dekabrya 2015 g. № 1417 «Ob utverzhdenii Polozheniya o deklarirovanii proizvoditelyami, importerami tovarov, podlezhaschih utilizacii, kolichestva vypuschennyh v obraschenie na territorii Rossiyskoy Federacii za predyduschiy kalendarniy god gotovyh tovarov, v tom chisle upakovki».
11. *Lomihova M.* Ekologicheskiy sbor: byt' ili ne byt' // Spravochnik ekologa. 2015. № 7. http://www.profiz.ru/eco/7_2015/eco_sbor_7/

УДК 342.553.03:352

ИНСТИТУТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ РОССИИ

Модникова Татьяна Николаевна кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал
(302028, Россия, г. Орел, Б. Победы, 5а)
E-mail: mmts77@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена исследованию института юридической ответственности в современной науке конституционного и муниципального права. Автор показывает различные подходы к данной проблематике, анализируя роль государственных органов и их полномочий по отношению к органам местного самоуправления.

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

В современной науке конституционного и муниципального права возрастающее значение приобретает институт юридической ответственности. В отличие от наук гражданского, уголовного и административного права, в которых институт ответственности изначально занимал ключевое положение в системе правового регулирования общественных отношений, в науке конституционного права наблюдаются тенденции становления и развития института ответственности. Это обусловлено, с одной стороны, спецификой предмета конституционного права, с другой – особенностями государственного и правового развития страны, ее традициями и правовой культурой. В значительной степени данные явления присущи муниципально-правовому регулированию общественных отношений. Не случайно И. А. Алексеев считает возможным «уверенно утверждать», что «в системе местного самоуправления к субъектам муниципально-правовых отношений могут применяться все известные виды юридической ответственности: конституционно-правовая, административная, уголовная, гражданско-правовая, дисциплинарная, муниципально-правовая» [1. С. 59].

В начальный период, после конституционной реформы 1993 г., в обществе складывалось несколько упрощенное и одностороннее представление о природе ответственности органов муниципальных образований. Считалось (и не без основания), что органы местного самоуправления нуждаются в особой защите от неправомерного вмешательства государства в их деятельность. Вместо ответственности культивировались политико-правовые идеи самостоятельности, автономии и обособленности муниципалитетов. Все это имело свои причины: в советский период истории местное управление рассматривалось в качестве компонента единой иерархической системы Советов и исполкомов Советов, подчиненной принципам демократического централизма. Наряду с выборностью Советы и исполкомы должны были подчиняться общему руководству, проводить на местах партийную линию и способствовать укоренению советской идеологии. По мнению итальянского уче-

ного А. Витале, значительная часть советского наследия в сфере управления регионами, наделенными формальной самостоятельностью, не разрушена и после принятия Конституции 1993 г. В частности, признание Президента Российской Федерации координатором взаимоотношений между центром и периферией уже само по себе исключает существование какой-либо децентрализации [2. С. 37].

С приходом к власти М. С. Горбачева, в последующем – Б.Н. Ельцина, стали отчасти развиваться децентрализованные начала в государственном и муниципальном строительстве. Естественно, что вопросы государственно-правовой (конституционно-правовой, муниципально-правовой) ответственности не воспринимались в качестве приоритетных. В современном обществе приоритеты меняются. Наблюдается тенденция «огосударствления» местного самоуправления, при которой «гораздо больший акцент делается на подотчетности местного самоуправления государству, нежели гражданскому обществу» [3. С. 40], а делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и установление жесткого перечня собственных полномочий местных властей на самом деле является «созданием третьего уровня государственной власти с помощью укрепления административной инфраструктуры на муниципальном уровне» [4. С. 87].

Юридическая ответственность подразделяется на виды во многом по отраслевому признаку. В самом общем виде ответственность главы муниципального образования может быть установлена перед следующими субъектами: во-первых, населением, его избравшим (досрочный отзыв); во-вторых, представительным органом муниципального образования (удаление в отставку); в-третьих, высшим должностным лицом субъекта Федерации (отрешение от должности); в-четвертых, законодательным (представительным) органом субъекта Федерации; в-пятых, высшими федеральными органами государственной власти (Президентом, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством; федеральным министерством, агентством или службой, которым подведомственны вопросы организации местного самоуправления) [5. С. 23; 6. С. 4; 7. С. 75; 8. С. 13 – 15]. Изучение действующего законодательства приводит к выводу, что не все из указанных форм подлежат эффективному использованию. Законодатель отдает предпочтение институтам отзыва, удаления в отставку и отрешения от должности.

Ю. С. Артюхов считает, что «ответственность главы муниципального образования можно рассматривать как ответственность носителя публичной власти». Из этого совершенно верного тезиса автор, однако, приходит к весьма спорному выводу о том, что «существенное значение имеет не получение власти, а разграничение ответственности перед гражданами, местным сообществом, государством за осуществление власти местного самоуправления» [9. С. 40]. Близкой точки зрения придерживается И. А. Умнова (Конюхова), полагая, что «чем больше носитель власти ее получает, тем большую ответственность он несет перед народом» [10. С. 220]. Спорность данных утверждений обусловлена тем, что понятие ответственности является многозначным. Если под ответственностью понимать «негативную» или «ретроспективную» ответственность – мера санкции обусловливается не столько «количеством» власти правонарушителя, сколько характером правонарушения и его последствиями (например, если глава муниципального образования и сотрудник небольшого отдела в аппарате муниципалитета независимо друг от друга получают взятки одинакового размера, то их ответственность, при прочих равных условиях, должна быть одинаковой). Если же понятие ответственности толковать шире, в «позитивном» аспекте (т. е. как публично-правовую обязанность, обязательство) – разумеется, степень ответственности будет находиться в зависимости от объема полномочий, характера компетенции и других юридических значимых обстоятельств.

Следует подчеркнуть, что наблюдающаяся в современной России общая тенденция к расширению и усилению мер ответственности органов и должностных лиц публичной власти (включая местное самоуправление) приводит к определенным превышениям надлежащей степени допустимости (или, если выразиться более точно – «перегибам»). Так, высказываются предложения об усилении «дисциплинарной ответственности» выборных должностных лиц, основанные на императивном мандате в системе местного самоуправления. Например, А. В. Кузько предлагает отзывать депутатов за систематическое нарушение ре-

гламента представительного органа, за несоблюдение сроков рассмотрения обращений граждан и даже за нарушения норм депутатской этики [11. С. 24 – 26].

Представляется, что установление мер дисциплинарной ответственности для депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления не в полной мере соответствует природе выборного мандата. Дисциплинарная ответственность допустима в системе административных отношений, т. е. отношений лиц, административно подчиненных друг другу (работодатель – наемный персонал; начальник – подчиненный). В конституционных правоотношениях органы и должностные лица, как правило, друг другу административно не подчинены. В частности, если законодатель устанавливает институт административной ответственности главы муниципального образования, то, во всяком случае, должны быть найдены ответы на следующие вопросы: во-первых, перед каким органом или должностным лицом несет ответственность глава муниципального образования; во-вторых, каковы дисциплинарные основания для применения мер подобной ответственности. Аналогичные суждения можно распространить на институт дисциплинарной ответственности представительного органа муниципального образования, его депутатов и должностных лиц, местной администрации, контрольного органа муниципального образования и муниципальной избирательной комиссии. В связи с этим С. Д. Князев и К. В. Арановский верно подчеркивают, что «список оснований права на власть нельзя считать исчерпывающим - мало ли найдется мотивов, побуждающих признать над собою чужое господство или господствовать самому! Во всей известной истории человек непременно обнаруживал, воображал, чувствовал власть и присваивал права на нее то себе, то другим субъектам – и вымышленным, и реальным. Среди оснований законной власти числится и представительство, с которым выборы тесно связаны. Считается правомерным то положение, когда представитель облечен распорядительными правами и связан обстоятельствами, выводимыми из формального доверия либо из закона» [12. С. 23 – 24] .

Предположим, что законодатель устанавливает институт дисциплинарной ответственности главы муниципального образования перед высшим должностным лицом субъекта Федерации. Если исходить из предположения, что между этими лицами существует административно-правовая связь (именно так, к сожалению, бытовое правосознание и толкует механизм взаимодействия этих должностных лиц) – то подобные меры дисциплинарной ответственности глав муниципалитетов являлись бы допустимыми. Однако конституционный институт местного самоуправления строится на совершенно иных принципах. Глава муниципального образования имеет самостоятельную компетенцию по отношению к высшему должностному лицу субъекта Федерации. При определенных обстоятельствах (в частности, в случае неправомерного вмешательства высшего должностного лица субъекта Федерации в полномочия главы муниципалитета) последний несет конституционную обязанность действовать по своему усмотрению (зачастую, вопреки воле высшего должностного лица). Не исключены судебные тяжбы между указанными должностными лицами. Глава муниципального образования административно не подчиняется высшему должностному лицу субъекта РФ. Поэтому для полноценного функционирования института дисциплинарной ответственности недостает ряда ключевых признаков дисциплинарного правонарушения (субъектный состав, объективная сторона).

Изложенные аргументы частично утрачивают свое значение в случае, если законодатель позиционирует дисциплинарную ответственность главы муниципального образования перед представительным органом местного самоуправления. Однако, как и в предыдущем случае, между представительным органом и главой муниципального образования не складываются административные отношения. Представительный орган муниципального образования не вправе давать главе муниципалитета какие-либо указания (поручения, приказы), которые были бы обязательными для исполнения. Однако глава муниципального образования подотчетен представительному органу. Последний вправе удалить его в отставку по определенным основаниям, указанным в законодательстве.

По названным причинам следует согласиться с точкой зрения о необходимости упорядочения и унификации процедуры привлечения к ответственности органов местного самоуправления на федеральном уровне [13. С. 38].

Е. А. Коровникова верно отмечает, что «нарочитая усложненность» процедур досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц «практически заранее обрекает инициативу» досрочного прекращения полномочий «на провал» [14. С. 19]. Однако есть и обратная сторона: упрощение круга оснований для досрочного прекращения полномочий нарушает принцип «непрерывности функционирования» власти высшего должностного лица публично-территориального образования [15. С. 17].

Применение мер конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности к главам муниципальных образований связано с проблемой не столько определения субъектного состава (они достаточно ясны и круг их весьма ограничен), сколько с вопросом об основаниях применения мер ответственности. В самом общем виде эти основания вписываются в формулы «неисполнения полномочий», «утраты доверия», «недостаточно эффективной деятельности» и т. д. Но подобные основания имеют чрезмерно общий характер и при подобных формулировках в законодательстве создают почву для определенных злоупотреблений.

Таким образом, на наш взгляд, институт дисциплинарной ответственности глав муниципальных образований не имеет под собой достаточных юридических оснований и, следовательно, перспективы. Более правильным было бы говорить об особой (конституционно-правовой и (или) муниципально-правовой ответственности), которая обусловлена соответствующим кругом субъектов правоотношений и основаниями для применения мер воздействия на потенциальных или состоявшихся правонарушителей.

Литература

1. *Алексеев И. А.* Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.
2. *Васильева Т. А.* Десятилетие российской Конституции: взгляд из Италии и из России // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1.
3. *Масловская М. В.* Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12.
4. *Либоракина М.* Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М., 2003.
5. *Артюхов Ю. С.* Предложения по совершенствованию федеральных, региональных и муниципальных правовых актов, устанавливающих правовую ответственность главы муниципального образования // Вестник Воронежского института МВД России. 2008. № 2.
6. *Амусова Л. С.* Ответственность главы муниципального образования // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 10.
7. *Мирошниченко А. Г.* Юридическая ответственность главы муниципального образования: проблемы правового регулирования и реализации // Философия права. 2009. № 5.
8. *Курманов М. М., Миннегулов И. Х.* Ответственность главы муниципального образования: проблемы правового регулирования // Юридический мир. 2012. № 4.
9. *Артюхов Ю.С.* Некоторые вопросы муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.
10. *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.
11. *Кузько А. В.* Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21.
12. *Князев С. Д., Арановский К. В.* Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.
13. *Макарова Т. Б.* Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.
14. *Коровникова Е. А.* Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17.

15. *Колбая С. Г.* О преемственности поста президента // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6.

Modnikova Tatyana Nikolaevna, candidate of law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (5a, B. of Victory, Orel, 302028, Russian Federation).

E-mail: mmts77@mail.ru

INSTITUTE ACCOUNTABILITY IN MUNICIPAL LAW OF RUSSIA

Abstract

The article is devoted to the legal liability institution in modern science, constitutional and municipal law. The author shows the different approaches to this issue, analyzing the role of public authorities and their powers to bodies of local self-government

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

References

1. *Alekseev I. A.* Struktura, funkcii i principy otvetstvennosti subjektov municipal'no-pravovyh otnosheniy po zakonodatel'stvu Rossiyskoy Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2011. № 1.
2. *Vasilieva T. A.* Desyatiletie rossiyskoy Konstitucii: vzglyad iz Italii i iz Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 1.
3. *Maslovskaya M. V.* Administrativnaya reforma i mestnoe samoupravlenie: tochki soprikosnoveniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 12.
4. *Liborakina M.* Problemy i perspektivy mestnogo samoupravleniya: nezavisimaya ekspertiza reformy. M., 2003.
5. *Artyuhov Yu.S.* Predlozheniya po sovershenstvovaniyu federal'nyh, regional'nyh i municipal'nyh pravovyh aktov, ustanavlivayuschih pravovuyu otvetstvennost' glavy municipal'nogo obrazovaniya // Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. 2008. № 2.
6. *Amusova L. S.* Otvetstvennost' glavy municipal'nogo obrazovaniya // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2006. № 10.
7. *Miroshnichenko A. G.* Yuridicheskaya otvetstvennost' glavy municipal'nogo obrazovaniya: problemy pravovogo regulirovaniya i realizacii // Filosofiya prava. 2009. № 5.
8. *Kurmanov M. M., Minnegulov I. H.* Otvetstvennost' glavy municipal'nogo obrazo-vaniya: problemy pravovogo regulirovaniya // Yuridicheskiy mir. 2012. № 4.
9. *Artyuhov Yu.S.* Nekotorye voprosy municipal'no-pravovoy otvetstvennosti glavy municipal'nogo obrazovaniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 19.
10. *Umnova I. A.* Konstitucionnye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma. M., 1998.
11. *Kuz'ko A. V.* Otzyv deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya kak mera disciplinarnoy otvetstvennosti // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 21.
12. *Knyazev S. D., Aranovskiy K. V.* Politicheskoe predstavitel'stvo i vybory: publichno-pravovaya priroda i sootnoshenie // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 16.
13. *Makarova T. B.* Procedura privlecheniya k konstitucionno-pravovoy otvetstvennosti organov i dolzhnostnyh lits mestnogo samoupravleniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 16.
14. *Korovnikova E. A.* Otreshenie Prezidenta ot dolzhnosti kak forma parlamentskogo kontrolya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 17.
15. *Kolbaya S. G.* O preemstvennosti posta prezidenta // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 6.