

К ВОПРОСУ О ЗАКОННОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Герасимова Н.Р.¹, Томилин О.О.¹

¹ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, Россия (430005, Саранск, ул. Большевикская, 68), *gerasimova_nr@mail.ru*

В данной статье рассмотрена совокупность вопросов, касающихся юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений. Дано понятие муниципально-правовых отношений. Выявлены основные функции муниципально-правовых отношений. Определены виды субъектов муниципально-правовых отношений. Проанализирована юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Найдены основные признаки юридической ответственности муниципально-правовых отношений и виды юридической ответственности в муниципально-правовых отношениях. Названы нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, которые относятся к сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, юридическая ответственность, муниципальное право, муниципально-правовые отношения, субъекты муниципально-правовых отношений.

TO THE QUESTION OF THE LEGALITY AND RESPONSIBILITY IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF- GOVERNMENT

Gerasimova N.R.¹, Tomilin O.O.¹

¹*Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia (430005, Saransk, Bolshevistskaya St., 68), gerasimova_nr@mail.ru*

This article describes a set of issues related to the legal liability of subjects of municipal law relations. Given the concept of municipal law relations. The basic function of municipal legal relations. The kinds of subjects of municipal law relations. Analyzed the legal responsibility of bodies and officials of local government to the people, the state, individuals and legal entities. We found the main features of the legal responsibility of municipal and legal relations and the types of legal responsibility in municipal law relations. Named the normative legal acts regulating legal relations that fall within the scope of local government.

Keywords: local government, legal responsibility, municipal law, municipal legal relationship, municipal entities and legal relations.

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. послужило основной причиной образования такого института народовластия, как местное самоуправление. На сегодняшний момент оно играет важную роль для укрепления гражданского демократического общества. Местное самоуправление, состоящее в решении вопросов местного значения населением самостоятельно либо через формируемые органы, предполагает возникновение особых правоотношений между различными субъектами. Среди основных направлений деятельности органов местного самоуправления, которые регламентируются законодательством, актуальным остается вопрос установления и реализации юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Ответственность органов местного самоуправления обеспечивает эффективное функционирование органов местного самоуправления, способствует реализации интересов населения, граждан и общества в целом.

В обществе существует множество различных видов связей, регулятором которых выступает право. Правоотношение – это особый вид общественных (социальных) отношений, в которых реализуются права и обязанности субъектов.[2,с.319]. Одним из таких видов являются муниципально-правовые отношения. Муниципально-правовые отношения — это отношения, урегулированные нормами муниципального права и возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в границах муниципального образования при реализации населением права на осуществление местного самоуправления.[8,с.42].

Будучи главным элементом механизма правового регулирования в сфере местного самоуправления муниципально-правовые отношения выполняют три основные функции:

1. фиксируют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие соответствующих муниципально-правовых норм;
2. закрепляют конкретное поведение участников этих отношений;
3. являются условием для возможного поведения в действие специальных юридических средств обеспечения субъективных прав и юридических обязанностей в области местного самоуправления.

Муниципально-правовые отношения являются универсальным средством обеспечения устойчивой связи муниципального законодательства с практикой осуществления местного самоуправления, служат средством перевода муниципально-правовых норм в плоскость реальных социальных процессов, представляющих собой юридическую связь между участниками общественных отношений, характер и пределы которой определены нормами муниципального права. Они являются волевыми отношениями, зависят от воли и сознания людей, а также обеспечиваются и охраняются государством. [3,с.36].

Муниципально-правовые отношения имеют свою четко определенную структуру. Особое значение в этой структуре приобретают субъекты правоотношений. Субъекты муниципально-правовых отношений образуют довольно обширный перечень. При этом обязательным участником является муниципальное образование, от имени которого выступают органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные соответствующими полномочиями. Субъектами муниципально-правовых отношений могут быть также жители муниципальных образований, депутаты представительных органов местного самоуправления, члены других выборных органов местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, разного рода ассоциации и союзы муниципальных образований, государственные органы, общественные объединения, учреждения, организации.

Столь широкий круг участников муниципально-правовых отношений, различающихся по своему правовому статусу, обуславливает важность вопросов обеспечения законности в системе местного самоуправления. Поэтому в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно подробно определен механизм контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также обжалования их действий и решений.

Несоблюдение предписаний и нарушение запретов, содержащихся в нормах права, регулирующих муниципально-правовые отношения, как правило, влечет юридическую ответственность. Юридическая ответственность всегда связана с правонарушением, так как его совершение определяет возникновение и последующую динамику юридической ответственности. Юридическая ответственность обладает рядом специфических признаков, которые позволяют выделять ее среди других видов социальной ответственности:

1. основывается на правовых нормах, формально определена и обладает четкостью, детализированностью и общеобязательностью;
2. гарантируется государством;
3. обеспечивается государственным принуждением или государственным убеждением;
4. своими последствиями влечет государственное осуждение или наказание;
5. осуществляется в процессуальной форме;
6. имеет разные формы реализации. [6,с.13].

В любом государстве правонарушения порождают множество проблем в системе управления и наносят серьезный ущерб обществу, так как они становятся преградой для осуществления прав и обязанностей, справедливому распределению материальных и духовных благ. В связи с этим, наше государство стремится проводить такую политику и создавать такие условия, которые бы снижали количество правонарушений не только на федеральном и региональном уровнях, но и на уровне местного самоуправления. [2,с.11].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 70 отражает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, физическими и юридическими лицами, государством. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее своих задач и функций.[4,с.645].

Основанием для наступления юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления является выполнение ненадлежащим образом своих полномочий и функций, урегулированные законом, по удовлетворению интересов населения муниципального образования. На основе анализа законодательства можно выделить несколько видов юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления:

1. Конституционно-правовая ответственность.
2. Муниципально-правовая ответственность.
3. Дисциплинарная ответственность.
4. Гражданско-правовая ответственность.
5. Уголовная ответственность.

Учитывая публично-правовую природу органов местного самоуправления и их должностных лиц, интерес, прежде всего, представляют первые три из перечисленных видов ответственности. Ответственность перед населением, по сути, является политико-юридической ответственностью избранных лиц перед избирателем и реализуется путем их отзыва в результате утраты доверия.[1, с.17]. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» не регламентируется процедура отзыва органов местного самоуправления, эти вопросы предусмотрены в уставе муниципального образования, а также в законах субъектов Российской Федерации.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает при нарушении ими Конституции Российской Федерации, конституции (устава) субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. В случае совершения указанных выше действий представительный орган местного самоуправления может быть распущен, а должностное лицо местного самоуправления – отрешено от должности. Также ответственность перед государством наступает в таких ситуациях, когда должностные лица или органы местного самоуправления не исполняют отдельные государственные полномочия, либо полномочия имеют ненадлежащее исполнение. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусмотрены и такие меры ответственности, как временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, отзыв государственно-властных полномочий, отмена или приостановление правовых актов, отмена (признание незаконным) юридически значимого результата [7,с.59].

В системе местного самоуправления применяется и дисциплинарная ответственность, которая наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным

служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (ст.27 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством, что является отличительной особенностью от дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами может наступить на основании федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований (ст.50 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»). Несоблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина органами и должностными лицами местного самоуправления приводит к наступлению юридической ответственности. Иные проблемы регулируются нормами процессуального законодательства и разрешаются путем обращения в суд.[1,с.17]. На сегодняшний день порядок оспаривания решений, действий (бездействия) органа местного самоуправления или должностного лица регулируются Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Наряду с данными видами юридической ответственности российское законодательство, в частности Трудовой кодекс Российской Федерации, конкретизирует возможность привлечения муниципального служащего к материальной ответственности. Материальная ответственность состоит в возмещении виновным муниципальным служащим причиненного им вреда. Она не исключает одновременного привлечения виновного лица и к дисциплинарной ответственности. Специального нормативного правового акта о материальной ответственности муниципальных служащих нет. Они несут материальную ответственность в таком же порядке, как и лица, не относящиеся к служащим, в соответствии с Трудовым кодексом. К полной материальной ответственности их можно привлечь только по решению суда.

Процесс становления системы местного самоуправления показал всю сложность взаимоотношений между государственными органами и муниципальными образованиями. Конституционное обеспечение «организационной обособленности местного самоуправления от органов государственной власти и его самостоятельности, конституционное признание и гарантированность этого института в России» превратили местное самоуправление в одну из неотъемлемых основ конституционного строя страны. Появившаяся организационная и юридическая обособленность местного самоуправления от государства не означает, что органы и должностные лица местного самоуправления функционируют отдельно от государства, это означает то, что они тесно взаимодействуют, и имеют взаимные

обязательства и ответственность. А местное самоуправление ещё в свою очередь несет и юридическую ответственность по закону. [5,с.23].

Работа выполнена в рамках темы НИР № 52/23-15: Системный анализ проблем формирования и реализации регионального законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации.

Список литературы

1. Амирбеков К.А. Местное самоуправление в системе публичной власти. Гарантии прав и проблема ответственности // Право и жизнь. – 2000. №30 с.
2. Головкин Р.Б. Теория права: учеб.-практическое пособие. М.:Юрлитинформ, 2012. – 464с.
3. Костюков А.Н. Муниципальное право: Учебник. М. ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. – 791 с.
4. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М.: Проспект, 2013. – 672 с.
5. Липинский Д.А. О системе права и видах юридической ответственности // Правоведение. – 2003. - № 2. – С. 22-25.
6. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб «Юридический центр Пресс», 2004. – 409 с.
7. Соловьев С.Г. Состав муниципального правонарушения: проблемы теории и практики // Государство и право. – 2015. – №3. – С. 51-60.
8. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник.: ИНФРА - М, 2012. – 560 с.

Рецензенты:

Еремин А.Р., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета, ФГБОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва» Министерства образования и науки РФ, г. Саранск;

Сушкова Ю.Н., д.и.н., доцент, декан юридического факультета, ФГБОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П.Огарёва» Министерства образования и науки РФ, г. Саранск.