УДК: 342.553 DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-2-104-108

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ: ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

***Модникова Т.Н.*[1]**

Статья посвящена исследованию системы муниципальных правовых актов в современной науке конституционного и муниципального права. Автор показывает дискуссионность и многозначность толкования ответственности органов и должностных лиц муниципального образования в теории и законодательстве.

Автором обосновывается, что на практике фактически каждое неудачное действие главы муниципального образования можно при желании «увязать» с нарушением того или иного права и свободы человека и гражданина, угрозой единству правового или экономического пространства. Подобные нормы в конечном итоге дают высшим должностным лицам субъектов Федерации инструмент давления на глав муниципальных образований и вмешательства в их конституционную компетенцию. В конечном итоге автором предлагается внести поправки в ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Ключевые слова: местное самоуправление, ответственность, публичная власть, вопросы местного значения.

RESPONSIBILITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND OFFICERS: LEGAL ASPECT

MODNIKOVA T.N. – Candidate of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Central Russian Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: mmts77@mail.ru

The author proves that in practice every unsuccessful action of the head of a municipal formation can be "linked", if desired, to the violation of any rights and freedoms of a man and citizen, a threat to the unity of the legal or economic space. Such norms ultimately give the highest officials of the subjects of the Federation an instrument of pressure on the heads of municipal entities and interference in their constitutional competence. The article is devoted to the study of the system of municipal legal acts in the modern science of constitutional and municipal law. The author shows the discussion and polysemy of the interpretation of the responsibility of bodies and officials of the municipal formation in theory and legislation. To sum it up, the author proposes to amend Art. 74 of the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation".

Keywords: local self-government; responsibility; public authority; issues of local significance.

Модникова Татьяна Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления-филиал, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, 5а, e-mail: mmts77@mail.ru

В механизме взаимодействия между субъектами Федерации и муниципальными образованиями наблюдается фактор наличия непосредственной иерархии (в отличие, например, от механизма взаимодействия субъектов Федерации с городскими и сельскими поселениями, где «промежуточным» звеном выступают муниципальные районы)[1]. Однако следует подчеркнуть, что органы местного самоуправления подотчетны субъекту Федерации исключительно в области отдельных государственных полномочий, переданных законом субъекта Федерации.

Так, К.В. Арановский и С.Д. Князев право мерно критикуют буквальное прочтение Конституции Российской Федерации, из которого якобы вытекает однозначный вывод об обособленном статусе местно го самоуправления, исключающем какую- либо его зависимость от органов государ ства[2].

В части реализации вопросов местного значения органы местного самоуправления самостоятельны, они не подчиняются органам власти субъектов Федерации и, следовательно, не должны нести какой-либо публичной ответственности. В связи с наличием этого важного обстоятельства вполне уместно допустить непосредственную ответственность органов местного самоуправления городских и сельских поселений перед субъектами Федерации при наличии прямой (лишенной признака непосредственности) иерархической связи.

Безусловно, институт местного самоуправления в своем историческом аспекте всегда выступал стабилизатором отношений между государством и обществом, что особо проявляется в кризисные и переходные этапы[3].

Если субъект Федерации наделяет главу муниципального района отдельным государственным полномочием, то именно глава муниципального района должен нести ответственность за ненадлежащее осуществление данного полномочия перед субъектом Федерации. Аналогичным образом, если субъект Федерации наделяет главу городского или сельского поселения отдельным государственным полномочием субъекта Федерации, то глава муниципалитета должен нести ответственность перед субъектом Федерации, а не перед муниципальным районом. Тем более потому, что подчиненность одних муниципальных образований другим муниципалитетам запрещена законодательством.

Принципиально иная картина характерна для взаимоотношений органов местного самоуправления друг с другом. В данной подсистеме взаимодействия органов публичной власти логично ожидать действия признака наличия или отсутствия процесса реализации вопросов местного значения. Если глава муниципального образования нарушает свои публично-правовые обязанности, связанные с реализацией вопросов местного значения, то ответственность он должен нести перед представительным органом муниципального образования. При этом должна исключаться какая-либо ответственность за реализацию отдельных государственных полномочий, переданных муниципалитетам федеральным законом или законом субъекта Федерации[4].

---

[1] См.: Никифорова Н.В. Конституционно-правовые гарантии ответственности главы муниципального образования, представительного органа местного самоуправления перед государством // Конституция Российской Федерации и проблемы построения демократического общества и правового государства. – Новосибирск: СибАГС, – 2009. – С. 112; Башкирцев А.Ю. Ответственность глав муниципальных образований и представительных органов местного самоуправления перед государством: теоретические и практические аспекты // Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России. – Улан-Удэ, 2004. – С. 55–58.

[2] Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Рос сийской Федерации // Правоведение. 2007. – № 6. – С. 104.

[3] Меркулова К.Г. Институциональная организация органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы//Среднерусский вестник общественных наук. 2015. – Т. 10. – № 4. – С. 108– 113.

[4] См.: Банщиков С.А. Ответственность главы муниципального образования перед представительным органом местного самоуправления: противоречия законодательства // Сибирский юридический вестник. – 2010.– №1. – С. 16–21.

Однако указанные теоретико-методологические предпосылки не в полной мере реализуются федеральным законодателем. Анализ статей 74 и 74.1 Федерального закона «Об общих принципах…» показывает, что перечисленные в них основания не дифференцированы в зависимости от конституционно установленного разграничения предметов ведения муниципальных образований, включающих вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которые переданы органам муниципалитетов.

В статье 74 анализируемого Закона, по существу, указано на два основания для отрешения главы муниципального образования от должности. Первое сопряжено с фактом издания противоправного нормативного правового акта, второе – с действиями, влекущими нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Однако эти деяния могут совершаться как при реализации вопросов местного значения, так и в ходе осуществления отдельных государственных полномочий, переданных муниципалитету региональным законом.

Если глава муниципального образования издает нормативный правовой акт, противоречащий требованиям нормативных правовых актов более высокой юридической силы, то в этом случае возможны, как минимум, две причины: либо глава муниципального образования превысил свою компетенцию («вышел за рамки» вопросов местного значения или, «находясь в рамках» вопросов местного значения, нарушил компетенцию других органов этого же муниципального образования), либо нормативный правовой акт более высокой юридической силы нарушил конституционную сферу исключительного ведения муниципальных образований, необоснованно вмешавшись в область вопросов местного значения. Судебная практика, в том числе – Конституционного Суда Российской Федерации, весьма богата примерами, когда нормативные правовые акты, имеющие с формальной стороны более высокую юридическую силу, фактически представляют собой противоправные акты, поскольку необоснованно вмешиваются в конституционную компетенцию муниципальных образований[1].

Пункт 1 части 1 статьи 74 анализируемого Закона содержит в себе исчерпывающий перечень нормативных правовых актов, которым не должны противоречить нормативные правовые акты главы муниципального образования. Однако этот перечень опирается на презумпции конституционности и законности каждого из них. Как должен поступать правоприменитель в случае, если указанные презумпции опровергаются судебной практикой? Например, федеральный конституционный закон или федеральный закон может быть признан Конституционным Судом Российской Федерации, противоречащим Конституции Российской Федерации. Устав муниципального образования может противоречить требованиям законодательства и т.д. Допускается ли в этом случае отрешение от должности главы муниципального образования ввиду факта противоречия его нормативного правового акта другому (противоправному) нормативному правовому акту?

[1] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

Еще более неопределенными с конституционно-правовой точки зрения выглядят такие последствия, как «нарушение прав и свобод человека и гражданина, угроза единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации» (пункт 2 части 1 статьи 74 анализируемого Закона).

Практика показывает, что фактически каждое неудачное действие главы муниципального образования можно при желании «увязать» с нарушением того или иного права и свободы человека и гражданина, угрозой единству правового или экономического пространства. Безусловно, часть из них заложены как институциональные правововые ловушки[1]. Подобные нормы в конечном итоге дают высшим должностным лицам субъектов Федерации инструмент давления на глав муниципальных образований и вмешательства в их конституционную компетенцию. Единственным сдерживающим фактором здесь выступает предварительная судебная проверка. Однако в суде не так сложно доказать, что даже незначительное правонарушение, допущенное главой муниципального образования, нарушило права и свободы человека и гражданина. При доказанности этого факта у высшего должностного лица субъекта Федерации появляются все правовые основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципалитета.

В связи с изложенным уместно обратить внимание на весьма «мягкий» характер корреспондирующей этому нормы статьи 21 анализируемого Закона. Согласно статье 21, органы государственной власти обладают правом контроля над осуществлением отдельных государственных полномочий, «в случае нарушения требований законов» вправе давать письменные предписания по устранению нарушений, которые обязательны для исполнения, но могут быть обжалованы в судебном порядке. Иными словами, государственные органы не вправе давать произвольные письменные предписания. Они должны быть мотивированными со ссылкой на законодательство. Исполнение подобных предписаний обязательно, но не влечет за собой какой-либо ответственности в случае нарушения требований законов.

На основании изложенного считаем целесообразным изложить статью 74 анализируемого Закона в следующей редакции:

«Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях грубого или неоднократного нарушения требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законом субъекта Российской Федерации».

Библиография/References:

1. Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. – 2007. – № 6. – С. 104 – 114.

2. Башкирцев А.Ю. Ответственность глав муниципальных образований и представительных органов местного самоуправления перед государством: теоретические и практические аспекты // Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России. – Улан-Удэ, 2004. – С. 55–58.

[1] Щеголева Н.А., Борисов А.С. К вопросу об умалении права населения муниципального образования на правотворческую инициативу.//Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. – № 4. – С. 8– 11.

3. Банщиков С.А. Ответственность главы муниципального образования перед представительным ограном местного самоуправления: противоречия законодательства // Сибирский юридический вестник. – 2010. – № 1. – С. 16–21.

4. Меркулова К.Г. Институциональная организация органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – Т. 10. – № 4. – С. 108–113.

5. Никифорова Н.В. Конституционно-правовые гарантии ответственности главы муниципального образования, представительного органа местного самоуправления перед государством // Конституция Российской Федерации и проблемы построения демократического общества и правового государства. – Новосибирск: СибАГС., 2009. – С. 112.

6. Щеголева Н.А., Борисов А.С. К вопросу об умалении права населения муниципального образования на правотворческую инициативу // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 4. – С. 8-11.

1. Aranovskii, K.V., Kniazev, S.D. (2007) Natsional'naia versiia mestnogo samoupravleniia v interpretatsii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii [National version of local self-government in the interpretation of the Constitutional Court of the Russian Federation] // Pravovedenie. – № 6. – P. 104 – 114. (In Russ.)

2. Bashkirtsev, A.I. (2004) Otvetstvennost' glav munitsipal'nykh obrazovanii i predstavitel'nykh organov mestnogo samoupravleniia pered gosudarstvom: teoreticheskie i prakticheskie aspekty [responsibility of Heads of municipalities and local government representative bodies before the State: theoretical and practical aspects] // Problemy pravovogo regulirovaniia federativnykh otnoshenii v Rossii [problems of legal regulation of federal relations in Russia] – Ulan-Ude – P. 55–58. (In Russ.)

3. Banshchikov, S.A. (2010) Otvetstvennost' glavy munitsipal'nogo obrazovaniia pered predstavitel'nym ogrannom mestnogo samoupravleniia: protivorechiia zakonodatel'stva [the responsibility of the head of the municipality before the representative local government ogrannom: contradictions in legislation] // Sibirskii iuridicheskii vestnik [Siberian Law Gazette] – № 1. – P. 16–21. (In Russ.)

4. Merkulova, K.G. (2015) Institutsional'naia organizatsiia organov mestnogo samoupravleniia v usloviiakh munitsipal'noi reformy [Institutional organization of bodies of local government in the conditions of municipal reform] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – T. 10. – № 4. – P. 108-113. (In Russ.)

5. Nikiforova, N.V. (2009) Konstitutsionno-pravovye garantii otvetstvennosti glavy munitsipal'nogo obrazovaniia, predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniia pered gosudarstvom [Constitutional and legal guarantees the responsibility of Heads of municipal education, representative body of local self-government before the State] // Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii i problemy postroeniia demokraticheskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva [Constitution of the Russian Federation and the challenges of building a democratic society and the rule of law]. – Novosibirsk: SibAGS – P. 112. (In Russ.)

6. Shchegoleva, N.A., Borisov, A.S. (2013) K voprosu ob umalenii prava naseleniia munitsipal'nogo obrazovaniia na pravotvorcheskuiu initsiativu [To the question about belittling the rights of the population of a municipality on the law-making initiative] // Munitsipal'naia sluzhba: pravovye voprosy [Municipal Service: legal issues]. – № 4. – P. 8-11. (In Russ.)