

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 362 группы  
направления 40.04.01 Юриспруденции  
юридического факультета  
Сейфуллиной Зухры Рашидовны

Научный руководитель  
доцент, канд. юрид. наук,

\_\_\_\_\_

Б.Г. Радченков

Заведующий кафедрой конституционного и  
муниципального права  
профессор, д-р юрид. наук,  
Заслуженный юрист России

\_\_\_\_\_

Г.Н. Комкова

Саратов 2020

**Актуальность темы исследования.** Органы и должностные лица местного самоуправления рассматриваются законодательством как самостоятельные, равноправные субъекты конституционно-правовых и муниципально-правовых отношений. Ответственность указанных органов должна конкретизироваться в законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах. Исследуемый вид ответственности является одним из самых сложных, противоречивых правовых институтов с точки зрения внутреннего механизма, юридического содержания. В настоящее время механизм привлечения к ответственности муниципальных органов власти является недостаточно урегулированным в законодательстве, что ведет к проблемам, применяя ее на практике, и отражается на обеспечении прав и свобод населения. Отсутствие четкого правового регулирования данного института, создает условия для совершения органами и должностными лицами муниципального образования действий, несоответствующих законодательству, интересам населения.

**Цель исследования** заключается в комплексном анализе установленной нормами действующего законодательства Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие **задачи**, отражающие основные идеи и аспекты работы:

- рассмотреть научные подходы к пониманию отраслевой принадлежности ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- проанализировать и обобщить существующие подходы к классификации юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- осуществить анализ правового законодательства и практики реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;

- выявить проблемы реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами

**Теоретическую основу** исследования составили труды отечественных учёных, в том числе И.А. Алексеева, К.И. Амирбекова, С.А. Авакьяна, И.А. Алексеева, Б.Т. Базылева, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Р.М. Дзидзоева, Е.М. Заболотских, Т.Д. Зражевской, В.Г. Игнатова, А.И. Коваленко, А.Н. Кокотова, Е.Г. Кольцовой, М.Н.Кудалинского, О.Е. Кутафина, Н.В. Постовой, В.И. Фадеева, Н.Н. Черногора, В.Е. Чиркина, Н.А. Шевелевой Е.С. Шугриной и др., а также публикации в различных изданиях по вопросам, связанным с исследуемой тематикой.

**Нормативно-правовую основу** исследования составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Гражданский Кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, другие федеральные законы и иные нормативные акты РФ, содержащие положения, регламентирующие особенности юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

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

**Предмет исследования** составляют нормативно-правовые акты, регламентирующие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, научные, теоретико-правовые концепции и положения, практический материал, касающиеся темы исследования.

**Методологическая база исследования** включает в себя следующие научные методы познания: общенаучный диалектический метод познания, а также связанные с ним специальные методы, применяемые в юридической науке: метод научного анализа, синтеза, формально-логический, сравнительно-правовой.

**Основные положения магистерской работы, выносимые на защиту:**

1. При всем многообразии существующих точек зрения по поводу оснований классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и выделяемых видов ответственности, их объединяет два момента:

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

- конкретизация субъекта ответственности и дифференцированный подход к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в зависимости от индивидуальных особенностей правового статуса последних.

2. Проанализировав практику уставного регулирования общественных отношений, делается вывод о том, в муниципальных образованиях используются несколько подходов к установлению порядка и оснований для отзыва выборных должностных лиц муниципального образования:

1) буквальное толкование нормы ч. 2 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ и предполагает точное ее воспроизведение в уставе муниципального образования с оговоркой о том, что отзыв по иным основаниям не допускается (например, г. Саратов, г. Энгельс, г. Томск, г. Тверь).

2) закрепление общего основания отзыва в виде нарушения законодательства Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных правовых актов (например, г. Мурманск, г. Пермь) .

3) закрепление норм, устанавливающих в качестве основания для отзыва неисполнение (ненадлежащее исполнение) депутатских полномочий (г. Хабаровск).

4) закрепление в уставе норм, устанавливающих в качестве обязательного такой признак объективной стороны муниципального правонарушения как действия (бездействие), повлекшие нарушение прав и свобод человека и гражданина, в том числе осуществление деятельности не совместимой со статусом (г. Оренбург).

5) установление в качестве основания для отзыва издание нормативно-правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному законодательству, законодательству субъектов РФ, уставу муниципального образования, а также нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого на местном референдуме (г. Тула, г. Нефтеюганск).

3. Сопоставление оснований и порядка применения двух мер ответственности главы муниципального образования («отрешение от должности» и «удаление в отставку») позволило сделать следующие выводы.

Во-первых, глава муниципального образования рассматривается в качестве представителя исполнительной власти на местном уровне. На него возлагается ответственность за обеспечение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также результативность работы местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления.

Во-вторых, порядок удаления главы муниципального образования в отставку был существенно упрощен по сравнению с процедурой отрешения главы муниципального образования от должности (исключена судебная процедура исследования обстоятельств конституционного правонарушения,

отсутствует право гражданина на судебное обжалование применения данного вида ответственности).

4. В данной работе выявлены причины прекращения процедуры привлечения к муниципально-правовой ответственности:

1. Отсутствие правовой регламентации отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

2. Проблема закрепления оснований для отзыва;

3. Нарушение процессуальных норм;

4. недостаточная активность населения по данному вопросу,

5. отсутствие необходимой финансовой базы для проведения голосования.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы магистерской диссертации, определяется объект исследования, фиксируется предмет исследования, ставится цель и задачи исследования, излагается методологическая, нормативная и теоретическая база магистерской диссертации, а также, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

**Глава 1 «Общая характеристика юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления»** состоит из двух параграфов, в которых изучается понятие и отраслевая принадлежность ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, анализируется основания классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

**Глава 2 «Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления»** состоит из трех параграфов, в которых автор анализирует правовое законодательство и практику реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

В Глава 3 автор выявляет проблемы реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.

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

Вопрос определения отраслевой определенности ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления также вызывает множество споров в науке. Закрепление в Конституции Российской Федерации местного самоуправления в качестве основ конституционного строя Российской Федерации, самостоятельного уровня организации публичной власти в Российской Федерации, а так же анализ действующего законодательства, правовых позиций Конституционного Суда РФ и правоприменительной практики свидетельствует о том, что данный вид ответственности имеет муниципально-правовую природу.

Особую значимость имеет классификация ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по субъекту, перед которым несут ответственность органы и должностные лица местного

самоуправления, которую ввел законодатель и провозгласил отдельные ее виды, ранее неизвестные правовой науке: перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Кроме того, положительным является «первоочередность» закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ ответственности перед населением и постановкой акцента на значимости этого вида ответственности, так как это отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия.

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

Несмотря на определенное преобразование законодателем исследуемого ответственности указанных органов перед государством, сохранен подход разделения порядка привлечения к ответственности представительного органа муниципального образования и отдельных должностных лиц, введено новое основание ответственности - ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий.

Представительный орган местного самоуправления может быть привлечен к ответственности перед государством в виде роспуска в случае подтверждения в судебном порядке факта издания противоречащего законодательству нормативно-правового акта. Процедура привлечения к ответственности должна быть закончена изданием закона субъекта о роспуске представительного органа муниципального образования. Многие



исследователи критически относятся к форме данного акта. Однако Конституционным судом РФ поддерживается позиция законодателя, так как данный институт не может быть упрощен, поэтому данная итог данной процедуры должен быть облечен в форму закона ввиду сложной процедуры его принятия.

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

После анализа практики применения данного института представляется возможным выделить основные причины невозможности реализации отзыва выборных должностных лиц: отсутствие достаточной правовой регламентации на местном уровне, проблема закрепления оснований для отзыва, нарушение процессуальных норм при реализации данного института, а также недостаточная активность населения по данному вопросу, отсутствие необходимой финансовой базы для проведения голосования.

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

Противоречивым и недостаточно проработанным является норма, введенная в Федеральный закон № 131-ФЗ, о том, что в случае замещения

хотя бы части мандатов депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. Выходит, что данный институт не может быть применен в отношении лиц, избранных не по пропорциональной системе, которые в итоге освобождаются от какой-либо ответственности перед избирателями, что существенно нарушает права населения и требует законодательного урегулирования.

Кроме того, требует изменения подход законодателя к установлению оснований для отрешения от должности главы муниципального образования. В законе идет речь о том, что данное лицо может быть привлечено к ответственности за нарушение прав и свобод человека и гражданина в единственном числе, что ведет к дисбалансу интересов одного конкретного человека и избирателей, голосовавших за отрешаемого главу муниципального образования. Законодателю, на наш взгляд стоит в данном случае повторить подход закрепления оснований для отрешения от должности главы субъекта РФ, где основанием ответственности является именно нарушение закона, повлекшее массовое нарушение прав граждан.

Важным в практике применения ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, является правильное определение ответчика по конкретному делу, которым является публично-правовое образование, а также то, что, если ущерб причинен не в рамках властно-административных отношений, а в результате некой хозяйственной деятельности, то возмещению он подлежит не по статье 1069 ГК РФ, а по статье 1064 ГК РФ, т.е. по общим основаниям возмещения вреда.