим является в некоторых муниципальных образованиях глава местной администрации. Думается, исходя из его правового статуса, полномочий он всё же может быть привлечен к публично-правовой ответственности.

По этому же основанию некоторые авторы делят ответственность, в том числе органов и должностных лиц местного самоуправления, на

¹ Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал российского права. – 2015. – №9. – С. 16–19.

коллективную и индивидуальную, что также имеет определенное значения для системы народовластия в условиях функционирования коллегиальных и единоличных органов власти и разграничения между ними функций и полномочий. В юридической литературе была выдвинута идея о классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в зависимости от того, какой интерес (частный или публичный) нарушен деянием ответственного субъекта¹.

Так, по мнению Числова А.И. необходимо констатировать разный характер юридической ответственности, наступающей перед физическими и юридическими лицами, и иных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В первом случае явно выражен частный интерес физических и юридических лиц в необходимости восстановления их первоначального (до нарушения их прав и законных интересов) состояния. Иначе говоря, ответственность носит характер частноправовой, в отличие от наступающей перед населением и перед государством публично-правовой ответственности, в которой прослеживаются последствия нарушения важных с точки зрения государства и общества правил поведения².

В зависимости от круга вопросов, за нерешение или ненадлежащее решение которых наступает ответственность органов местного самоуправления, Кольцова Е.Г. подразделяет ее на ответственность за нерешение или ненадлежащее решение вопросов местного значения и ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение переданных отдельных государственных полномочий. Черногор Н.Н. отмечает, что при таком делении ответственности подчеркивается различная природа выполняемых органами местного самоуправления функций и полномочий, что делает данную классификацию пригодной для решения

¹Васильев, В.И. Муниципальное право России: Учебник. / В.И. Васильев. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2014. – 345 с.

² Роженцев, С.В. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: понятия и классификация / С.В. Роженцев // Мир политики и социологии. – 2013. – № 9. – С. 72–85.

определенных исследовательских задач, тем более что названный автор не претендует на универсальность такого подхода. Действительно, данная классификация является достаточно полной, логичной, в какой-то мере поддержанной законодателем.¹

Чиркин В.Е. делит ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления на общеправовую и специальную правовую. Он отмечает, что ответственность будет разной: общеправовой, как гражданина, и специальной правовой, как должностных лиц или государственного муниципального органа. Данная классификация присуща не только ответственности в муниципальном праве, но ответственности в других отраслях права, и, конечно, имеет большое теоретическое и практическое значение.

В муниципально-правовой науке используются различные подходы к классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, сформировавшиеся в общей теории права и в законодательстве. При всем многообразии существующих точек зрения по поводу оснований классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и выделяемых видов ответственности, их объединяет два момента²:

– интегрирование различных подходов к классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления на базе отраслевого подхода и позиции, при которой ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления классифицируется по субъектам, перед которыми они несут ответственность;

– конкретизация субъекта ответственности и дифференцированный подход к ответственности органов и должностных лиц местного

¹Трофимова, Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации / Г.А. Трофимова // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 223–233

² Усманова, Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности / Р.М. Усманова // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2015. - № 2. - С.12-14.

самоуправления в зависимости от индивидуальных особенностей правового статуса последних.

Все вышеназванные классификации изучаемого вида ответственности имеют огромное значение для развития муниципально-правовой науки, носят теоретический и прикладной характер.

Особую значимость имеет классификация ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по субъекту, перед которым несут ответственность органы и должностные лица местного самоуправления, которую ввел законодатель и провозгласил отдельные ее виды, ранее неизвестные правовой науке: перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Кроме того, положительным является «первоочередность» закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ ответственности перед населением и постановкой акцента на значимости этого вида ответственности, так как это отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия.

2 ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ

2.1 Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением

Проблемы института ответственности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением затронуты многими правоведами и практических работников в сфере местного самоуправления. Активное исследование отзыва выборных органов как меры муниципально-правовой ответственности перед населением муниципального образования связано с необходимостью активного использования указанного института на практике, а также существующими проблемами правового регулирования. Первоочередное закрепление вида ответственности перед населением по отношению к другим видам ответственности, названным в Федеральном законе № 131-ФЗ, имеет большую теоретическую и практическую значимость, может являться ориентиром, для органов, применяющих данных вид ответственности на практике.

Многие исследователи, анализируя зарубежный опыт регулирования данного института, отметили, что негативная оценка неправомерного поведения и наступающие неблагоприятные последствия для выборных лиц местного самоуправления могут выражаться в такой мере муниципально-правовой ответственности, как отзыв выборных лиц муниципального образования. Однако ряд государств прямо запрещает такой вид

ответственности. Так, ст. 27 Конституции Франции устанавливает, что «всякий императивный мандат является недействительным»¹.

Законодательством более трети штатов США предусмотрена такая мера ответственности как отзыв выборных должностных лиц. Для инициирования процедуры отзыва требуется от 12% до 25% подписей от числа голосов на последних выборах соответствующего должностного лица.

Ответственность органов местного самоуправления перед населением – это, прежде всего, реализация конституционных норм, закрепляющих права и свободы граждан, и их защиту, как основу деятельности всех органов власти и местного самоуправления. Согласно ст. 71 Федерального закона №131-ФЗ население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с данным Законом.

В законодательстве зарубежных стран сформировано три подхода к установлению оснований ответственности органов муниципального образования перед населением. Первый подход заключается в установлении основания ответственности в виде утраты доверия населения или в виде выражения недоверия соответствующему органу или должностному лицу. В соответствии со вторым подходом основанием ответственности может считаться непосредственно правонарушение. Третий подход, сочетая в себе первые два, сводится к тому, что ответственность перед населением может наступать как в результате совершения правонарушения, так и в результате утраты доверия органом или должностным лицом местного самоуправления. В Российской Федерации на разных этапах практики организации местного самоуправления реализованы все три подхода².

¹ Баранов, М.Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления / М.Б. Баранов // Молодой ученый. – 2015. – № 13. – С. 485 – 487.

² Прудникова, Т.А. Административно-правовая ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 5. – С. 183–185.

В соответствии со ст. 71 Федерального закона №131-ФЗ основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом¹.

В практике уставного регулирования общественных отношений в муниципальных образованиях показывает используются несколько подходов к установлению порядка и оснований для отзыва выборных должностных лиц муниципального образования².

Первый из них основывается на буквальном толковании нормы ч. 2 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ и предполагает точное ее воспроизведение в уставе муниципального образования с оговоркой о том, что отзыв по иным основаниям не допускается. Данный подход используется в уставах многих муниципальных образований, например в г. Томске³.

В основу второго подхода положено закрепление в уставе норм, закрепляющих такое общее основание отзыва в виде нарушения законодательства Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных правовых актов. По такому пути закрепления оснований отзыва депутатов, членов выборных должностных лиц пошли такие муниципальные образования как г. Пермь⁴.

Третий подход заключается в закреплении норм, устанавливающих в качестве основания для отзыва неисполнение (ненадлежащее исполнение) депутатских полномочий (г. Хабаровск)⁵.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003 – № 40. – Ст. 3082.

² Заболотских, Е.М. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Научно-практическое пособие / Е.М. Заболотских. М.:– Проспект, 2015. – 149 с.

³ Устав города Томска от 4 мая 2010 г. Принят решением думы города Томска от 4 мая 2010 г. № 1475 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

⁴ Устав города Перми от 13 марта 1996 г. Принят решением думы города Перми от 13 марта 1996 г. № 152 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

⁵ Устав города Хабаровск от 3 формы января 2002 г. Принят решением думы города Хабаровская от 03 2002 года № 162 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

Некоторые муниципальные образования закрепили в уставе нормы, устанавливающие в качестве обязательного такой признак объективной стороны муниципального правонарушения как последствия (в виде причинения материального ущерба) либо в виде нарушения прав и свобод человека и гражданина (г. Тула)¹.

Следующий подход заключается в том, что в уставе муниципальных образований закрепляются нормы, устанавливающие в качестве основания осуществление деятельности, несовместимой со статусом (г. Тамбов)², в том числе совершение действий, порочащих звание депутата (г. Оренбург)³.

Кроме названных, в уставах закрепляются нормы, устанавливающие в качестве основания для отзыва издание нормативно-правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному законодательству, законодательству субъектов РФ, уставу муниципального образования, а также нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на местном референдуме (г. Нефтеюганск).⁴ Некоторые муниципальные образования закрепляют и иные основания для отзыва, в том числе и посредством использования признаков административных правонарушений, преступлений.

Так, Устав города Барнаула оснований ответственности органов и должностных лиц перед населением не называет, закрепляет лишь основания досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц. Содержится отсылочная норма на федеральные законы. Кроме того, право на отзыв выборного лица, а также процедура голосования не урегулирована⁵. В Уставе города Алейска установлено право населения отзывать выборных лиц

¹ Устав города Тулы от 27 мая 1999 г. Принят решением Тульской городской думы от 27 мая 1999 г. №19/332) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

² Устав города Тамбов от 4 мая 2005 г. Принят решением думы города Тамбов от 4 мая 2005 г. №704) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

³ Устав города Оренбурга от 28 статьи апреля закона 2015 г. Принят решением городского Оренбургского совета от 28 орган апреля высший 2015 г. № 1015) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

⁴ Устав города Нефтеюганска от 30 мая 2005 г. Принят решением думы города Нефтеюганска от 30 мая 2005 г. №475) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

⁵ Устав города Барнаула от 28 июня 2008 г. Принят решением думы города Барнаула от 28.06.2008 №789 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

местного самоуправления. Однако, как и в городе Барнауле, порядок отзыва, процедура голосования не урегулированы. Связанно это с изменениями в Федеральном законе № 131-ФЗ, о том, что в случае замещения хотя бы части мандатов депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

Таким образом, некоторые муниципальные образования используют расширительное толкование упомянутой выше нормы закона, закрепляя подробный перечень противоправных действий, решений выборных органов местного самоуправления, влекущих отзыв этих лиц. Причем уставы некоторых муниципальных образований устанавливают в качестве оснований ответственности действия (бездействия) выборных должностных лиц морально-этического характера, которые зачастую невозможно квалифицировать как правонарушение и подтвердить в судебном порядке¹.

При всем многообразии основания для отзыва можно объединить в следующие группы:

- нарушение (несоблюдение) депутатом Конституции РФ, федерального законодательства, устава (основного закона) и законодательства субъекта РФ, устава и иных нормативных актов муниципального образования;
- невыполнение депутатом своих полномочий (обязанностей), определенных уставом и муниципальными правовыми актами;
- совершение действий, порочащих звание депутата;
- утрата доверия избирателей;
- выяснение обстоятельств о противоправной деятельности депутата представительного органа местного самоуправления, открывшихся после его избрания, если данные обстоятельства могли быть существенными или решающими при определении выбора избирателей.

¹ Роженцев, С.В. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: понятия и классификация / С.В. Роженцев // Мир политики и социологии. – 2013. – № 9. – С. 72–85.

Стоит отметить, что до принятия Федерального закона № 131-ФЗ основанием данного являлась утрата доверия. В настоящее время данный термин не используется законодателем. В литературе высказано мнение, что, исходя из механизма ответственности выборных органов и должностных лиц, предусмотренного ст. 24 и ч. 2 ст. 71 Федерального закона № 131-ФЗ, отзыв всё также основывается на утрате доверия к ним жителей муниципального образования. Думается, можно согласиться с вышеуказанной точкой зрения по данной проблеме. Действительно, отзыв выборного должностного лица, хоть должен основываться на конкретном противоправном деянии, но всё же в этом случае утрата доверия избирателей также присутствует при применении этого института на практике.

Субъектами указанного вида ответственности являются депутаты представительного органа муниципального образования, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления. Глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из своего состава, не может быть отозван, исходя из анализа положений Федерального закона № 131-ФЗ. В статье 2 вышеуказанного закона закреплено определение понятий всех вышеназванных субъектов ответственности. Выборным должностным лицом местного самоуправления, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, является должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах¹. Следовательно, глава муниципального образования отзыву не подлежит, а к ответственности может быть привлечен только органом, его избравшим.

Конституцией РФ прямо не закреплен институт отзыва, в связи с чем вопрос о его конституционности был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В частности, Конституционный Суд РФ в

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003 – № 40. – Ст. 3082.

Постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П признал не противоречащим Конституции РФ институт отзыва выборных органов местного самоуправления.¹

Нельзя не согласиться с мнением Роженцева С.В., Числова А.И., что с принятием Федерального закона № 131-ФЗ можно наблюдать некую криминализацию изучаемого вида ответственности, так как увеличена роль суда в процедуре привлечения к ответственности, практически единственным основанием ответственности установлено конкретное правонарушение, а также субъектам привлечения к ответственности даны некие процессуальные права, схожие с правами на защиту в уголовном процессе (право давать объяснения по поводу обстоятельств и т.п.). Все это свидетельствует о переходе содержания исследуемого института от политического к собственно юридическому. В криминализации данного вида ответственности есть и некий отрицательный момент, так как все же ответственность органов местного самоуправления носит публично-правовой характер и не может сводиться только лишь к конкретному правонарушению.

Таким образом, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, является одним из видов ответственности органов и должностных лиц муниципального образования. Населению муниципального образования законодателем предоставлена возможность контролировать деятельность выборных должностных лиц путем привлечения их к ответственности, что является важной гарантией права на местное самоуправление².

Мерой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, закреплённой на законодательном уровне, является отзыв выборных органов, должностных лиц муниципального образования. Данный институт в уставном нормотворчестве каждого муниципального образования

¹ Роженцев, С.В. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: понятия и классификация / С.В. Роженцев // Мир политики и социологии. – 2013. – № 9. – С. 72–85.

² Малявкина, Н.В. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением / Н.В. Малявкина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2017. – № 1. – С. 20 – 23.

регулируется по-разному. Одни муниципальные образования при регулировании оснований и порядка отзыва полностью дублируют нормы федерального законодательства в этой области. Другие муниципальные образования закрепляют либо одно общее основание отзыва, либо конкретный, подробный перечень оснований и детализированный порядок голосования по отзыву¹.

Многие муниципальные образования полностью отказались от регулирования института отзыва, ввиду нововведений в федеральный закон № 131-ФЗ о том, что данная мера ответственности не может применяться, если депутаты избраны по смешанной избирательной системе, что критически оценивается учеными-правоведами, так как это приводит к тому, что в отношении избранных депутатов по мажоритарной системе нельзя инициировать процедуру отзыва.

После рассмотрения института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением необходимо перейти к рассмотрению следующего вида ответственности, определенного законодателем, а именно ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

2.2 Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством рассматривается в юридической литературе в широком и узком значении. Ответственность перед государством в широком смысле представляет собой совокупность ряда отраслевых видов юридической ответственности: уголовной, административной, конституционно-правовой и др. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления,

¹ Усманова, Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности / Р.М. Усманова // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2015. - № 2. - С.12-14.

рассматриваемая в узком значении, предусмотренная статьями 72-74.1 Федерального закона № 131-ФЗ за издание незаконных правовых актов, а также ненадлежащее осуществление делегированных государством полномочий. Более подробно в настоящем исследовании представляется необходимым рассмотреть ответственность органов и должностных лиц, конкретизированную в ст. 72-74.1 Федерального закона №131-ФЗ¹.

Федеральным законом № 131-ФЗ был существенно изменен механизм привлечения к данному виду ответственности. Однако сохранен прежний подход на разделение ответственности двух субъектов: главы муниципального образования и представительного органа муниципального образования. Прежний закон, регулирующий муниципальные правовые отношения, закреплял единственное основание данного вида ответственности нарушение законодательства. Федеральный закон № 131-ФЗ указывает еще на одно основание ответственности – ненадлежащее осуществления муниципальными органами делегированных им государственных полномочий. Данные изменения привели Федеральный закон № 131-ФЗ Европейской хартии местного самоуправления. Данные изменения действующего законодательства имеют явно положительный характер, ведь в последнее время объем передаваемых государственных полномочий все увеличивается, а введение вышеуказанного основания ответственности позволяет органам государственной власти осуществлять контроль за деятельностью органов местного самоуправления в данной сфере².

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ органы, должностные лица муниципального образования несут ответственность перед государством на основании решения суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных

¹Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003 – № 40. – Ст. 3082.

²Аминов, И.Р. Взаимодействие государства и местного самоуправления в Российской Федерации / И.Р. Аминов // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2016. – № 19. – С. 239–242.

законов, конституции (устава), законов субъекта Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

Представительный орган муниципального образования может быть привлечен к ответственности в случае принятия правового акта нормативного характера, противоречащего федеральному, региональному законодательству, уставу муниципального образования. Обязательным условием привлечения к ответственности по этому основанию является установление несоответствия нормативного правового акта законодательству решением соответствующего суда при установлении, а также непринятие представительным органом в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока, мер по исполнению решения суда. Положительным, является введение законодателем нормы о судебном подтверждении факта принятия акта представительным органом, несоответствующего закону¹.

Федеральный закон № 131-ФЗ указывает на то, что «полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске».² Однако принятие данного закона субъекта РФ должно основываться на соответствующем решении суда о признании правового акта несоответствующим законодательству. Обязательным условием привлечения к ответственности является также внесение проекта регионального закона о роспуске представительного органа местного самоуправления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган субъекта РФ. Необходимо указать на то, что фактическим основанием ответственности представительного органа муниципального образования в данном случае будет являться факт неисполнения в течение трех месяцев

¹ Мустафин, А.М. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации / А.М. Мустафин // Научное сообщество студентов. – 2016. – № 5. – С. 312– 316.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003 – № 40. – Ст. 3082.

решения суда, установленный опять же в судебном порядке. Положительным, на наш взгляд, является введение законодателем нормы о судебном подтверждении факта неисполнения решения суда представительным органом.

Исследуемый вид досрочного прекращения полномочий был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ на соответствие Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обратил внимание на то, что «для обеспечения реализации конституционных положений о защите прав граждан от возможных злоупотреблений со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления Российская Федерация, являясь суверенным государством, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий. Досрочное прекращение полномочий может быть соразмерно степени правонарушения при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов». Таким образом, установленный законом вид ответственности не противоречит Конституции РФ¹.

Необходимо выделить основные отличия регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления Федеральным законом №131-ФЗ от регулирования данного института до его вступления в силу. Федеральный закон № 131-ФЗ:

¹ «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 2 - 3.

- увеличивает срок с десяти дней до трех месяцев, в течение которого представительный орган муниципального образования должен принять меры по исполнению решения суда;
- не предусматривает судебного подтверждения того, что незаконные действия повлекли нарушение прав и свобод человека и гражданина или причинение иного вреда;
- не усматривает в качестве обязательного этапа процедуры привлечения к ответственности представительного органа муниципального образования письменного предупреждения данного органа о возможности привлечения к ответственности;
- устанавливает обязательность судебного подтверждения факта неисполнения первого решения суда;
- устанавливает необходимость законодательной инициативы процедуры роспуска высшим должностным лицом субъекта РФ.

В юридической литературе нередко вставал вопрос об обоснованности положения, согласно которому региональный закон о роспуске представительного органа местного самоуправления издается в форме закона. Большинство ученых отмечают, что данная норма противоречит теории права, так как под законом понимают нормативный правовой акт, применение этого термина в качестве наименования решения о роспуске конкретного представительного органа местного самоуправления свидетельствует о возникновении нового, ненормативного вида этих актов. Действительно, в рассуждениях ученых-правоведов в данном случае присутствует рациональное зерно¹.

Однако Конституционный Суд РФ однозначно указывает на то, что из Конституции РФ не следует, что такое решение не может быть принято в форме закона. Кроме того, Конституционный суд РФ положительно характеризует данную норму, так как закон принимается в более

¹ Дроина, Н.Г. Юридическая ответственность: современные вызовы и решения / Н.Г. Дроина. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 302 с.

усложненной процедуре (в соответствии с обязательными стадиями законодательного процесса). Если рассматривать данную норму как способ запрета упрощения процедуры роспуска представительного органа, являющегося избираемым населением и представляющим его интересы органом, то позиция Конституционного суда РФ объяснима и понятна.

Спорным является, то, что действующий закон не предусматривает обязательной такой стадии привлечения к данному виду ответственности, как предупреждение представительного органа о возможности процедуры роспуска. Вместе с тем, законодатель предусмотрел важную гарантию для органов местного самоуправления - право на обжалование закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования в десятидневный срок со дня вступления в силу этого правового акта, что неким образом выравнивает положение субъектов ответственности и субъектов, инициирующих процедуру роспуска.

Федеральный закон №131-ФЗ закрепляет второе основание ответственности органов, а также должностных лиц местного самоуправления перед государством - ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий. Данное основание ответственности взаимосвязано с положениями вышеуказанного закона, согласно которым помимо вопросов местного значения в ведении муниципальных образований находятся также отдельные государственные полномочия, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления. Наделение муниципальных органов власти отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральным законом, законами субъектов РФ с обязательным предоставлением необходимых для осуществления этих полномочий материальных и финансовых средств. Данное основание ответственности, закрепленное в ст. 72 Федерального закона №131-ФЗ вызывает сложности в его реализации на практике. В первую очередь, проблемным является вопрос о том, что именно в данном случае будет являться основанием ответственности. Таковым может быть действие -

ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий либо бездействие, то есть их неисполнение. По мнению Уварова А.А., в данной статье речь идет только о тех правонарушениях, которые связаны только с неисполнением обязанностей, бездействием органами муниципального образования по реализации переданных им государственных полномочий. Он подчеркивает, что правонарушения, выражающиеся в ненадлежащем исполнении делегированных государственных полномочий, не относятся к данной конструкции, закрепленной в ст. 72 Федерального закона № 131-ФЗ¹. Некоторые авторы придерживаются иной точки зрения, говоря о том, что в данной статье речь идет как о ненадлежащем исполнении государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления, так и о бездействии, неисполнении этих полномочий¹.

Положительным, является закрепление законом важной гарантии для органов местного самоуправления от необоснованного привлечения к ответственности. Ответственность органов муниципального образования может наступить лишь в пределах их обеспечения соответствующими органами государственной власти материальными средствами и финансовыми ресурсами. Фактически, на практике учитывается не то, насколько финансовых ресурсов достаточно для осуществления переданных государственных полномочий, а о том, были ли предоставлены материальные средства в том объеме, в котором это предусмотрено нормативно-правовым актом о передаче вышеуказанных полномочий. Однако в данном случае проблемным является вопрос, можно ли привлечь к ответственности по вышеуказанному основанию органов местного самоуправления, если государственными органами требования закона были выполнены, но выделенных средств оказалось недостаточно для осуществления

¹ Солдатов, С.А. Конституционно-муниципальная ответственность: миф или реальность? / С.А. Солдатов // Общество и право. – 2014. – № 5. – С. 66–69.

делегированных государственных полномочий в полном объеме в силу объективных причин.¹

Федеральный закон №131-ФЗ устанавливает, что соответствующие государственные органы, в случае выявления нарушений требований нормативно-правового акта по вопросам осуществления органами, должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, вправе давать письменные предписания по их устранению, которые являются обязательными для исполнения органами местного самоуправления. За органами местного самоуправления закреплено право обжаловать данные предписания в судебном порядке².

При изучении исследуемого института необходимо описать такую новую для законодательства Российской Федерации меру принуждения муниципальных органов как временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. Ч. 1 ст. 75 Федерального закона №131-ФЗ определяют основания применения данной меры, устанавливая, что отдельные полномочия органов муниципального образования могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ в следующих случаях:

– если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;

– если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов

¹ Усманова, Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности / Р.М. Усманова // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2015. - № 2. - С.12-14.

² Федеральный закон от 2 марта 2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

бюджета муниципального образования в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

– если при реализации государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов.¹

Важно отметить, что в ст. 75 Федерального закона №131-ФЗ речь идет не об изъятии из компетенции органов муниципального образования их полномочий, отнесенных законодателем к их компетенции, а лишь о временном исполнении органами государственной власти субъектов РФ полномочий органов местного самоуправления. Хотя по этому вопросу существуют различные точки зрения, в частности предлагающие полностью запретить вмешательство государства в дела муниципального образования. В исключительных случаях, вмешательство государства в деятельность органов местного самоуправления оправдано, а иногда и необходимо, учитывая то, что в настоящее время местное самоуправление проходит процедуру становления.

Законодатель для предотвращения вмешательства органов государственных органов в исключительную компетенцию органов местного самоуправления установил некоторые ограничения. Такие полномочия муниципального образования как принятие устава, внесение в него изменений, изменение границ муниципального образования, установление

¹ Шайхуллин, М.С. Проблемы применения ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством и пути их преодоления / М.С. Шайхуллин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 51 – 56.

структуры органов местного самоуправления не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ.

В п. 2 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривается введение временной финансовой администрации. Законодатель установил данную меру с целью восстановления платежеспособности муниципального образования. Временная финансовая администрация при необходимости может принять меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, подготовить дополнения и изменения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, вносить их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом, - в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для утверждения законом субъекта РФ. Временная финансовая администрация может обеспечивать контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществлять иные полномочия в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ¹.

Развитие института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством показывает, что федеральным законодателем при принятии Федерального закона № 131-ФЗ учтены разработки правовой науки, в частности в отношении конкретизации субъекта ответственности, формулирования ее оснований, расширения роли суда в процессе ее реализации.

Определенный законодателем механизм привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством свидетельствует о том, что субъект, уполномоченный инициировать процедуру привлечения к ответственности, не обязаны именно таким образом реагировать на неправомерные действия органов

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003 – № 40. – Ст. 3082.

муниципального образования. Следовательно, такие меры как роспуск представительного органа муниципального образования, а также отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации, носят факультативный, т.е. необязательный, характер.

Таким образом, ответственность органов и должностных лиц муниципального образования перед государством необходимо рассматривать в широком смысле в виде совокупности отраслевых видов юридической ответственности, в которых субъектом, иницирующим ответственность, является государство, и в узком смысле в виде ответственности, урегулированной Федеральным законом № 131-ФЗ, за издание незаконных актов и ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий.

Представительный орган местного самоуправления может быть привлечен к ответственности перед государством в виде роспуска в случае подтверждения в судебном порядке факта издания противоречащего законодательству нормативно-правового акта. Процедура привлечения к ответственности должна быть закончена изданием закона субъекта о роспуске представительного органа муниципального образования. Многие исследователи критически относятся к форме данного акта. Однако Конституционным судом РФ поддерживается позиция законодателя, так как данный институт не может быть упрощен, поэтому данная итог данной процедуры должен быть облечен в форму закона ввиду сложной процедуры его принятия.

В процедуре привлечения к ответственности за ненадлежащее исполнение делегированных государственных полномочий важным является закрепление гарантии от необоснованного привлечения к ответственности. Ответственность органов муниципального образования может наступить лишь в пределах их обеспечения соответствующими органами государственной власти материальными средствами и финансовыми ресурсами.

2.3 Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами

В соответствии со ст. 76 Федеральный закон № 131-ФЗ ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральным законом. Данная норма является бланкетной¹.

Проблемным при изучении ответственности органов местного самоуправления является вопрос соотношения конституционно-правовой и гражданско-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами. По этому вопросу ученые-правоведы не могут прийти к единому выводу.

Первая точка зрения сводится к тому, что ст. 76 Федерального закона №131-ФЗ устанавливает возможность привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности. Основание ответственности в данном случае состоит в нарушении прав юридических и физических лиц, причинение им имущественного вреда в результате незаконного действия (бездействия) или принятия незаконных решений органами или должностными лицами местного самоуправления. Возмещение вреда, восстановление нарушенных прав осуществляется в порядке, установленном ГК РФ. Действительно, данная точка зрения имеет право на существование, так как Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет отсылочную норму, характеризующую ответственность изучаемого вида перед физическими и юридическими лицами².

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003 – № 40. – Ст. 3082.

² Мустафин, А.М. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации / А.М. Мустафин // Научное сообщество студентов. – 2016. – № 5. – С. 312– 316.

Вторая точка зрения сводится к тому, что ответственность за причинение вреда перед физическими и юридическими лицами в данном случае имеет собственное юридическое содержание, отличающееся от гражданско-правовой, а также имеет самостоятельные основания возникновения. В Постановлении Конституционного суда от 9 июня 1992 г. № 7-П отмечено, что основание возникновения ответственности государства в конституционном смысле – это, в первую очередь, нарушение принципов конституционной государственности. В конституционном и гражданском праве по-разному характеризуется ущерб, который вызван незаконными действиями органов государственной власти. В гражданском праве действует принцип исчислимости ущерба, тогда как вред, причиненный государством, органами и должностными лицами может быть реально неисчисляемым вредом. Данная точка зрения также является оправданной, так гражданско-правовая ответственность действительно имеет свои отличительные признаки, отграничивающие ее от названной в Федеральном законе № 131-ФЗ ответственности перед физическими и юридическими лицами.

Также в литературе высказана точка зрения, что гражданско-правовая ответственность и конституционно-правовая ответственность, возникающие из причинения вреда отличаются основаниями и условиями ответственности, правовым режимом, санкциями и целями. Главным отличием является то, что в основу ответственности органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами положен общий конституционный принцип судебного обжалования любых властных решений¹.

Анализ высказанных точек зрения в юридической литературе по указанной выше проблеме позволяет сделать вывод о том, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами является неоднородной. Данный вид

¹ Шайхуллин, М.С. Проблемы применения ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством и пути их преодоления / М.С. Шайхуллин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 51 – 56.

ответственности может возникать как из публично-правовых, так и из частноправовых отношений в силу того, что правовой статус органов местного самоуправления имеет ряд особенностей. В одном случае органы местного самоуправления и их должностные лица являются носителями властных полномочий. В другом случае, могут выступать в качестве равноправных участников гражданского оборота, то есть в качестве субъектов гражданско-правовых отношений). Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами в значительной степени является общим принципом организации их деятельности. Реализация данного принципа обеспечивается институтами как конституционно-правовой, так и гражданско-правовой ответственности.

Органы местного самоуправления несут ответственность перед физическими и юридическими лицами в случае совершения действий, нарушающих их права и свободы, причиняющих имущественный и иной ущерб. Важным является то, что к данному виду ответственности могут быть привлечены только непосредственно органы местного самоуправления. Должностные лица не являются субъектами гражданского права, вследствие чего не могут быть привлечены к данному виду ответственности. Ущерб, причиненный в результате незаконных действий (бездействия), в том числе издания, не соответствующего закону или уставу акта местного самоуправления, подлежит возмещению муниципальным образованием.

Органы местного самоуправления несут ответственность перед физическими и юридическими лицами в следующих случаях.

- Принятие органами или должностными лицами местного самоуправления незаконных актов, нарушающих права и свободы граждан.
- Причинение имущественного или иного вреда противоправными действиями органа или должностного лица местного самоуправления.

Возмещение ущерба в этом случае регулируется ст. 1069 Гражданского кодекса РФ. Норма данной статьи сформулирована с учетом требований ст.

16 Гражданского кодекса РФ. В данной статье, предусмотрен властно-административный характер действий органов местного самоуправления в отличие от общих правил деликтной ответственности. Возвращаясь к правовой природе данного вида ответственности, необходимо отметить, что данная норма законодательства действительно подтверждает неоднородность, двойственную природу изучаемого вида ответственности, указывает на ее как гражданско-правовую, так и публично-правовую природу¹.

Виды и формы деяний, причиняющих вред, весьма многообразны. Ими могут быть как нормативные, так и индивидуальные правовые акты, являющиеся обязательными для исполнения. Чаще всего, органы местного самоуправления привлекается к ответственности за бездействие, которое приводит к причинению материального вреда. Граждане и юридические лица могут возместить ущерб в судебном порядке. Примерами такого бездействия является неисполнение органами местного самоуправления своих обязанностей по энергоснабжению жилых домов, уборке территорий от снега, мусора и т.д.

– Причинение вреда органами или должностными лицами местного самоуправления в результате хозяйственной и технической деятельности. Ответственность может наступать, например, в результате невыполнения ими условий гражданско-правовых договоров с физическими и юридическими лицами. Ответственность в таком случае наступает в общем порядке (ст. 1064 ГК РФ).

Законодатель предусмотрел как внесудебный, так и судебный порядок разрешения споров, при привлечении органов и должностных лиц местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности и возмещении ущерба. Внесудебный порядок является в данном случае необязательным. В настоящее время органы судебной власти - Конституционный Суд РФ, суды

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552.

общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации - разрешают отнесенные к их ведению дела, возникающие из административно-правовых отношений. Большая их часть разрешается судами общей юрисдикции. Анализ судебной практики показывает, что количество таких дел по привлечению к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления возрастает. Публично-правовой характер отношений, подлежащих судебному рассмотрению, порождает определенную специфику процессуального регулирования порядка рассмотрения и разрешения дел исследуемой категории. Они рассматриваются судами общей юрисдикции в рамках гражданского судопроизводства на основе применения норм искового производства, но с учетом действия ряда специальных норм¹.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами в настоящий момент достаточно подробно регламентируется действующим гражданским законодательством РФ. Законодатель, закрепляя вопросы ответственности в данном случае создает специальные условия привлечения данных лиц к ответственности, смысл которых определяется специфическим характером деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ не конкретизирует понятие, основания, процедуру привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, закрепляя лишь отсылочную норму. В связи с этим, в правовой науке нет единого мнения относительно того, к какую природу имеет данный вид ответственности - конституционно-правовую или гражданско-правовую. Природа ответственности перед физическими и юридическими лицами является неоднородной. В силу того, что органы и

¹ Заболотских, Е.М. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Научно-практическое пособие / Е.М. Заболотских. М.:– Проспект, 2015. – 149 с.

должностные лица имеют разный правовой статус, она может быть как гражданско-правовой, так и конституционно-правовой.

Подводя итог рассмотренным в данной главе вопросам ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, необходимо отметить следующие моменты.

Мерой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, закрепленной на законодательном уровне, является отзыв выборных органов, должностных лиц муниципального образования. Основания, процедура отзыва выборных должностных лиц в уставном нормотворчестве каждого муниципального образования регулируется по-разному. Одни муниципальные образования полностью дублируют нормы федерального законодательства в этой области. Другие муниципальные образования закрепляют либо одно общее основание отзыва, либо конкретный, подробный перечень оснований и детализированный порядок голосования по отзыву. Многие муниципальные образования полностью отказались от регулирования института отзыва, ввиду изменений в законодательстве относительно того, что данная мера ответственности не может применяться, в случае избрания депутатов по смешанной избирательной системе.

Ответственность органов и должностных лиц муниципального образования перед государством необходимо рассматривать в широком смысле в виде совокупности отраслевых видов юридической ответственности, в которых субъектом, иницирующим ответственность является государство, и в узком смысле в виде ответственности, урегулированной Федеральным законом № 131-ФЗ, за издание незаконных актов и ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий.

Несмотря на определенное преобразование законодателем исследуемого вида ответственности, сохранен подход разделения порядка привлечения к ответственности представительного органа муниципального

образования и отдельных должностных лиц. Кроме того, действующее законодательство приведено в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления, путем закрепления такого основания ответственности, как ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами в настоящий момент достаточно подробно регламентируется действующим гражданским законодательством РФ. Законодатель, закрепляя вопросы ответственности в данном случае создает специальные условия привлечения данных лиц к ответственности, смысл которых определяется специфическим характером деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог рассмотренным в данной главе вопросам ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, необходимо сделать следующие выводы:

– В муниципально-правовой науке подходы к понятию ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления разделяются под влиянием концепций широкого, двухаспектного и узкого понимания юридической ответственности. Позитивная ответственность проявляется в обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления осуществлять возложенные на них обязанности по решению вопросов местного значения в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, муниципально-правовыми актами. Негативная ответственность реализуется в виде юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед государством, населением, физическими и юридическими лицами и связана с необходимостью претерпевания неблагоприятных последствий.

– Особую значимость имеет классификация ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по субъекту, перед которым несут ответственность органы и должностные лица местного самоуправления, которую ввел законодатель и провозгласил отдельные ее виды, ранее неизвестные правовой науке: перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Кроме того, положительным является «первоочередность» закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ ответственности перед населением и постановкой акцента на значимости этого вида ответственности, так как это отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия.

– Основания, процедура отзыва выборных должностных лиц, как мера ответственности перед населением в уставном нормотворчестве каждого муниципального образования регулируется по-разному. Одни муниципальные образования полностью дублируют нормы федерального законодательства, другие закрепляют либо одно общее основание отзыва, либо конкретный, подробный перечень оснований и детализированный порядок голосования по отзыву. Многие муниципальные образования полностью отказались от регулирования института отзыва, ввиду изменений в законодательстве относительно того, что данная мера ответственности не может применяться, в случае избрания депутатов по смешанной избирательной системе.

– В процедуре привлечения к ответственности за ненадлежащее исполнение делегированных государственных полномочий важным является закрепление гарантии от необоснованного привлечения к ответственности. Ответственность органов муниципального образования может наступить лишь в пределах их обеспечения соответствующими органами государственной власти материальными средствами и финансовыми ресурсами.

– Проблемным в реализации отзыва выборных должностных лиц является вопрос о количестве необходимых голосов при голосовании. Законодатель четко указывает на то, что выборное должностное лицо считается отозванным в случае, если за это проголосовало не менее половины числа избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании. При этом, в данном подходе не отражена верная, на наш взгляд, позиция Конституционного Суда РФ, который указывает, что число проголосовавших за отзыв выборного лица не должно быть меньше число голосов, проголосовавших за избрание данного лица.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно- правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. – 2009. – 21 явл. – № 7.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
3. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003 – № 40. – Ст. 3082.
6. Федеральный закон от 2 марта 2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
7. Постановление Конституционного суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 42. – Ст. 4902.
8. Устав города Томска от 4 мая 2010 г. Принят решением Думы города Томска от 4 мая 2010 г. № 1475 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

9. Устав города Перми от 13 марта 1996 г. Принят решением Думы города Перми от 13 марта 1996 г. № 152 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

10. Устав городского округа «Город Хабаровск» от 3 января 2002 г. Принят решением городской Думы от 03 января 2002 года № 162 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

11. Устав города Тулы от 27 мая 1999 г. Принят решением Тульской городской думы от 27 мая 1999 г. №19/332) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

12. Устав города Тамбов от 4 мая 2005 г. Принят решением городской думы г. Тамбов от 4 мая 2005 г. №704) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

13. Устав города Оренбурга от 28 апреля 2015 г. Принят решением Оренбургского городского Совета от 28 апреля 2015 г. № 1015 // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

14. Устав города Нефтеюганска от 30 мая 2005 г. Принят решением государственной думы г. Нефтеюганска от 30 мая 2005 г. №475) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

15. Устав города Барнаула Алтайского края от 28 июня 2008 г. Принят решением городской думы г. Барнаула от 28.06.2008 №789) // Документ официально опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

Учебная и научная литература

16. Алексеев, И.А. Муниципально-правовая ответственность. Проблемы теории и практики / И.А. Алексеев. – М.: Проспект, 2016. – 320 с.

17. Васильев, В.И. Муниципальное право России: Учебник. / В.И. Васильев. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2014. – 345 с.
18. Дроина, Н.Г. Юридическая ответственность: современные вызовы и решения / Н.Г. Дроина. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 302 с.
19. Заболотских, Е.М. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Научно-практическое пособие / Е.М. Заболотских. М.:– Проспект, 2015. – 149 с.
20. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин. – М.: ТК Велби, 2017. – 672 с.
21. Постовой, Н.В. Муниципальное право России. Учебник. / Н.В.Постовой. – М.: Юристъ, 2015. – 313 с.
22. Шугрина, Е.С. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика / Е.С. Шугрина. – М.:Проспект, 2014. – 347 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

23. Алексеев, И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности / И.А. Алексеев // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 16–19.
24. Аминов, И.Р. Взаимодействие государства и местного самоуправления в Российской Федерации / И.Р. Аминов // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2016. – № 19. – С. 239–242.
25. Баранов, М.Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления / М.Б. Баранов // Молодой ученый. – 2015. – № 13. – С. 485 – 487.
26. Гладких, Н.М. О роли контроля представительного органа муниципального образования за деятельностью исполнительно-распорядительного органа муниципального образования / Н. М. Гладких // Южно-Уральский государственный университет. – 2014. – № 3. – С. 127–131.

27. Малявкина, Н.В. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением / Н.В. Малявкина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2017. – № 1. – С. 20 – 23.
28. Мустафин, А.М. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации / А.М. Мустафин // Научное сообщество студентов. – 2016. – № 5. – С. 312– 316.
29. Прудникова, Т.А. Административно-правовая ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 5. – С. 183–185.
30. Роженцев, С.В. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: понятия и классификация / С.В. Роженцев // Мир политики и социологии. – 2013. – № 9. – С. 72–85.
31. Солдатов, С.А. Конституционно-муниципальная ответственность: миф или реальность? / С.А. Солдатов // Общество и право. – 2014. – № 5. – С. 66–69.
32. Трофимова, Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации / Г.А. Трофимова // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 223–233.
33. Туриянов, А.Р. Прокурорский контроль и надзор за деятельностью местного самоуправления / А.Р. Туриянов // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: Теория, методология, практика. – 2014. – № 14. – С. 114–119.
34. Усманова, Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности / Р.М. Усманова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 2. – С.12–14.
35. Хаматзянова, Д.Р. Ответственность органов должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования /

Д.Р. Хаматзянов // Юриспруденция, история, социология, политология и философия. – 2018. – № 1. – С. 99–102.

36. Чихладзе, Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации / Л.Т. Чехладзе // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 5. – С. 33–36.

37. Шайхуллин, М.С. Проблемы применения ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством и пути их преодоления / М.С. Шайхуллин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 2. – С. 51 – 56.

38. Шаповалов, А.А. Публичная ответственность государственной и муниципальной власти: общетеоретический аспект / А.А. Шаповалов // Юридическая наука. – 2015. – № 1. – С. 27–29.

39. Ярошенко, Н.И. Институт конституционно-правовой ответственности как фактор развития нормоконтроля в Российской Федерации / Н.И. Ярошенко // Адвокатская практика. – 2014. – № 3. – С. 53–62.