

## Некоторые акценты в институте ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по современному законодательству

**Кожевников Олег Александрович**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета  
[jktu1976@yandex.ru]  
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21

*Обеспечение и реализация положений Конституции РФ и иных нормативных актов, а также защита прав граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями как со стороны органов государственной власти, так и со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления невозможны без установления мер ответственности указанных субъектов права, в том числе путем досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Автором на основе исследования положений действующего муниципального законодательства, отдельных решений Конституционного Суда РФ раскрываются отдельные виды ответственности с акцентом на удаление главы муниципального образования, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Выносятся некоторые предложения по организации деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, способствующие минимизации оснований для применения мер ответственности к выборным должностным лицам местного самоуправления. Особый акцент делается на то обстоятельство, что порядок и основания применения ответственности, предусмотренные главой 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», нельзя «прямым» образом переносить на другие формы и виды ответственности, предусмотренные федеральным законодательством, в частности, на административную ответственность.*

**Ключевые слова:** глава муниципального образования, органы местного самоуправления, Конституция, принцип законности, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, Конституционный Суд РФ, местное самоуправление, правовые позиции Конституционного Суда РФ, административная ответственность.

### Some Emphases in the Institution of Liability of Local Self-Government Authorities and Officials under Modern Laws

**Kozhevnikov Oleg A.**, Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University, Professor of the Department of Public Law of the Ural State University of Economics

*The Provision and implementation of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and other normative acts, as well as the protection of the rights of citizens (including the right to exercise local self-government) from possible abuse of their powers by both public authorities and local self-government bodies and elected local officials is impossible without establishing measures of responsibility of these subjects of law, including by early termination of the powers of the relevant local self-government body, an elected official of local self-government. The author on the basis of research of provisions of the current municipal legislation, separate decisions of the constitutional court of the Russian Federation reveals certain types of responsibility, with an emphasis on the removal of the head of the municipality, provided by the Federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On General principles of local government in the Russian Federation". Some proposals on the organization of activities of bodies and officials of local self-government are made, which help to minimize the grounds for the application of responsibility measures to elected officials of local self-government. Special emphasis is placed on the fact that the procedure and grounds for the application of liability provided for in Chapter 10 of the Federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On General principles of local self-government in the Russian Federation" can not be "directly" transferred to other forms and types of liability provided for by Federal law, in particular, administrative liability.*

**Keywords:** head of municipal Union, local governments, Constitution, principle of legality, responsibility of bodies and officials of local self-government, the Constitutional Court of the Russian Federation, local self-government, the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, administrative responsibility.

Конституция РФ нормативно устанавливает, что Российская Федерация является федеративным демократическим правовым государством. Неотъемлемым элементом демократического и правового начала также является признание и гарантирование местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России. Указанная гарантия подкреплена установлением самостоятельности местного самоуправления, что выражается в определенной степени правовой автономии, самостоятельном выборе решения вопросов местного значения в пределах своих полномочий, а также невключении органов местного самоуправления

в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Верховенство Конституции РФ, федерального законодательства на всей территории России, а также признание международных договоров и соглашений как части правовой системы РФ в совокупности, как базовая правовая основа, обеспечивают достаточно широкую самостоятельность местного самоуправления по реализации возложенных на него функций и задач, связанных прежде всего с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования.

Вместе с тем наличие конституционной основы самостоятельности местного самоуправления неразрывно предполагает и одновременно наличие такой же правовой составляющей другой категории — ответственности, поскольку указанные понятия неразрывно связаны между собой.

Порой, принимая самостоятельные, независимые решения, очень не многие понимают, что тот, кто принимает самостоятельное решение или делает самостоятельный поступок, априори несет за это ответственность, вопрос только в ее виде и форме.

О наличии прямой связи самостоятельности местного самоуправления свидетельствуют и нормативные предписания, определяющие категорию «местное самоуправление», так, в соответствии с положениями п. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, *под свою ответственность* и в интересах местного населения».

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — Закон № 131-ФЗ) «местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Таким образом, конституционно-правовая гарантия самостоятельности местного самоуправления одновременно закрепляет и степень ответственности местного самоуправления в пределах Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов.

Конкретизация нормативных положений ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц происходит в главе 10 Закона № 131-ФЗ. Так, ст. 70 Закона № 131-ФЗ закрепляет, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Перед населением органы и выборные должностные лица местного самоуправления несут ответственность обычно в форме отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Основания наступления ответственности

перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с требованиями Закона № 131-ФЗ (ст. 71).

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством тесно связана с наличием решения соответствующего суда, подтверждающего нарушения названными субъектами положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также констатации судом в своем решении факта ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления и их должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Формами ответственности органов и должностных лиц перед государством являются роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, удаление главы муниципального образования в отставку и др.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами регламентируется отраслевым законодательством. Наиболее часто указанная ответственность выражается в виде гражданско-правовой ответственности, финансово-правовой и др.

Таким образом, как на уровне Закона № 131-ФЗ, так и иных отраслевых правовых актов имеется четкое нормативное закрепление видов, оснований и порядка привлечения к ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц в случае совершения ими противоправных деяний.

В январе 2018 г. Конституционный Суд РФ вынес Определение № 12-О/2018 «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“».

Указанным решением Конституционный Суд РФ в очередной раз рассмотрел вопрос об ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством и дал свое конституционно-правовое толкование положений ст. 74 Закона № 131-ФЗ. Прежде всего, необходимо отметить, что орган конституционного контроля в указанном решении повторил свою ранее изложенную позицию в Определении от 16 июля 2013 г. № 1219-О относительно института отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности. В частности, Конституционный Суд РФ напомнил правоприменителям о том, что предоставление главе субъекта РФ права отрешать от должности главу муниципального образования или главу местной администрации в зависимости от существующей

в муниципальной образовании структуры органов местного самоуправления вовсе не означает возможность игнорирования главой субъекта РФ исчерпывающих конституционно-правовые элементов данного вида ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, в том числе относящихся к основаниям и условиям (порядку) ее наступления и, соответственно, принятия главой субъекта РФ правового акта об отрешении от должности названных лиц.

В Определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О/2018 Конституционный Суд РФ сделал важный вывод о правовой сущности акта главы субъекта РФ об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности. Орган конституционного контроля отметил, что при отсутствии иных, специальных оговорок в законе названный правовой акт по своей природе является ненормативным, а следовательно, его оценка в порядке судебного контроля за законностью реализуется через производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти (глава 22 Кодекса административного судопроизводства РФ). Данный вывод очень важен, поскольку ранее отсутствовала определенность в способе и порядке осуществления судебной защиты отстраненных глав муниципальных образований и глав администраций, что влекло произвольное судебное правоприменение и необоснованные различия в реализации последними своего права на судебную защиту.

Особую нервность в ряды «муниципального сообщества» внесло толкование Конституционным Судом РФ места и роли главы муниципального образования и главы Администрации в организации деятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Конституционный Суд РФ особо отметил, что «глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов». При этом необходимо отметить, что ответственность наступает не только за действиями, влекущие определенные неблагоприятные последствия для публичных и частных интересов, но и за бездействие вышеуказанного должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия.

Дополнительно хотелось бы еще напомнить, что в соответствии со ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда РФ действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. В этой связи какие можно сделать выводы для муниципального сообщества и, в частности, для органов и должностных лиц местного самоуправления, позволяющие избежать негативных последствий в виде применения видов и форм ответственности, закрепленных в главе 10 Закона № 131-ФЗ?

Поскольку основанием для применения ответственности в большинстве случаев является издание органами местного самоуправления и уполномоченными должностными лицами муниципального нормативного правового акта, противоречащего вышестоящим по юридической силе актам, то в силу отсутствия у значительного числа должностных лиц органов местного самоуправления юридического образования особое внимание следует уделять соблюдению в муниципальном правотворческом процессе норм и правил его осуществления, поскольку даже его незначительное нарушение может привести к весьма печальным последствиям. Кроме того, с одной стороны, особое внимание следует уделять качеству формирования и оценки деятельности правовой (юридической) службы органов местного самоуправления. Зачастую именно «слабая» организация работы правовых служб, а также формальный отбор кадров для работы в данном структурном подразделении приводит к наличию оснований для применения ответственности к органам и должностным лицам местного самоуправления.

В связи с особой оценкой Конституционного Суда РФ в упомянутом ранее Определении возможности наступления ответственности не только по факту совершения действия, но и по факту бездействия, например непринятие главой муниципального образования или главой Администрации муниципального образования в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (ч. 1 и 2 п.1 ст. 74 Закона № 131-ФЗ), важно не только надлежащим образом организовать должностным лицам исполнение решения суда, но и в случае наличия оснований использовать такой институт, как отсрочка или расписка исполнения решения суда, изменение способа и порядка исполнения решения суда, поскольку указанные инструменты, очевидно, не свидетельствуют о бездействии главы муниципального образования или главы Администрации муниципального образования, а самое важное — такие изъятия из общего порядка исполнения решения суда допустимы только по решению суда. Так, ст. 189 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ предусматривает право суда, рассмотревшего административное дело при поступлении лиц, участвующих в деле, судебного

пристава-исполнителя либо исходя из имущественного положения сторон или других обстоятельств отсрочить или рассрочить исполнение решения суда, изменить способ и порядок его исполнения.

Использование вышеуказанных инструментов особенно важно, когда исполнение судебного решения связано с использованием бюджетных средств, не предусмотренных в качестве таковых в бюджете муниципального образования на соответствующий финансовый период, поскольку внесение изменений и дополнений в главный финансовый документ муниципального образования — это не одномоментный акт, а растянутая во времени в соответствии с бюджетным законодательством процедура, нарушение которой может повлечь еще более тяжкие последствия.

Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет муниципальную службу профессиональной деятельностью граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы. Нам представляется, что словосочетание «профессиональная деятельность» находится в прямой взаимосвязи с понятием «муниципальный служащий», закрепленным в ст. 10 того же федерального закона. Указанная статья совершенно четко и самое важное императивно закрепляет обязанность муниципального служащего исполнять свой должностной функционал только в порядке, определенном муниципальными правовыми актами и в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ. В этой связи очень важно при подготовке кандидатов на муниципальную службу, приеме на муниципальную службу, проведении аттестации муниципальных служащих, а также при повышении квалификации муниципальных служащих особое внимание обращать на формирование знаний муниципального законодательства в самом широком смысле. Автор данного исследова-

ния неоднократно наблюдал ситуацию, когда обучение муниципальных служащих по различным программам не привязывается к нормативным основам. В результате такие расхождения, которые зачастую именуются «инновационными подходами», «новыми практиками управления», в реальности являются «негативным толчком» к попыткам нарушения законодательства, могут в конечном итоге привести не к благим результатам, а к ответственности, поскольку указанные «новеллы» являются прямым нарушением нормативных положений законодательства.

Это, конечно, не все варианты и механизмы минимизации применения института ответственности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, однако исполнение хотя бы перечисленных, на наш взгляд, позволит существенным образом улучшить режим законности в деятельности заявленных органов и должностных лиц.

В заключение хотелось бы обратить внимание и на тот факт, что конституционно-правовое толкование, изложенное в Определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О/2018, касалось только положений ч. 1 и 2 ст. 74 Закона № 131-ФЗ. Указанные выводы ни в коей мере не должны «прямым образом» переноситься на другие виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, например, на административную ответственность главы муниципального образования или главы Администрации муниципального образования как должностных лиц, поскольку указанный вид ответственности и по своему субъектному составу (понятие должностного лица указано в ст. 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях РФ), и по основаниям и порядку привлечения существенным образом отличается от ответственности главы муниципального образования или главы Администрации муниципального образования перед государством, предусмотренной главой 10 Закона № 131-ФЗ.