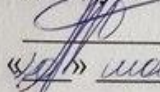


Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический
институт
Конституционного, административного и муниципального права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой


Кондрашев А.А.
«16» июня 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

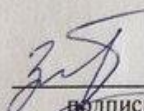
40.03.01 - Юриспруденция

код - наименование направления

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

тема

Руководитель

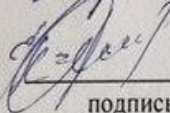

16.06.2017
подпись, дата

доцент, к.ю.н.

должность, ученая степень

А.Б. Зенкина
инициалы, фамилия

Выпускник


16.06.2017
подпись, дата

Е.Ю. Филипчук
инициалы, фамилия

Красноярск 2017

Введение	4
Глава 1. Понятие и правовые основы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	8
1.1. Понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	8
1.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением	17
1.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством	24
1.4. Проблемы регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	30
Глава 2. Ответственность и наказания органов и должностных лиц местного самоуправления	45
2.1. Административная ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления	45
2.2. Уголовная ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления	52
2.3. Гражданско – правовая ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления	55
2.4. Материальная ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления	57
2.5. Дисциплинарная ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления	64
Заключение	68
Список использованной литературы	74

Введение

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации 1993 года стала значимым основанием формирования нового института народовласти в России - местного самоуправления. Принцип признания и гарантированности местного самоуправления, установленный в ст. 12, 133 Конституции Российской Федерации, подразумевает собой одно из базовых явлений, какие обеспечивают систему и функционирование местного самоуправления в Российской Федерации.

В современном мире местное самоуправление в нашей стране все более отчетливо становится нужной составляющей публичной власти. В течении минувших лет наблюдается непростой, многоэтапный процесс формирования организационных, правовых, территориальных и финансово-экономических основ местного самоуправления. Одновременно значимым представляется решение вопроса об установлении и регулировании ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Установление юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления с точки зрения права, в том числе его отдельных видов, процедуры и результатов возложения подобного рода ответственности, указывает как на сходство проявляемых основных качеств юридической ответственности различных субъектов права, таким образом и на особенность юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Большое внимание к показанной проблематике связывают с формированием новых подходов к взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления, которые непосредственно сопряжены с усилением ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, проведением реформ в публично-правовой области.

Вопросы государственного строительства и выбор подходящих конфигураций управления государством, увеличение производительности

управленческих решений считаются крайне важными в нынешних обстоятельствах, когда Россия выходит из длительного финансового, политического и социального кризиса. Один из подобных вопросов - обеспечение самостоятельности органов местного самоуправления в границах их возможностей, характеризуемых законами, в том числе в сфере нормотворческой деятельности. Предусмотренные Конституцией РФ обязательства местного самоуправления нередко рассматривались как независимость от органов государственной власти, вседозволенность отдельных «удельных князьков», строивших работу не на основе права, а отталкиваясь из усмотренческих решений и собственных представлений о необходимости тех либо других действий. Состояние ухудшалось тем, то что на законодательном уровне не были решены проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, что свидетельствовало о еще не сформировавшейся системе государственного управления. В определенной степени установленный правовой пробел устранен Федеральным законом от 4 августа 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот Закон, при всем многообразии суждений о нем, считается значимым звеном в выработке единой системы управления страной, обеспечении единого правового пространства и безусловного выполнения Конституции РФ и федеральных законов.

Важность и значимость рассматриваемой проблемы, её разноплановая теоретическая разработанность установили выбор нами темы изучения: «Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления».

Источники по вопросу изучения бесчисленны и многообразны, среди их числа необходимо выделить Конституцию Российской Федерации 1993 года, федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, Международные нормативные акты и т.д.

Объект исследования – деятельность органов местного самоуправления.

Предмет исследования – нормативные акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Цель исследования заключается в характеристике ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В согласовании с установленной целью и выдвинутыми темой и проблемой исследования, нами установлены следующие задачи этой работы:

- 1) дать характеристику формы судебного контроля за законностью актов органов местного самоуправления;
- 2) установить виды ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления;
- 3) проанализировать возникновение ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления;
- 4) охарактеризовать ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц за неправомерные действия.

Отмечая значительный собранный опыт в научном исследовании рассматриваемой темы, необходимо принять потребность комплексного рассмотрения вопросов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством как в теоретическом, таким образом и в практическом проекте в условиях реформы местного самоуправления.

Методологическая основа исследования. При написании работы автором применялись общенаучные методы, используемые при рассмотрении проблем в теории права и отраслевых юридических науках. Таким образом, в частности, при исследовании сущности конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления автор опирался на диалектический метод познания и следующие из него частно-научные методы: формально-юридический, системно-структурный, метод сравнительного правоведения и другие

научные методы познания социально-политических процессов. В ходе работы использовались помимо этого системно-функциональный, общелогические методы анализа, синтеза, обобщения и аналогии. Применение названных выше способов разрешило диссертанту исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно.

Эмпирическая и нормативно-правовая основа исследования. В ходе исследования проанализирован значительный объем эмпирического материала. Нормативная правовая основа изучения представлена Конституцией Российской Федерации, федеральными нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, регулиующими вопросы конституционно-правовой ответственности в сфере местного самоуправления, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством. В ходе исследования использовались решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

Теоретическая и практическая значимость исследования обуславливается её актуальностью, научной новизной, а кроме того выводами как общетеоретического, таким образом и практического характера. Полученные в процессе исследования выводы и сформулированные на их основе практические предписания вызваны гарантировать повышение научного уровня совершенствования института конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством в России, содействовать развитию научно-обоснованного подхода при разработке нормативно-правовой базы этого вида юридической ответственности.

Сформулированные в процессе изучения выводы и рекомендации могут быть применены в качестве основы для дальнейших научных исследований по этой проблематике, совершенствования правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления в условиях

реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Структура исследования. Данная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1. Понятие и правовые основы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

1.1. Понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления можно определить, как совокупность закрепленных непосредственно в нормах муниципального права неблагоприятных правовых последствий, наступающих за противоправные решения или ненадлежащее осуществление ими полномочий (прав) по решению вопросов, как местного значения, так и реализацию отдельных государственных полномочий¹. Ответственность органов местного самоуправления, а также их должностных лиц можно определить, как неблагоприятные правовые последствия, которые появляются в результате принятия ими противоправных решений, а также за ненадлежащее осуществление своих задач и функций. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² устанавливает круг субъектов,

¹ Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы // Эксперт. - 2014. - 14-20 апр. (№ 16). - С. 81-89.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822

перед которыми несут ответственность органы местного самоуправления и их должностные лица, а также определяет основные формы этой ответственности.

На основании статьи 47 Закона, органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность:

- а) перед населением муниципального образования;
- б) перед государством;
- в) перед физическими и юридическими лицами.

Необходимым условием реализации норм муниципального права, которое устанавливает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления являются данные формы государственного и общественного контроля деятельности данных органов, которые обязательно закреплены Законом и обеспечивают защиту интересов государства, населения, граждан, предприятий, учреждений и организаций.

Субъектами муниципально-правовой ответственности (ст. 70, 72 и 76 Закона об общих принципах организации местного самоуправления) являются:

- 1) органы местного самоуправления;
- 2) депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные и иные должностные лица местного самоуправления.

Несут ответственность:

а) Назначаемые органы и должностные лица местного самоуправления перед: - государством (ст. 70), - физическими и юридическими лицами (ст. 76),

б) Выборные. К ним относятся: депутаты члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления — перед населением (ст. 72).

Конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность имеет единую природу, что проявляется в тождественности и взаимосвязанности:

а) лежащих в их основе положений Конституции РФ и действующего законодательства,
б) субъектов,
в) санкций,
г) оснований и порядке наступления этих видов юридической ответственности.

Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности:

1. Относится к публично-правовой ответственности, в которой сочетаются политические и правовые меры ответственности.

2. Основания их наступления - конкретные противоправные решения или действия (бездействие) субъекта этой ответственности в случае их подтверждения в судебном порядке. Такие формулировки названного Закона соответствуют принципам и нормам правового государства.

3. Определенный в законодательстве порядок её наступления - по инициативе населения. Например, в Законе г. Москвы «О референдумах в городе Москве»³ выделяются следующие стадии процесса отзыва депутата муниципального Собрания внутригородского муниципального образования:

- назначение голосования об отзыве;
- формирование комиссий по проведению такого голосования;
- регистрация и составление списков участников голосования;
- образование участков голосования;
- информирование участников голосования и проведение агитации;
- голосование и определение его результатов.

Муниципально-правовые санкции можно разделить на группы:

1) праввосстановительные (факты признания судом муниципального правового акта не соответствующим Конституции РФ, федеральным законам,

³ О референдумах в городе Москве: Закон г. Москвы от 18.04.2007 N 11 (ред. от 25.05.2016) // Ведомости Московской городской Думы, 06.07.2007, N 6, ст. 63

конституциям (уставам) и законам субъектов РФ и прекращения действия такого акта);

2) предупредительные (направлены на предостережение субъекта муниципально-правовой ответственности от наступления в его отношении мер взыскания в случае неисполнения им правовых предписаний суда);

3) меры взыскания (досрочное прекращение полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления:

- досрочное отрешение от должности главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ, руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

- отзыв депутата и выборного должностного лица местного самоуправления и члена выборного органа местного самоуправления).

Муниципальные служащие, осуществляющие свою трудовую деятельность в органе местного самоуправления на основе трудового контракта (договора), такой ответственности не несут, а могут привлекаться на общих основаниях к дисциплинарной ответственности в соответствии с трудовым законодательством.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены основания и виды ответственности иных органов и должностных лиц местного самоуправления, которые замещают свою должность по контракту либо по решению представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В данном случае ответственность наступает не перед населением, а перед органом или лицом, которых население уполномочило выражать и защищать свои интересы.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенной формой такого контроля являются отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Федеральный закон «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ предусматривает, что подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля их деятельности очень важна инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание ими своих прав и интересов, их заинтересованность в решении вопросов местного значения. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это самостоятельное правовое явление, характеризующее процесс осуществления местного самоуправления и тем самым находящееся в сфере правового регулирования муниципального права.⁵

Такая ответственность проявляется в единстве позитивного и негативного аспектов. В общем виде её позитивный смысл возникает из обязанности субъектов юридической ответственности осуществлять положительные действия, точно следуя требованиям текущего законодательства и муниципальных правовых актов. Негативный аспект связан с наступлением для ответственных субъектов неблагоприятных последствий в случаях нарушения ими правовых норм, ненадлежащего осуществления своих задач и функций. Позитивная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления предусматривается за решение соответствующих вопросов местного значения, а негативная — наступает в результате утраты доверия населения, а также в случае нарушения действующего законодательства (ответственность перед государством, физическими и юридическими лицами).

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822

⁵ Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы // Эксперт. - 2014. - 14-20 апр. (№ 16). - С. 81-89.

Особенностью отношений, регулируемых институтом муниципально-правовой ответственности, является то, что они возникают в области местного самоуправления, которое согласно Конституции РФ определяется как:

- область гражданской инициативы и общественной активности населения,
- самостоятельный уровень организации муниципальной власти, создаваемой для решения вопросов местного значения.

В современной России Конституция РФ и федеральные законы, регулирующие избирательные правоотношения, не провозглашают право отзыва парламентария, что, безусловно, означает готовность страны признать международные стандарты в области парламентского права, в частности наличие у него свободного мандата. Вместе с тем федеральное и региональное законодательство предусматривают возможность отзыва муниципального (местного) депутата, а также члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Основанием ответственности, органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением является утрата доверия населения. Эта правовая категория является важнейшим элементом правовой доктрины муниципальной демократии и народовластия в целом (ст. 71)⁶.

Федеральный закон не определяет порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия: они устанавливаются в уставе муниципального образования. Об утрате доверия населения можно говорить лишь применительно к выборным органам местного самоуправления и выборным должностным лицам местного самоуправления, ибо они получают в результате выборов своеобразный «мандат доверия» от населения на

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822

решение вопросов местного значения. Практика и муниципальное законодательство знают следующие правовые институты, посредством которых население может выразить недоверие выборным органам и должностным лицам местного самоуправления: местный референдум, отзыв.

Институт отзыва всегда являлся важнейшей составляющей императивного мандата депутата. Он занимает особое место в системе мер муниципально-правовой ответственности депутата представительного органа муниципального образования. Под императивным мандатом подразумеваются полномочия, полученные депутатами и выборного должностного лица местного самоуправления, при условии, что они обязаны нести перед избирателями ответственность и выполнять их указы. Отзыв выборных лиц местного самоуправления возможен только в том случае, если это указано в уставе муниципального образования⁷.

Порядок отзыва должен регулироваться законом субъекта РФ. Однако отсутствие такого закона не препятствует муниципальным образованиям регулировать своими уставами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными актами вопросы отзыва выборных лиц местного самоуправления. Голосование об отзыве депутата муниципального Собрания внутригородского муниципального образования может проводиться по инициативе:

- жителей, имеющих право на участие в таком голосовании;
- муниципального Собрания - в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования;
- общественного объединения, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законодательством, на уровне, соответствующем уровню местного референдума.

⁷ Саламатова М. С. Избирательная система Советской России 1918-1936 гг.: новые интерпретации // Актуальные проблемы рос. права. - 2013. - № 12. - С. 1535-1542.

Ключевой для понимания института отзыва является правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-п «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸.

Данная позиция вполне применима к институту отзыва в целом⁹. Позиция суда заключается в следующем.

1. Отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии. Следовательно, федеральный законодатель обязан предусмотреть общие принципы механизма отзыва, с тем чтобы не был искажен сам смысл выборов.

2. Процедура отзыва должна быть усложненной по отношению к процедуре выборов. Голосование по отзыву должно назначаться лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица. Отзыв может иметь место лишь по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании.

3. Основанием для инициирования процедуры отзыва должно быть конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке.

4. Процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве

⁸ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ, N 5, 2000

⁹ Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы // Эксперт. - 2014. - 14-20 апр. (№ 16). - С. 81-89.

основания для отзыва, а избирателям — проводить агитацию как за отзыв, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву¹⁰.

Конституционный Суд Российской Федерации применил в отношении института отзыва конструкцию сложного юридического состава.

Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности с населением включает в себя несколько этапов.

1. Выдвижение инициативы по отзыву.
2. Проверка наличия оснований для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.
3. Поддержка инициативы по отзыву.
4. Назначение голосования по отзыву.
5. Агитационная кампания.
6. Проведение голосования и подсчет голосов.
7. Подведение итогов голосования.

Законодатель внес изменения в части, причинения вреда лицам местного самоуправления, которые должны состоять в одной из двух групп: индивидуальной или коллективной.

К коллективной группе можно отнести: орган территориального общественного самоуправления и выборный орган местного самоуправления,

К индивидуальной группе следует отнести: депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, местные выбранные должностные лица, руководители или члены избирательного органа территориального общественного самоуправления.

В результате, конкретные физические лица совершают противозаконные действия (бездействия). А гражданско-правовой ответственности не несут. К ответственности могут быть привлечены только

¹⁰ Саламатова М. С. Избирательная система Советской России 1918-1936 гг.: новые интерпретации // Актуальные проблемы рос. права. - 2013. - № 12. - С. 1535-1542.

органы местного самоуправления. Последствия факта, что должностные лица нарушают гражданские права и к ним не применяют соответствующие гражданские правовые санкции: санкция, являясь элементом законной нормы, непременно указывает на меры государственного принуждения, применяемые к нарушителям этой нормы.

1.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением

Согласно статье 48 Закона от 28.08.1995 N 154-ФЗ, ответственность органов МС и должностных лиц МС перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности ОМС и должностных лиц МС в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований. Так, в Законе Омской области, от 14.12.1995 N 37-ОЗ "О местном самоуправлении в Омской области" Закон Омской области, от 14.12.1995 N 37-ОЗ "О местном самоуправлении в Омской области"// "Ведомости Законодательного Собрания Омской области", N 6, 1995, в статье 107, ч. 2 закреплено «Ответственность органов местного самоуправления перед населением наступает в случае утраты доверия со стороны населения и реализуется через выражение недоверия, право отзыва депутатов представительного органа и должностных лиц местного самоуправления. Конкретные формы ответственности органов местного самоуправления перед населением устанавливаются в уставе муниципального образования».

В Уставе города Омска, в статье 34 раскрыт порядок и условия наступления ответственности органов МС и их должностных лиц перед населением в результате утраты доверия населения в городе Омске¹¹. Так, полномочия городского Совета прекращаются досрочно в случаях:

1) выражения населением недоверия Совету в результате проведения городского референдума;

¹¹ Решение Омского городского Совета от 20.09.95 N 92 «Об уставе города Омска» // "Бюллетень Омского городского Совета", N 2, 1995

2) отрицательного результата городского референдума о досрочном прекращении полномочий главы городского самоуправления, проведенного по инициативе Совета.

В этих случаях городской Совет принимает решения о самороспуске либо Совет распускает глава городского самоуправления и назначает повторные выборы не позднее 3 месяцев со дня прекращения полномочий Совета.

Полномочия главы городского самоуправления прекращаются в случаях:

1) выражения населением недоверия главе городского самоуправления по итогам проведения городского референдума;

2) отрицательного результата городского референдума о досрочном прекращении полномочий Совета, проведенного по инициативе главы городского самоуправления.

В этих случаях глава городского самоуправления принимает решение о добровольной отставке либо городской Совет освобождает главу городского самоуправления от должности своим решением и назначает повторные выборы главы городского самоуправления населением, либо избирает его из своего состава в порядке, установленном законодательством Омской области и настоящим Уставом.

В случае выражения недоверия населением города одновременно городскому Совету и главе городского самоуправления, Законодательное собрание области назначает день выборов в указанные органы городского самоуправления. Полномочия городского Совета и главы городского самоуправления прекращаются в день начала работы новых органов. Порядок проведения городского референдума определяется законодательством Омской области и Уставом города Омска.

Новым одноименным Федеральным законом закреплено право отзыва избирателями выборных лиц МС за конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в том числе в случае нарушения срока издания

муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого населением на местном референдуме (ч. 3 ст. 45), в случае их подтверждения в судебном порядке (ст. 24).

Анализ уставов других муниципальных образований Омской области, позволяет заключить, что практически выборные органы и должностные лица муниципального образования, избираемые непосредственно населением, несут ответственность в форме досрочного прекращения своих полномочий на основе решения, принятого населением, о роспуске выборного органа или отзыве выборного лица. Данный вид ответственности относится к публично-правовой ответственности, в которой сочетаются политические и правовые меры ответственности, а субъекты публично-правовой ответственности несут её перед основным источником публичной власти - населением муниципального образования. К данному виду ответственности органы и должностные лица МС могут быть привлечены только населением муниципального образования. Следовательно, такую ответственность могут нести только выбранные самим населением органы и должностные лица. Основаниями для отзыва выборного лица и роспуска выборного органа могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, а также нарушения срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого населением на местном референдуме.

Необходимо отметить, что население на собраниях (сходах) местного сообщества либо через проведение заочного голосования (опросным путем) при необходимости может выразить недоверие и иным должностным лицам МС, потребовав соответственно от представительного органа либо главы муниципального образования освободить их в установленном порядке от занимаемой должности. Однако такое решение носит лишь рекомендательный характер.

Ответственность перед физическими и юридическими лицами. Эта ответственность наступает вследствие нарушения законных прав и интересов граждан и юридических лиц в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Существуют два порядка рассмотрения и защиты законных прав и интересов физических и юридических лиц - административный и судебный.

Граждане согласно ст. 33 Конституции вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы МС. Органы и должностные лица в пределах своей компетенции обязаны принимать обращения граждан, рассматривать их в установленном законодательством порядке и в установленные сроки, давать их мотивированные ответы, принимать меры в случаях нарушения прав гражданина по их защите и восстановлению, а также привлекать виновных к дисциплинарной или административной ответственности.

Аналогично в административном порядке могут обращаться за защитой своих законных прав и интересов юридические лица.

Недостатком административного порядка разрешения жалоб является то, что они часто рассматриваются заинтересованными органами, связанными с теми, чьи акты и действия (бездействие) обжалуются ведомственными и корпоративными интересами; при этом рассматриваются негласно, в отсутствие заявителя; к тому же нередко работниками, не имеющими правовой подготовки.

Возможности для объективного рассмотрения жалобы-иска в суде повышаются, т.к. стороны в процессе равны. Если судебному разрешению вопросы по закону не должно предшествовать рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом, то граждане непосредственно выбирают административный или судебный порядок обжалования либо административный, а затем судебный порядок.

В случае нарушения органами и должностными лицами МС прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для названных органов и должностных лиц может быть признание судом недействительными их решений и обязанность возместить ущерб, причиненный ими.

Ответственность органов МС может наступать и в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами (например, при осуществлении прав собственника в отношении муниципального имущества).

В практике ещё не много судебных дел, возникающих в связи с обжалованием актов и действий органов МС и должностных лиц. Одна из причин - недостаточная осведомленность граждан и организаций - субъектов таких правоотношений о возможности судебной защиты нарушенных прав. Данный вывод подтверждается и тем обстоятельством, что большинство дел этой категории возбуждается по заявлениям прокуроров. Но с каждым годом граждане все успешнее отстаивают свои права, нарушенные решениями местных администраций. Так, Н. Модин, приводит следующие примеры:

Гражданин С. обратился с жалобой на неправомерные действия администрации Автозаводского района (г. Тольятти), отказавшейся разрешить строительство второго этажа над хозблоком, расположенным на его приусадебном участке.

Граждане И., Н. и М., изъявившие желание вести крестьянское хозяйство, но не являющиеся фермерами, предъявили иск к Суздальской районной администрации (Владимирская область) с требованием предоставления земельных участков для ведения крестьянского хозяйства в конкретном месте, в районе дер. Внуково, из земель АО "Калининский". Истцы сослались на то, что они подали заявления в районную

администрацию о предоставлении им этих участков, однако постановлением главы администрации района они были распределены между другими хозяйствами. Считая данное постановление незаконным, истцы просили обязать ответчика предоставить им земельные участки в указанном месте, полагая, что имеют преимущественное право на них, так как они необходимы для ведения крестьянского хозяйства.

Упомянутые акты органов МС суды признали незаконными, нарушающими права граждан, в обоих случаях был возмещен материальный ущерб¹².

Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов МС либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону акта, возмещается за счет казны муниципального образования согласно ст. 1069 ГК. Данная статья сформулирована с учетом требований ст. ст. 33 и 53 Конституции РФ и ст. 16 ГК и является специальной. В ней предусмотрены особенности, отличающие её от общих правил деликтной ответственности. Они выражаются, во-первых, во властно - административном, т.е. юридически обязательном, одностороннем характере действий органов МС, а также их должностных лиц; во-вторых, в том, что причинение вреда вызвано противоправными действиями указанных субъектов.

Статья 1069 ГК говорит о незаконных действиях (бездействии).¹³ Под ними понимаются деяния, противоречащие не только законам, но и другим правовым актам. Виды и формы подобных деяний весьма многообразны. Ими могут быть различные приказы, распоряжения, постановления, указания и иные властные предписания (не имеет значения, сделаны они в письменной или устной форме), которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению. Таковым может быть и

¹² Модин Н. Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия. // "Российская юстиция" № 1, 2011 г.

¹³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301

противоправное бездействие, ибо в области властно - административных отношений требуется активность, а непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может привести к причинению вреда.

Признание актов органов МС незаконными и недействительными осуществляется как общими, так и арбитражными судами.

Ответственность местных администраций по ст. 1069 ГК наступает при нанесении вреда как гражданину, так и юридическому лицу. Первый может требовать за причинение ему ущерба в сфере властно - административных отношений компенсации также и морального вреда (ст. 151 ГК).¹⁴ Если вред причиняется не в сфере властно - административных отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельности (например, автомашина администрации района причинила увечье гражданину), ответственность наступает на общих (ст. 1064 ГК)¹⁵ либо на специальных основаниях (ст. 1079 ГК)¹⁶.

Убытки или вред подлежат возмещению при наличии вины и доказанности причинной связи между убытками или причиненным вредом и незаконными действиями (бездействием) либо актами причинителя вреда. Возмещение ущерба может быть осуществлено как добровольно, так и по решению суда. Сами должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинены убытки или вред, гражданско-правовой ответственности перед потерпевшим не несут. Возмещению убытков или вреда производятся из казны муниципального образования. В ГК РФ четко определено, к кому предъявляются требования в случаях, когда в силу закона вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. Как правило, в этих случаях ответчиками выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071 ГК). Исключение из правила допускается лишь тогда, когда законом или иными правовыми актами такая обязанность

¹⁴ Там же

¹⁵ Там же

¹⁶ Там же

возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. Орган МС, возместивший убытки или вред, причиненный его работником при исполнении им служебных, должностных или иных трудовых обязанностей, имеет право обратного требования (регресса) в этому лицу в пределах его среднего месячного заработка, а в случаях, предусмотренных ст. 243 Трудового кодекса РФ, в полном размере причиненного ущерба.

В Гражданском кодексе РФ впервые установлены нормы, допускающие использование правил о деликтной ответственности не только для компенсации, но и предупреждения причинения вреда (ст. 1065)¹⁷. При этом используются специальные, не предусмотренные в числе общих (ст. 12 ГК) способы защиты: запрещение деятельности, ещё не причиняющей вред, но создающей опасность причинения его в будущем (например, прекращение строительства предприятия), а также приостановление или прекращение деятельности, которая уже причиняет вред, продолжает его причинять или угрожает новым вредом (речь может идти о действующем предприятии). При этом приостановка деятельности не всегда должна предшествовать прекращению. Суд в зависимости от обстоятельств дела сам избирает один из способов, указанных в ст. 1065 ГК. Для применения нормы достаточно одного факта - опасности причинения вреда в будущем; наличие вины в этих случаях необязательно. В самой статье предусмотрено лишь одно обстоятельство, при котором возможен отказ в иске о приостановлении или прекращении соответствующей деятельности: если это будет противоречить общественным интересам. Оценку данному факту дает суд, основываясь на исследовании всех обстоятельств дела. В качестве ответчика по таким делам могут выступать органы МС, ведущие различное строительство.

1.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством

¹⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301

Согласно ст. 72 Федерального закона, ответственность ОМС и должностных лиц МС перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. При этом ответственность перед государством наступает за нарушение действующего законодательства независимо от того, кому причиняется реальный ущерб - непосредственно государству или физическим и юридическим лицам.

Должностные лица МС могут быть привлечены к административной и уголовной ответственности в зависимости от совершенного противоправного деяния, а в определенных случаях также и к дисциплинарной ответственности.

Административная ответственность должностного лица МС наступает за совершение административного правонарушения, конкретные составы которого установлены в Кодексе РФ об административных правонарушениях, федеральных законах и законах субъектов РФ.

Так, статья 14.9. «Ограничение свободы торговли» КоАП РФ, предусматривает, что «Действия должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ или должностных лиц органов местного самоуправления, направленные на незаконное ограничение свободы торговли, то есть 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 сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда»¹⁸.

¹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ(ред. от 17.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1

Основанием уголовной ответственности должностные лица МС может являться только совершение им деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Так, уголовной ответственности подлежит должностное лицо МС, виновное в злоупотреблении должностными полномочиями (ст. 285), превышении должностных полномочий (ст. 286), неправомерном отказе в предоставлении информации, а также в предоставлении заведомо неполной либо ложной информации Федеральному Собранию или Счетной палате РФ (ст. 287), незаконном участии в предпринимательской деятельности (ст. 289), получении взятки (ст. 290), служебном подлоге (ст. 292), халатности (ст. 293). Так, в частности в части 2 ст. 237 УК РФ предусматривается наказание вплоть до лишения свободы на срок до пяти лет за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, если эти действия совершены лицом, занимающим государственную должность РФ или субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления, обязанным обеспечивать население такой информацией¹⁹.

Применение к должностным лицам МС дисциплинарных мер в качестве ответственности перед государством может осуществляться на основании частного определения суда (ст. 226 ГПК РФ) органом или руководителем, имеющим право назначать и увольнять соответствующее должностное лицо.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов МС, выборных должностных лиц МС при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и

¹⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, N 25, ст. 2954

административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов МС, выборных должностных лиц МС, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Органы МС могут быть также субъектами государственно-правовой ответственности. Основанием этой ответственности представительного органа МС, главы муниципального образования либо главы местной администрации может стать несвоевременное исполнение ими решения суда. Так, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законом, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Федерации в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

- 1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ,

федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и её обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта РФ был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня её подачи.

Новацией Федерального закона стало введение в качестве санкций государственно-правовой ответственности временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного

самоуправления. Отдельные полномочия органов МС могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ в случае:

1) 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;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов МС возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований вступает в силу с 1 января 2008 года ;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В случае наступления вышеуказанного второго основания в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. (вступает в силу с 1 января 2008 г.)

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Федерации в течение

одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет 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, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В случае наступления вышеуказанного третьего основания решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов МС принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Указанные решения органов государственной власти субъектов РФ, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня её подачи.

1.4. Проблемы регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) закрепил достаточно большой объём правотворческой деятельности органов местного самоуправления по

вопросам организации местного самоуправления, в том числе ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, согласно пункту 8 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе муниципального образования должны быть определены виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в частности, основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

При анализе содержания указанного пункта Федерального закона № 131-ФЗ выявляется ряд проблем теоретического и практического характера. Во-первых, регулирование ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления предполагает принятие охранительных норм, правоограничения, установление обязанности подвергнуться тем или иным мерам принуждения. Неизбежно возникает вопрос, соответствует ли такое положение части 3 статьи 55 Конституции РФ, в силу которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Во-вторых, если регулирование ответственности в уставах муниципальных образований, являющихся муниципальными нормативными актами, допустимо с точки зрения Конституции РФ, то насколько это целесообразно? Есть ли необходимость в муниципальном уровне регулирования данной сферы местного самоуправления? Существует ли местная специфика оснований и мер муниципально-правовой ответственности или эти вопросы должны регулироваться одинаково на всей территории страны? Способны ли органы местного самоуправления, не имеющие, как правило, в своем составе квалифицированных юристов,

осуществлять эффективное правовое регулирование этой области? И наконец, если регулирование отношений ответственности на муниципальном уровне допустимо и целесообразно, то каковы пределы такого нормотворчества? Можно ли вводить новые её виды, основания ответственности, санкции?

Первая проблема связана с тем, что необходимость регулирования прав, свобод и ответственности на уровне законов, а не муниципальных правовых актов, считается одним из краеугольных камней концепции правового государства и сегодня общепризнана. Основания и меры юридической ответственности, порядок их применения устанавливаются нормативными правовыми актами – как правило, законами. Это объясняется тем, что юридическая ответственность есть мера государственного принуждения, реализация которой требует особых гарантий соблюдения прав и свобод физических и юридических лиц, иных субъектов общественных отношений.

Применительно к России, являющейся федеративным государством с двухуровневой системой законодательства, названный тезис нуждается в уточнении: права и свободы и юридическая ответственность должны регулироваться федеральным законом, а не законом субъекта Российской Федерации или на основании федерального закона. Так, Конституционный Суд РФ неоднократно признавал не соответствующими Конституции РФ положения законов субъектов Российской Федерации или подзаконных актов, закрепляющие меры юридической ответственности, не основанные на федеральном законе. Например, в Определении от 10.04.2002 № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» была сформулирована следующая позиция Конституционного Суда о пределах регулирования муниципальной ответственности субъектами Федерации: «В силу пункта «в»

статьи 71 Конституции Российской Федерации, согласно которой регулирование прав и свобод находится в ведении Российской Федерации, в системной связи с другими положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего статья 2 и 18, по смыслу которых фактически все регулятивные полномочия органов публичной власти в той или иной мере связаны с правами и свободами, и частью 3 статьи 55, согласно которой ограничение прав и свобод возможно только федеральным законом, недопустимо установление законами субъектов Российской Федерации иных, помимо предусмотренных федеральным законом, ограничительных условий реализации прав и свобод». Поэтому все основные элементы механизма юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления должны регулироваться на уровне федерального закона. Следовательно, эти требования распространяются и на правотворчество муниципальных образований.

В то же время современные теории законотворчества и парламентаризма допускают делегированное законотворчество, когда парламент в силу определенных причин передает тем или иным субъектам свое право на регулирование вопросов законодательного характера. Чаще всего законодательные полномочия передаются исполнительным органам государственной власти, но встречаются и другие субъекты, в том числе органы местного самоуправления. Конституционный Суд РФ неоднократно признавал возможность делегированного правотворчества, в частности, органов местного самоуправления, при регулировании прав, свобод и обязанностей. Подобная позиция была выражена, например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в

Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева. В данном Постановлении отмечается, что исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления и при признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов РФ не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта РФ, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании.

Из изложенного можно сделать вывод, что органы местного самоуправления не могут присваивать себе функцию правотворчества, лишь государство может санкционировать создание органами местного самоуправления правовых норм, порождающих юридические права и обязанности. Но основанное на федеральном законе правотворчество муниципальных образований в части регулирования вопросов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в принципе допустимо. Кроме того, государство санкционирует такое правотворчество путем государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Н.С. Бондарь проанализировал данную проблему с позиций конституционного принципа равенства всех перед законом, равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-либо обстоятельств (статья 19 Конституции РФ) и наличия муниципально-правового уровня

правового положения личности²⁰. Он пришел к выводу, что специфический муниципально-правовой статус личности возможен и, принимая определенное участие в его нормировании, органы местного самоуправления не вправе выходить за пределы своих нормотворческих полномочий. Включение муниципальных образований в нормотворчество в области субъективно-личностных институтов муниципальной демократии имеет как формально-юридические, так и материально-правовые критерии ограничения. Действуя на основании конституционного принципа законности, они не вправе вводить дополнительные, не известные федеральному законодательству ограничения прав и свобод.

В связи с этим пунктом 8 части 1 статьи 44 и статьей 71 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законом, не противоречат части 3 статьи 55 Конституции РФ.

Вторая проблема – насколько целесообразно регулирование наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и порядка решения соответствующих вопросов в уставах муниципальных образований? Может ли здесь иметь место местная специфика? В научной литературе на этот счет высказано несколько позиций.

Некоторые ученые считают данный подход законодателя ошибочным. Например, по мнению Е.В. Гриценко, чрезмерное расширение правотворческих полномочий муниципальных образований, наделение их фактически законодательными функциями не согласуется с основным назначением местного самоуправления, исполнительной (управленческой)

²⁰ Гимазова Ю. В. Государственное и муниципальное управление; Юрайт - Москва, 2014. - 464 с.

направленностью предметов его ведения, поэтому она предлагает избавить муниципальное нормотворчество от не свойственных ему законодательных функций. В.А. Виноградов и А.А. Кондрашев оценивают как очевидный недостаток то, что федеральный законодатель отказался от формулирования оснований и порядка решения вопросов об ответственности органов местного самоуправления перед населением и предоставил эту возможность органам местного самоуправления.²¹ А.В. Сикайло считает, что эффективность такой нормотворческой деятельности вряд ли может быть высокой, если учитывать, что у многих работников местного самоуправления нет достаточного опыта и знаний для квалифицированной подготовки правовых актов²².

На наш взгляд, правотворческие полномочия муниципальных образований в сфере регулирования вопросов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления необходимы, но не в том объеме, в котором они определены пунктом 8 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ. Рассмотрим содержание данной нормы.

Во-первых, законодатель предлагает муниципальным образованиям определить виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и регулировать её наступление. О каких видах ответственности идет речь? Теория ответственности в муниципальном праве только формируется, до сих пор нет устоявшихся подходов к выделению критериев классификации и, следовательно, видов ответственности названных субъектов. Так, различают ответственность в зависимости от отрасли права (конституционную, административную, уголовную, гражданско-правовую, муниципально-правовую); от характера санкций (позитивную и негативную); от направленности санкций (регулятивную и охранительную); от инстанции ответственности (ответственность перед

²¹Виноградов В.А. Конституционно-правовые санкции / В.А. Виноградов // Законодательство. 2011. - № 12.

²² Сикайло А.В. Порядок разработки и принятия уставов муниципальных образований // Право и жизнь. - 2007.- № 107.- С.4.

населением, государством, а также физическими и юридическими лицами) и т.п.

Единственная (неполная и поэтому не совсем удачная) легальная классификация видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления - по инстанции ответственности - закреплена в статье 70 Федерального закона № 131-ФЗ, и именно она механически воспроизводится практически во всех уставах муниципальных образований. Иногда встречается и отраслевая типология²³.

Однако нужно ли в уставах закреплять все виды юридической ответственности? Есть ли у муниципальных образований возможность добавить какой-то новый вид юридической ответственности, не известный федеральному законодателю? Могут ли они привнести что-то новое, специфическое в ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством или физическими и юридическими лицами; в конституционную, уголовную, гражданско-правовую, административную ответственность? Думается, что ответ на эти вопросы должен быть отрицательным. Некорректное требование законодателя об обязательной регламентации в уставе всех видов юридической ответственности ведет к тому, что в уставах слово в слово переписываются многочисленные нормы Федерального закона № 131-ФЗ о конституционной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, гражданско-правовой ответственности физических и юридических лиц, иногда в них включаются положения законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Налицо нарушение требований юридической техники, дублирование норм вышестоящего уровня нормами нижестоящего уровня. Может быть, законодатель имел в виду не виды, а меры ответственности (санкции)? В

²³ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.

любом случае формулировка пункта 8 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ нуждается в существенной корректировке.

На наш взгляд, на муниципальном уровне возможно регулирование только муниципально-правовой ответственности, т.е. ответственности одних субъектов местного самоуправления перед другими субъектами местного самоуправления (органами и должностными лицами, а также населением). Но её закрепление на практике связано с рядом трудностей. Проведенный нами анализ более чем 200 уставов муниципальных образований показал, что подавляющее большинство уставов воспроизводят положения Федерального закона № 131-ФЗ об ответственности перед населением и удалении главы муниципального образования в отставку, не конкретизируя их. В юридической литературе неоднократно подчеркивалось, что данное требование Федерального закона № 131-ФЗ находит отражение преимущественно лишь в уставах крупных муниципальных образований, а абсолютное большинство муниципалитетов ограничивается фактическим дублированием в уставах текста федерального закона. Иногда муниципальные образования выходят за рамки своих правотворческих полномочий. Однако следует отметить, что в последние годы ситуация изменилась, поскольку законодательные органы государственной власти субъектов Федерации (или созданные ими методические центры) стали предлагать детально разработанные модельные уставы для муниципальных образований разных уровней. Правда, это привело к тому, что теперь на территории одного субъекта Федерации уставы муниципальных образований одного уровня мало чем отличаются друг от друга. Причин сложившейся ситуации с регулированием на местах муниципально-правовой ответственности несколько.

Главные из них – неразработанность теории муниципально-правовой ответственности и несовершенство федерального законодательства о местном самоуправлении. В теории права и в науке муниципального права выделение данного вида ответственности не является общепризнанным. В

законодательстве до сих пор, несмотря на наличие санкций, которые нельзя отнести к сложившимся видам юридической ответственности, отсутствует закрепление муниципально-правовой (муниципальной) ответственности как вида юридической ответственности.

Кроме того, в федеральном законодательстве допущен, на наш взгляд, неоправданно дифференцированный подход к объему регулирования муниципально-правовых санкций и механизму их применения. Так, удаление главы муниципального образования в отставку прописано достаточно подробно и в конкретизации не нуждается. В отношении отзыва депутатов и избранных глав муниципальных образований установлено, что его основанием может быть только правонарушение, подтвержденное решением суда. Муниципальные образования либо просто воспроизводят эту формулировку (что делается примерно в половине изученных нами уставов), либо уточняют, какие правонарушения могут служить основанием отзыва. И практически не урегулированы другие меры муниципально-правовой ответственности, которые могут вводиться на муниципальном уровне. Законодатель, исходя, видимо, из позиций, изложенных в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴, о самостоятельности органов местного самоуправления в вопросе об ответственности должностных лиц местного самоуправления, возможности применения ими других мер воздействия, оставил введение в уставы остальных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением на усмотрение муниципальных образований, что расценивается негативно. С такой оценкой

²⁴ По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 21-П // Собрание законодательства РФ, 13.01.1997, N 2, ст. 348

можно согласиться, поскольку законодатель даже рамочно не определил пределы усмотрения органов местного самоуправления при наполнении объективной стороны таких составов муниципальных правонарушений. В результате лишь немногие муниципальные образования ввели меры муниципально-правовой ответственности, не предусмотренные Федеральным законом.

Во-вторых, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что в уставах должны определяться основания наступления закрепленных в нем видов ответственности. Уже было сказано, что муниципальные образования не вправе регулировать основания наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, физическими и юридическими лицами, поэтому им остается только дублировать нормы федерального закона. Но и в регулировании оснований муниципально-правовой ответственности муниципальные образования очень ограничены. В Федеральном законе № 131-ФЗ основания удаления главы муниципального образования в отставку сформулированы императивно, расширены или сужены быть не могут; а основанием для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Но во многих уставах, принятых и зарегистрированных после вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ, сохраняется подобное основание отзыва, правда, оно «юридизировано»: основанием утраты доверия признаются такие действия, как невыполнение депутатских обязанностей, принятие незаконных актов и т.п.²⁵.

Что касается других мер воздействия, вводимых в уставах по усмотрению муниципальных образований, то конкретных правовых основ

²⁵ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.

для их регулирования на федеральном уровне не предусмотрено, поэтому муниципальные образования должны руководствоваться общими принципами юридической ответственности, относящимися к этому вопросу положениями Конституции РФ и правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Например, Н.В. Витрук на базе анализа научной доктрины, Конституции РФ и законов сформулировал следующие принципы юридической ответственности: правомерность основания; неотвратимость наступления; равные основания; индивидуализация; недопустимость привлечения к юридической ответственности дважды (повторно) за одно и то же правонарушение; оптимальность процессуальной формы; эффективность реализации²⁶.

При введении мер ответственности, связанных с досрочным прекращением полномочий органа или должностного лица местного самоуправления (например, выражения недоверия, лишения депутатского мандата) необходимо по аналогии учитывать правовые позиции, сформулированные в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ»²⁷, от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 25 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁸, от 7 июня 2000 г. № 10-П «По

²⁶ Витрук Н.В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики / Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.

²⁷ По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 21-П // Собрание законодательства РФ, 13.01.1997, N 2, ст. 348

²⁸ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в

делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁹. В силу данных Постановлений досрочное прекращение полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления как мера карательно-штрафной конституционной ответственности правомерно при соблюдении ряда условий: повышенные гарантии законодательного регулирования на федеральном и региональном уровнях оснований и порядка досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц; соразмерность основания, т.е. противоправного поведения органа или выборного должностного лица местного самоуправления, влекомой ответственности; установление основания в судебном порядке; одновременное назначение новых выборов.

В-третьих, в уставах должен закрепляться порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Нельзя не заметить некорректность (дублирование) формулировки: об основаниях ответственности (подразумевается в том числе отзыв) в федеральном законе уже говорилось. Что касается процедуры отзыва, данный пункт противоречит пункту 1 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ этого же Федерального закона, который закрепляет, что голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного

Российской Федерации": Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 N 14-П // Собрание законодательства РФ, N 42, 20.10.1997, ст. 4902

²⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ, N 5, 2000

самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Муниципальные нормы, регулирующие порядок отзыва, здесь не предусмотрены.

Таким образом, сегодня ни в теории, ни в законодательстве нет ясного представления о предмете регулирования ответственности на муниципальном уровне. Размытость границ правотворческой деятельности органов местного самоуправления при регулировании вопросов об ответственности затрудняет реализацию целей юридической ответственности в системе местного самоуправления, выступает причиной многих дефектов уставов муниципальных образований. Следовательно, необходимо разграничить сферы правотворчества органов местного самоуправления и государственной власти. Более четкое определение правотворческой компетенции муниципальных образований в данной области – сложная теоретическая и практическая задача, стоящая перед наукой муниципального права.

Подведем итоги всего вышесказанного.

Юридическую ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления следует рассматривать как неблагоприятные последствия за конкретные противоправные деяния (действия или бездействия) или решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Облеченная в особую правовую форму и гарантируемая посредством государственных институтов ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления выражается в применении мер государственного принуждения за неисполнение установленных нормами права должного поведения или ненадлежащее выполнение обязанностей, установленных правовыми нормами.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления имеет то же сущностное предназначение и те же родовые признаки, что и юридическая ответственность в целом, при этом обладает своими специфическими чертами: во-первых, правовое закрепление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления производится на трех основных уровнях источников, которые взаимосвязаны и естественным образом последовательно дополняют и конкретизируют ее; во-вторых, она во многом носит отсылочный характер, в части закрепления ответственности, которую несут указанные органы и лица, к соответствующим видам и формам ответственности, которая устанавливается нормами отраслевого законодательства; в-третьих, признается необходимость выделения особой категории ответственности перед населением.

В осуществлении государственно-правового механизма реализации института ответственности в сфере местного самоуправления участвуют три уровня публичной власти:

- на федеральном уровне закреплены общие принципы организации и деятельности местного самоуправления, одновременно федеральная власть постепенно усиливает свое влияние на функционирование органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе в вопросе о приоритетности и всеохватности правового регулирования;

- на уровне субъектов Российской Федерации происходит реализация собственной правотворческой компетенции, создается реальный правовой механизм реализации ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, при этом каждый субъект Федерации создает эти нормы применительно к собственным условиям их реализации, что обеспечивает их разнообразие и порой создает условия для их разноречивого толкования;

- на муниципальном уровне устанавливаются определенные процедуры и условия ответственности, установленные в правовых актах самого

местного самоуправления. Эти процедуры применяются населением муниципального образования непосредственно, а также посредством привлечения органов, как местного самоуправления, так и органов государственной власти. Нормативные акты местного самоуправления в этом случае производны и вторичны по отношению к законодательным актам, однако, несмотря на это, они выполняют весьма существенную функцию: создают конкретный правовой механизм реализации норм законодательства для конкретного муниципального образования. В данном случае следует признать, что нормативные акты местного самоуправления являются обязательным условием реализации института ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Глава 2. Ответственность и наказания органов и должностных лиц местного самоуправления

2.1 Административная ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления

Учитывая, что правовое регулирование ответственности муниципальных служащих имеет свои особенности, можно в особом порядке говорить об ответственности муниципальных служащих. В законодательстве и правоприменительной практике в основном юридическая ответственность классифицируется в зависимости от вида как конституционно-правовая, административная, гражданско-правовая и уголовная. В отдельных случаях изучают материальную и дисциплинарную ответственность.

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов находится административное законодательство. В состав административного

законодательства входит и законодательство об административных правонарушениях³⁰.

Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 76) установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить указанным федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Федеральным законом, определяющим основы (общие принципы) правового регулирования в области административных правонарушений, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). В части 1 ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в настоящее время является единственным законодательным актом федерального уровня, комплексно регулирующим основополагающие нормы, составляющие институт административной ответственности. Принятие иных федеральных законов в данной сфере не предусматривается. Следовательно, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях сосредоточены все виды правонарушений, влекущие за собой административную ответственность в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами.

³⁰ Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (Т.Б. Макарова) // Конституционное и муниципальное право, 2013, №16.

Согласно ст. 26 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституция (устав), законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Невыполнение или нарушение указанных актов влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В случае если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

В федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ряде случаев прямо предусматривается установление административной ответственности законами субъектов Российской Федерации. Например, согласно ч. 6 ст. 84 данного федерального закона непредставление органам местного самоуправления материалов и информации, необходимых им для формирования проекта соответствующего местного бюджета, является основанием для привлечения к административной ответственности в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ч. 4 ст. 32 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации устанавливается административная ответственность. Однако здесь следует учитывать

коллизию данной нормы и ст. 15 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³¹, согласно которой лица, виновные в нарушении этого Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.³² Под должностным лицом в данном кодексе понимается 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.

В отличие от ранее действовавшего законодательства об административных правонарушениях Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность юридических лиц. Это дает основание при соответствующих обстоятельствах говорить о возможности привлечения к административной ответственности органов местного самоуправления – юридических лиц.

Существенное число административных правонарушений, совершаемых органами и должностными лицами местного самоуправления,

³¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 08.05.2006, N 19, ст. 2060

³² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ(ред. от 17.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1

напрямую посягает на права граждан. Таким образом, в соответствии ст. 5.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях несоблюдение постановления избирательной комиссии, комиссии референдума, установленного в пределах её компетенции, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда³³.

Непредставление органами местного самоуправления, социальными объединениями, организациями вне зависимости от формы собственности, в том числе организациями, исполняющими теле- и (или) радиовещание, редакциями периодических печатных изданий, а кроме того должностными лицами отмеченных органов и учреждений, в избирательную комиссию, комиссию референдума данных и материалов, запрашиваемых комиссией в согласовании с законодательством, или представление подобных сведений и материалов с нарушением определенным законодательством срока влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда, на юридических лиц – от 100 до 150 минимальных размеров оплаты труда.

В согласовании со ст. 5.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях несоблюдение определенным законодательством порядка представления данных об избирателях, участниках референдума или представление неопределённых сведений об избирателях, участниках референдума надлежащим избирательным комиссиям официальным лицом, на которое законодательством возложена данная обязанность, влечет предписание административного штрафа на должностных лиц в объеме от 10 до 50 наименьших размеров оплаты труда.

Статьей 5.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определено, то что неперечисление, а равно перечисление

³³ Саламатова М. С. Избирательная система Советской России 1918-1936 гг.: новые интерпретации // Актуальные проблемы рос. права. - 2013. - № 12. - С. 1535-1542.

с нарушением определенных законодательством сроков органом местного самоуправления, наделенным надлежащими полномочиями по перечислению средств, кредитной организацией, отделением связи средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, претендентам, избирательным организациям, избирательным блокам, инициативным группам по проведению референдума, другим группам участников референдума влечет предписание административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 до 50 минимальных размеров оплаты труда.

Согласно ст. 5.36 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³⁴ несоблюдение должностным лицом органа местного самоуправления порядка либо сроков предоставления данных о несовершеннолетнем, имеющем необходимость в передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) либо в приемную семью) или в учреждение для детей-сирот либо для ребенка, оставшихся в отсутствие попечения родителей, а равно обеспечение заранее неопределённых данных о таком несовершеннолетнем влечет наложение административного штрафа в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда. Осуществление должностным лицом органа местного самоуправления действий, нацеленных на укрытие несовершеннолетнего от передачи на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) либо в приемную семью) или в учреждение для детей-сирот либо для детей, оставшихся в отсутствие попечения родителей, влечет наложение административного штрафа в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии со ст. 5.39 КоАП РФ неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и

³⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ(ред. от 17.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1

материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда.

Использование лицом, замещающим муниципальную должность, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума, согласно ст. 5.45 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа в размере от 30 до 50 минимальных размеров оплаты труда.

Участие органов местного самоуправления в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума, а равно сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи влечет наложение административного штрафа (ст. 5.47 КоАП РФ)³⁵:

- на граждан в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда;
- на должностных лиц – от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда;
- на юридических лиц – от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда.

³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ(ред. от 17.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1

В области охраны собственности также немало административных правонарушений, совершаемых органами и должностными лицами местного самоуправления. Это, в частности:

— несоблюдение ограничений при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем запроса котировок цен на одноименные товары, одноименные работы, одноименные услуги и при закупке одноименных товаров, одноименных работ, одноименных услуг, осуществляемой без заключения государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);

— предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также направление недостоверных сведений или внесение их в реестр государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков (ст. 7.31 КоАП РФ);

— нарушение условий государственного или муниципального контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.32 КоАП РФ) и ряд других³⁶.

2.2. Уголовная ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления

³⁶ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.

В соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Согласно ст. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовное законодательство Российской Федерации состоит из данного Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс.

Уголовная ответственность носит личный характер, по этой причине к ней не могут привлекаться органы местного самоуправления. Причиной уголовной ответственности должностного лица местного самоуправления считается осуществление деяния, включающего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

Должностные лица местного самоуправления могут привлекаться к уголовной ответственности за разнообразные преступления. При данном в Уголовном кодексе Российской Федерации (в основном в его главе 30), как правило, за надлежащие преступления учитывается наиболее жестокое наказание для главы муниципального образования, чем для другого должностного лица местного самоуправления. Приведем ряд примеров.

Так, в соответствии ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации применение должностным лицом собственных служебных полномочий вопреки интересам работы, в случае если данное действие содеяно из корыстной либо другой личной заинтересованности и повлекло значительное несоблюдение прав и законных интересов людей либо организаций или оберегаемых законодательством интересов общества либо страны, карается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей либо в размере заработной платы либо другого заработка осужденного за период до 6 месяцев, или лишением права занимать конкретные должности либо заниматься

конкретной деятельностью в период до 5 лет, или арестом на период от 4 до 6 месяцев, или лишением свободы на период до 4 лет³⁷.

То же деяние, свершенное главой органа местного самоуправления, карается штрафом в объеме от 100 тысяч до трехсот тысяч рублей либо в размере заработной платы, либо другого заработка, осужденного за период от одного года до двух лет или лишением свободы на период до 7 лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной работой на период до трех лет, либо в отсутствии такового.

В соответствии со ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет³⁸.

То же деяние, совершенное главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В статье 290 Уголовного кодекса установлено, что получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за

³⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СПС КонсультантПлюс (дата запроса 23.04.2017)

³⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СПС КонсультантПлюс (дата запроса 23.04.2017)

действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно общее покровительство или попустительство по службе наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Те же деяния, совершенные главой органа местного самоуправления, наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2.3. Гражданско – правовая ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления

Согласно ст. 76 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁹ ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Основанием данного вида ответственности являются незаконные действия (бездействие)

³⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822

органов местного самоуправления и их должностных лиц (в том числе издание незаконных правовых актов), в результате которых был причинен имущественный и иной вред физическим и юридическим лицам.

Федеральное законодательство предусматривает возможность привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает прежде всего в судебном порядке. Следует отметить, что физические лица могут требовать за причинение вреда органами местного самоуправления также и компенсацию морального вреда в соответствии со ст. 151, 1099 – 1101 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами несут органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 16 Гражданского кодекса Российской Федерации убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц органов местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием.

Должностное лицо местного самоуправления, соответственно, несет ответственность перед органами местного самоуправления.

Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 1069) установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования. В случаях, когда в соответствии с Гражданским кодексом или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны

муниципального образования, от имени казны выступают прежде всего соответствующие финансовые органы.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁰ предусматривает возможность судебного обжалования решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, а также решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 78). Данные решения и действия могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке. Порядок такого обжалования урегулирован федеральным законодательством, поскольку в соответствии с пунктом «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации как судоустройство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации. Более детально порядок обжалования устанавливается соответственно Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации либо Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

2.4. Материальная ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством регулируется ст.ст. 72-74 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предусмотренная статьей 72 Федерального закона 2003 г. ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством может быть административной, уголовной, материальной или конституционной.

⁴⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822

Административная ответственность органов местного самоуправления предусмотрена за совершение деяния, подпадающего под признаки административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Уголовная ответственность предусмотрена как наказание только для должностных лиц местного самоуправления за совершение деяния, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации. Материальная ответственность может наступить, например, вследствие ненадлежащего расходования бюджетных средств. И наконец, конституционная ответственность наступает в случае нарушения норм конституционного законодательства. Для муниципальных служащих основания конституционной ответственности предусмотрены в ст. 73 и 74 Закона.

Важной гарантией прав муниципальных органов и их должностных лиц является наступление ответственности только на основании решения соответствующего суда.

Ст. 73 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 регулирует ответственность представительного органа муниципального образования перед государством и устанавливает основания и процедуру роспуска представительного органа муниципального образования. Возможность такого роспуска предусматривалась и Законом 1995 г. Основные отличия между Законами 1995 г. (в ред. 2001 г.) и 2003 г. состоят в следующем:

- новый Закон увеличивает срок, в течение которого представительный орган муниципального образования обязан принять меры по исполнению решения суда, с 10 дней до 3 месяцев;

- новый Закон не требует судебного подтверждения того, что установленные действия повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;

- новый Закон не предусматривает в качестве обязательного этапа процедуры привлечения представительного органа муниципального

образования к ответственности вынесение письменного предупреждения представительного органа о возможности привлечения к ответственности;

- новый Закон требует обязательного судебного подтверждения факта неисполнения первого судебного решения;

- новый Закон предусматривает обязательность законодательной инициативы высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при принятии закона о роспуске представительного органа муниципального образования (ранее законодательный орган субъекта РФ мог и сам выступить с такой инициативой)⁴¹.

При этом меры, предусмотренные данной статьей, носят факультативный характер, т.е. необязательный характер. Как следует из её содержания, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не обязательно внести, а лишь имеет возможность внести в законодательный орган субъекта РФ Закон о роспуске представительного органа муниципального образования, а законодательный орган субъекта РФ не обязан его принимать.

Статьей 74 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 предусмотрены основания наступления ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством, а также порядок привлечения их к ответственности.

В целом новый Закон заметно упрощает возможность привлечения к ответственности глав муниципальных образований (местных администраций), делая возможным их отрешение от должности, в том числе и по формальным основаниям, чем ставит их в зависимость от высших государственных должностных лиц субъекта РФ. Ст. 74 Закона определяет минимальный и максимальный сроки для издания правового акта о

⁴¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822

привлечении к ответственности главы муниципального образования (местной администрации) - соответственно 1 и 6 месяцев. В отличие от Закона 1995 г., комментируемый Закон не предусматривает возможности назначения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) временно исполняющего обязанности главы муниципального образования.

Но существует отличие нового Закона от Закона 1995 г. Глава муниципального образования (местной администрации) отрешается от должности правовым актом высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Конкретный вид этого правового акта не установлен, однако очевидно, что он не имеет нормативного характера. По аналогии с Законом 1995 г. можно предположить, что глава муниципального образования (местной администрации) отрешается указом или постановлением. Новый Закон не предусматривает исключения для глав муниципальных образований - столиц и административных центров субъектов РФ.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган в течение трех месяцев со дня

вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. При наличии этих обстоятельств высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

В случае принятия такого закона полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Федерации о его роспуске.

Закон субъекта Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня её подачи.

Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством наступает в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не

носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству, территориальной целостности, национальной безопасности Российской Федерации и её обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В указанных случаях высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования⁴².

Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня её подачи.

⁴² Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.

Одной из форм проявления ответственности перед государством является предусмотренное в ст. 75 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации, если:

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

- во-вторых, при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В первом случае в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта

Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования. В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации для утверждения законом субъекта Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом.

Во втором случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Решения органов государственной власти субъектов Федерации, указанные в ст. 75 Закона, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня её подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

2.5. Дисциплинарная ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления

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»).

На муниципального служащего могут быть наложены следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Перечень случаев, когда в качестве дисциплинарного взыскания служащий может быть уволен с муниципальной службы, установлен самим Федеральным законом "О муниципальной службе в Российской Федерации", а также ТК. 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.

Дисциплинарное взыскание на муниципального служащего налагается в установленном ТК порядке.

Нормативные акты некоторых субъектов РФ и муниципальных образований предусматривают дисциплинарную ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления, прежде всего депутатов представительных органов. В ряде субъектов РФ, муниципальных

образований в качестве дисциплинарного проступка рассматривается только неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. В отдельных регионах речь идет только о нарушении норм этики. Кроме того, встречаются случаи, когда под дисциплинарным проступком понимается и то и другое. В некоторых регионах к дисциплинарному проступку приравнивается несоблюдение выборным должностным лицом накладываемых на него ограничений.

Чаще всего дисциплинарным проступком депутата представительного органа муниципального образования признается нарушение порядка работы представительного органа, которое может выражаться в различных деяниях: от непосещения заседаний представительного органа до нарушения правил депутатской этики во время этих заседаний. В зависимости от характера дисциплинарного взыскания решение о привлечении к ответственности могут принимать: комиссия по этике, мандатная комиссия, постоянный комитет, председательствующий, представительный орган муниципального образования в целом или по представлению.

В перечне дисциплинарных взысканий наиболее часто указываются: предупреждение о лишении слова; лишение слова; призыв к порядку; удаление из зала заседания; порицание (выговор), исключение из состава комитета либо комиссии и досрочное прекращение полномочий.

Закон о местном самоуправлении 2003 г., так же как и соответствующий Закон 1995 г., выделяет три вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления:

- 1) перед населением муниципального образования;
- 2) перед государством;
- 3) перед физическими и юридическими лицами⁴³.

Вывод по главе.

⁴³ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.

В настоящее время в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления законодательно закреплены следующие конституционно-правовые санкции:

- предупреждение, выносимое главе муниципального образования (или главе местной администрации), представительному органу муниципального образования (ч. 1 ст. 73, ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.);

- отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (ч. 1 ст. 74 Закона 2003 г.);

- роспуск представительного органа муниципального образования (ч. 1 ст. 73 Закона 2003 г.);

- временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75 Закона 2003 г.).

Виды конституционно-правовых санкций не являются исчерпывающими, они могут дополняться или сокращаться вместе с изменениями конституционного законодательства. В отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления законодательно закреплены достаточно разнообразные конституционно-правовые санкции, поэтому перед законодателем стоит задача - постоянно совершенствовать средства обеспечения конституционно-правовых норм, что неизбежно влечет развитие системы конституционно-правовых санкций.

Заключение

На основе комплексного анализа состояния и перспектив развития ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством сделать следующие выводы: Принятие Конституции РФ 1993 года, развитие основанной на ней правовой системы существенно изменило содержание института конституционно-правовой ответственности, расширило рамки его применения и усложнило процедуру реализации, в том числе в сфере местного самоуправления.

Юридическую ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления следует рассматривать как неблагоприятные последствия за конкретные противоправные деяния (действия или бездействия) или решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Облеченная в особую правовую форму и гарантируемая посредством государственных институтов

ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления выражается в применении мер государственного принуждения за неисполнение установленного нормами права должного поведения или ненадлежащее выполнение обязанностей, установленных правовыми нормами.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления имеет то же сущностное предназначение и те же родовые признаки, что и юридическая ответственность в целом, при этом обладает своими специфическими чертами: во-первых, правовое закрепление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления производится на трех основных уровнях источников, которые взаимосвязаны и естественным образом последовательно дополняют и конкретизируют ее; во-вторых, она во многом носит отсылочный характер, в части закрепления ответственности, которую несут указанные органы и лица, к соответствующим видам и формам ответственности, которая устанавливается нормами отраслевого законодательства; в-третьих, признается необходимость выделения особой категории ответственности перед населением.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это негативные результаты, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, невыполнение либо неразумное осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм.

Федеральный Закон о местном самоуправлении 1995 г, акцентирует 3 вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления: перед населением муниципального образования; перед государством; перед физическими и юридическими лицами.

Органы местного самоуправления могут нести конституционную, административную и гражданскую правовую ответственность за собственные действия. К должностным лицам местного самоуправления

могут применяться мероприятия конституционной, административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут конституционную ответственность за ненадлежащее выполнение полномочий. Можно отметить следующие основные случаи привлечения их к конституционной ответственности: при утрате доверия; издании незаконных правовых актов; несоблюдении либо неразумном исполнении отдельных государственных полномочий.

Должностные лица местного самоуправления несут административную ответственность в случае совершения ими правонарушений при исполнении должностных обязанностей, предусмотренных КоАП РФ либо законами субъектов РФ.

Дисциплинарная ответственность предполагает собою 1 из конфигураций принуждения, используемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя. В отличие от иных видов юридической ответственности, дисциплинарная ориентирована на обеспечение дисциплины, в главном, в рамках должностного подчинения.

Органы местного самоуправления несут ответственность перед разными физическими и юридическими лицами в случае совершения действий, нарушающих основные права и свободы и причиняющих имущественный и другой ущерб. Данная ответственность носит гражданско-правовой характер и наступает в судебном порядке.

Юридическая ответственность является неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления наряду с предметами ведения и полномочиями.

Автором предлагается следующее определение конституционно-правового статуса органов местного самоуправления: конституционно-правовой статус органов местного самоуправления - это сложная

юридическая категория, включающая закрепленную Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами совокупность прав, обязанностей, компетенции и ответственности органов местного самоуправления. Актуальность нынешнего этапа обеспечения правового регулирования и реформирования местного самоуправления заключается в насущной потребности сбалансированности компетенции и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

В настоящее время в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления законодательно закреплены следующие конституционно-правовые санкции:

- предупреждение, выносимое главе муниципального образования (или главе местной администрации), представительному органу муниципального образования (ч. 1 ст. 73, ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.);

- отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (ч. 1 ст. 74 Закона 2003 г.);

- роспуск представительного органа муниципального образования (ч. 1 ст. 73 Закона 2003 г.);

- временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75 Закона 2003 г.).

Виды конституционно-правовых санкций не являются исчерпывающими, они могут дополняться или сокращаться вместе с изменениями конституционного законодательства. В отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления законодательно закреплены достаточно разнообразные конституционно-правовые санкции, поэтому перед законодателем стоит задача - постоянно

совершенствовать средства обеспечения конституционно-правовых норм, что неизбежно влечет развитие системы конституционно-правовых санкций.

Автор полагает, что классическое понимание юридической ответственности нуждается в корректировке с позиций современных подходов к взаимоотношениям субъектов права в условиях формирования гражданского общества и правового государства. Поэтому особое значение приобретает вопрос о выделении не только конституционно-правовой ответственности, но и муниципально-правовой ответственности и их соотношение.

Объективно оценивая теоретико-правовые аспекты вопроса о соотношении конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления диссертант приходит к выводу, что, несмотря на отсутствие прямого упоминания муниципально-правовой ответственности в действующем законодательстве, на основании толкования комплекса формально-юридических источников, регламентирующих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, положений теории права и отраслевых наук, можно говорить о выделении и формировании данного вида юридической ответственности.

Пока сторонников муниципально-правовой ответственности немного, и подход к пониманию муниципально-правовой ответственности, изложенный в данном исследовании, не является общепризнанной точкой зрения и не лишен дискуссии. Однако, по мнению автора, есть основания считать, что муниципально-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности. Полагаем, что вполне корректным будет отнесение ответственности органов и должностных лиц перед государством к конституционно-правовой ответственности, а перед населением - к муниципально-правовой.

Считаем, что институт отзыва правомерен только на муниципальном уровне, так как прямо закреплен в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и, следовательно, выступает как мера муниципально-правовой ответственности.

Следует отметить, что нормативное закрепление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством оценивается исследователями по-разному, а, зачастую, диаметрально противоположно. По мнению автора, это обусловлено не только выражением большинства авторов своего отношения к процессу укрепления «вертикали власти» в России, но и практическим отсутствием правоприменительной практики по данному вопросу.

В качестве конкретных предложений по совершенствованию действующего законодательства нами предложены следующие изменения:

Предупреждение как конституционно-правовая санкция занимает особое место в ряду санкций, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления. Вынесение предупреждения является профилактической мерой, которая призвана побудить органы муниципального образования к добровольному исполнению решений суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию в процедуре применения федерального воздействия. Поэтому считаем необходимым более четко закрепить в Федеральном законе от 6 октября 2006 года № 154. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предупреждение как конституционно-правовую санкцию.

Для обеспечения принципа гласности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления считаем необходимым дополнить ч. 1 ст. 72 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ положением, согласно которому представительный

орган муниципального образования, глава муниципального образования, глава местной администрации обязан опубликовать информацию о решении суда о признании муниципального правового акта противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции (уставу), закону субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

Необходимо, изменить подход к исчислению сроков обращения в суд, в случае если в связи с роспуском представительного органа муниципального образования, отрешения главы муниципального образования от должности, были нарушены права и законные интересы граждан. Этот срок должен исчисляться не с момента официального опубликования закона, указа (постановления), так как сроки, в которые гражданин узнал о нарушении права, могут быть не связаны с датой публикации соответствующего решения, а с момента, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении прав.

Список использованной литературы

Нормативно – правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ(ред. от 17.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, N 25, ст. 2954

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822

7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ, 08.05.2006, N 19, ст. 2060

8. О референдумах в городе Москве: Закон г. Москвы от 18.04.2007 N 11 (ред. от 25.05.2016) // Ведомости Московской городской Думы, 06.07.2007, N 6, ст. 63

Специальная литература

9. Арановский К. В. Всеобщее избирательное право в его ценностных основаниях и издержках // Рос. юрид. журн. - 2010. - № 4. - С. 67-75.

10. Барциц И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 11. - С. 64-71.

11. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации". - Система ГАРАНТ, 2016.
12. Виноградов В.А. Конституционно-правовые санкции / В.А. Виноградов // Законодательство. 2011. - № 12.
13. Витрук Н.В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики / Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.
14. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 2002.
15. Гимазова Ю. В. Государственное и муниципальное управление; Юрайт - Москва, 2014. - 464 с.
16. Гневко В. А. Муниципальное управление: подготовка и повышение квалификации служащих; Бизнес-Центр - Москва, 1999. - 318 с.
17. Государственная власть и лоббизм: проблемы и противоречия развития российского политико-правового пространства : монография / под общ. ред. А. Ю. Мордовцева. - М. : Юрлитинформ, 2011. - 338 с.
18. Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. Новая система и структура органов исполнительной власти: справ. - учеб. пособие - "Волтерс Клувер", 2015.
19. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. - Ростов-н/Д: Издательство ЮФУ, 2012. - С. 113-142.
20. Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты. - Ростов н/Д: Издательство ЮФУ 2010. самоуправление депутат должностной
21. Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - № 1.
22. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. - "Юстицинформ", 2005.

23. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. - "Юстицинформ", 2007.
24. Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005.
25. Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журн. рос. права. - 2014. - № 2. - С. 53-59.
26. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством (Н.В. Кочеткова) // Конституционное и муниципальное право, 2014, №6.
27. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2014. - 672 с.
28. Макарова Т.Б. Органы исполнительной власти субъектов РФ: федеральные стандарты и региональные реалии в условиях проводимых реформ // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 7. - С. 15.
29. Макарецев А. А. Новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: возврат к наделению полномочиями или дальнейшее развитие системы многостепенных выборов? // Гос. власть и местн. самоуправление. - 2013. - № 6. - С. 8-10.
30. Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы // Эксперт. - 2014. - 14-20 апр. (№ 16). - С. 81-89.
31. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / А. А. Мишин. - М. : Статут, 2013. - 520 с.
32. Михеева Т. О некоторых проблемах института муниципальной службы. М. – Изд..НОРМА. 2014.
33. Модин Н. Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия.// "Российская юстиция" № 1, 2011 г.
34. Моисеев А. Д., Московцева Л. В., Шурупова А. С. Муниципальное управление; Юнити-Дана - Москва, 2010. - 160 с.

35. Морозова Л. А. Правовые приоритеты // Юрид. мысль. - 2013. - № 4 (78). - С. 74-81.
36. Муниципальная реформа и актуальные проблемы её проведения: учебно-практическое пособие / Под ред. В.Г. Игнатова. - Ростов-н/Д: Изд-во СКАГС, 2004.
37. Наумов С. Ю., Гегедюш Н. С., Мокеев М. М., Подсумкова А. А. Государственное и муниципальное управление; Дашков и Ко - Москва, 2011. - 556 с.
38. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (Е.С. Шугрина) // Конституционное и муниципальное право, 2015, №5.
39. Осипов А. В. Формирование российской политической элиты в условиях мнимого конституционализма // Философия права. - 2013. - № 5 (60). - С. 41-44.
40. Поляков С. Возмещение вреда, причиненного при исполнении обязанностей государственной службы.// Российская юстиция. 1999. N 5.
41. Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (Т.Б. Макарова) // Конституционное и муниципальное право, 2013, №16.
42. Саламатова М. С. Избирательная система Советской России 1918-1936 гг.: новые интерпретации // Актуальные проблемы рос. права. - 2013. - № 12. - С. 1535-1542.
43. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
44. Сикайло А.В. Порядок разработки и принятия уставов муниципальных образований // Право и жизнь. - 2007.- № 107.- С.4.
45. Тыканова Е. В. Влияние городских политических режимов на ход оспаривания городского пространства (на примере Санкт-Петербурга и

Парижа) // Журн. социологии и соц. антропологии. - 2013. - Т. 16, № 3. - С. 112-123.

46. Уваров А.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2011.

47. Усманова Р. М. Влияние политических традиций на организацию муниципальной власти // Гос. власть и местн. самоуправление. - 2012. - № 9. - С. 11-17.

48. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации. М.: ИНИОН РАН, 2012.

49. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - 672 С.

50. Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (вопросы теории): Дис.: канд. юрид. наук. М., 1999.

Материалы судебной практики

51. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ, N 5, 2000

52. По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 21-П // Собрание законодательства РФ, 13.01.1997, N 2, ст. 348

53. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 N 14-П // Собрание законодательства РФ, N 42, 20.10.1997, ст. 4902

54. Решение Омского городского Совета от 20.09.95 N 92 «Об уставе города Омска» // "Бюллетень Омского городского Совета, N 2, 1995