

К вопросу о субъектах муниципально-правовой ответственности

Субъектом правонарушения признается лицо, совершившее запрещенное законом действие или бездействие и способное нести за него юридическую ответственность. Субъект правонарушения – это один из элементов состава правонарушения, без которого юридическая ответственность невозможна.

Субъектом правонарушения должно быть вменяемое лицо, т.е. способное осознавать фактический характер и общественную опасность своего действия (бездействия) либо руководить ими. Лица невменяемые, лишенные такой способности вследствие расстройства психики, не могут быть субъектами правонарушения. Вместе с тем, очевидно, что даже у психически здорового человека указанная способность сознания и воли возникает только по достижении определенного возраста. Но в данном конкретном случае речь идет не просто о физических лицах – речь идет о специальных субъектах муниципального права. Должностные лица наделяются властными полномочиями по решению вопросов местного значения. С момента наделения их этими полномочиями и возникает их правоспособность, а с момента прекращения полномочий или их сложения правоспособность прекращается. Что касается юридических лиц, то их правоспособность начинается с момента формирования и регистрации в уполномоченных органах в качестве юридического лица и прекращается с момента ликвидации (расформирования).

Заявив о муниципально-правовой ответственности как об особом виде юридической ответственности, перед нами встает задача дать определение субъекта муниципального правонарушения, выделить особенности его правового статуса.

Решение поставленной задачи осложняется тем обстоятельством, что в настоящее время в юридической литературе нет единой точки зрения на содержание круга субъектов муниципального правонарушения, причина чему – наличие двух тенденций в решении данного вопроса.

Первая тенденция заключается в признании субъектами муниципального правонарушения главы муниципального образования, депутатов представительных органов местного самоуправления, которые принимают наиболее важные решения местного значения [1].

Во втором подходе в основу определения субъекта муниципально-правовой ответственности положен такой критерий, как наличие у потенциального субъекта муниципально-правового правонарушения му-

ниципальных прав и обязанностей, в результате чего к потенциальному субъекту муниципального правонарушения, наряду с должностными лицами высшего управленческого звена местной администрации, причисляют также и избирательные комиссии, судебные органы всех инстанций, граждан, общественные и политические организации [2].

Таким образом, если в первом случае круг потенциальных субъектов муниципального правонарушения значительно уже, нежели круг субъектов, наделенных соответствующими правами и обязанностями (обязанностями, закрепленными в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований), или даже, чем круг субъектов, осуществляющих власть на уровне местного самоуправления, то во втором случае круг субъектов муниципального правонарушения потенциально совпадает с субъектами муниципально-правовых отношений (за исключением народа), значительно превосходит количество участников, осуществляющих власть на уровне муниципального образования.

Обе точки зрения имеют свои достоинства и недостатки; так, преимуществом широкого подхода в определении субъекта муниципального правонарушения является возможность более точно разграничить деяния субъектов на подлежащие муниципально-правовой (особой юридической) ответственности и политической (неюридической) ответственности.

Достоинство узкого подхода заключается в сохранении целостности, обособленности объекта муниципально-правовой ответственности. В то же время одним из недостатков данного подхода является, как справедливо отмечается, отсутствие четкого определения муниципального деликта (правонарушения) [3], но отсутствие подобного определения в действующем законодательстве обусловлено, в первую очередь, обособленностью объекта, на охрану которого направлена муниципальная ответственность.

Субъектами муниципальных деликтов являются участники муниципальных правоотношений, способные и обязанные отвечать за свое юридическое поведение и претерпевать негативные для себя последствия в результате соответствующего принуждения (воздействия).

Несмотря на то, что в комплексе вопрос субъектов муниципально-правовой ответственности не рассмотрен, отдельным его субъектам современные ученые посвящали свои работы.

Задаются вопросом о субъектах муниципально-правовой ответственности, предлагают новые ее субъекты в своих работах: В.А. Баранов [4], Д.А. Королев [5], Т.Н. Терехова [6] и др. [7].

Интересным и перспективным видится обозначенный С.Н. Братновским и М.Ф. Зеленовым [8] вопрос о позитивной ответственности в системе муниципальной службы.

Б.З. Кушхова к субъектам муниципально-правовой ответственности относит муниципальные образования; органы местного самоуправления; должностных лиц и служащих органов местного самоуправления.

При этом Б.З. Кушхова подчеркивает необходимость четко разграничивать понятия юридической ответственности:

- муниципального образования в целом;
- представительного органа местного самоуправления, под которым понимается коллегиальный выборный орган;
- члена представительного органа местного самоуправления (депутата);
- выборного должностного лица местного самоуправления, каковыми обычно являются главы муниципальных образований;
- иных непредставительных и невыборных органов в виде различных комиссий, отделов, управлений, советов и т.п.;
- назначаемых должностных лиц местного самоуправления;
- иных работников местного самоуправления.

Характер и вид юридической ответственности каждого из перечисленных субъектов правоотношений зависят от специфики самого субъекта.

Работники органов муниципальных образований, не являющиеся должностными лицами, и их невыборные (назначаемые) должностью лица состоят на муниципальной службе или выполняют работу по трудовому договору (за исключением некоторых членов различных комиссий и советов, выполняющих работу по членству на общественных началах); вопросы их юридической ответственности достаточно полно регламентированы законодательством о муниципальной службе, трудовым и другим законодательством[9].

Итак, традиционно признается, что субъектами муниципально-правовой ответственности могут быть физические и юридические лица.

Субъекты муниципально-правовой ответственности целесообразно подразделить на индивидуальные и коллективные (в том числе коллегиальные).

Авторский подход в определении субъектов муниципально-правовой ответственности заключается в следующем:

- муниципально-правовая ответственность – это ответственность за реализацию задач и функции, которые возлагает 131 Федеральный закон на органы местного самоуправления и иных субъектов муници-

пально-правовых отношений;

- муниципально-правовая ответственность должна ограничиваться уровнем муниципальной власти без учета субъекта, применяющего санкции;

- субъектами – носителями санкций муниципально-правовой ответственности традиционно называют органы местного самоуправления, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и муниципальных служащих, но по твердому убеждению диссертанта, этот перечень необходимо расширить.

Следует отметить, что правовой статус субъекта муниципально-правовой ответственности, по мнению автора, целесообразно рассматривать в четырех плоскостях:

- в качестве субъекта, иницирующего процедуры муниципально-правовой ответственности;

- в качестве субъекта, принимающего решение о применении мер муниципально-правовой ответственности;

- в качестве субъекта, реализующего (применяющего) меры муниципально-правовой ответственности;

- в качестве субъекта муниципально-правовой ответственности – носителя санкций муниципально-правовой ответственности.

Соотношение указанных элементов определяет специфику муниципально-правовой ответственности.

Проведем анализ теоретических разработок и нормативных закреплений правовых статусов субъектов – носителей санкций муниципально-правовой ответственности. Как уже отмечалось ранее, ими традиционно называют органы местного самоуправления, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и муниципальных служащих.

Целесообразно разграничить понятия, используемые в нормативных правовых актах и специальной научной литературе, такие как «должностное лицо», «выборное должностное лицо», а также «органы местного самоуправления». Необходимость в четком разграничении приведенных понятий обусловлена допущенной двойственностью при их определении в теории муниципального права.

В Федеральном законе дано понятие «должностное лицо местного самоуправления – это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления».

Как отмечается в научной литературе, можно выделить несколько теоретических подходов к соотношению понятий «служащий» и «должностное лицо» [10]. В соответствии с первым подходом понятие «должностное лицо» приравняется к понятию «служащий». В соответствии же с другим подходом понятие «должностное лицо» рассматривается в качестве самостоятельного понятия, отличающегося по своему содержанию от понятия «муниципальный служащий» [11]. В настоящее время понятия «муниципальный служащий» и «лицо, замещающее муниципальную должность», разграничиваются.

Еще одним субъектом исследования в настоящей статье являются органы местного самоуправления.

Они, в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации, не входят в систему органов государственной власти, поэтому представляют собой самостоятельную форму реализации народом своей власти. Конституция Российской Федерации установила, что местное самоуправление осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления (наряду с формами прямого волеизъявления граждан).

К выборным органам не относят органы территориального общественного самоуправления, хотя по способу формирования они также являются выборными. Согласно Конституции Российской Федерации, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Это система органов, имеющих признанный законом самостоятельный статус в качестве органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также соотношение их полномочий и ответственности, образующее определенную организационную модель местного самоуправления. К таким органам Федеральный закон в статье 34 относит представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [12].

Основным субъектом муниципально-правовых отношений вообще и субъектом муниципально-правового деликта в частности, является представительный орган местного самоуправления. Именно он включен во все три подгруппы субъектов муниципально-правового деликта, выделенных ранее; в его формировании и деятельности максимально проявляются принципы самостоятельности, законности и ответственности.

Принцип законности в деятельности представительных органов местного самоуправления и других органах местного самоуправления носит двойственный характер. С одной стороны, органы местного самоуправления обязаны строго соблюдать требования законности в собственной повседневной работе.

С другой стороны, они должны добиваться исполнения закона всеми другими субъектами отношений местного самоуправления, проживающими или расположенными на территории муниципального образования.

Следующий субъект муниципально-правового деликта это депутат представительного органа местного самоуправления, который может быть не только субъектом – подвергнутым муниципально-правовой санкции, но и участвовать в качестве элемента коллективного субъекта (представительного органа) принимающего решение, и реализующего (применяющего) меры муниципально-правовой ответственности.

Депутат – это избранное (делегированное) лицо, уполномоченное представлять в выборном органе местного самоуправления интересы населения. Правовая материя депутатского мандата определяется несколькими существенными моментами.

Во-первых, депутат – это избранное лицо.

Во-вторых, депутат является представителем населения в выборном органе власти. Полномочное представительство депутата следует рассматривать в двух аспектах. Он – представитель избирателей своего округа и даже тех, кто голосовал против него либо вообще не участвовал в голосовании. Кроме того, депутат выступает представителем всего населения данного избирательного округа.

В-третьих, депутат представляет также соответствующий выборный орган местного самоуправления перед своими избирателями.

Депутат несет ответственность перед населением (избирателями), государством, юридическими и физическими лицами. Отметим, что количество оснований для досрочного прекращения полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, зависит от того, осуществляют они свои полномочия на постоянной основе, или на временной.

В качестве субъекта, принимающего решение, реализующего (применяющего) меры муниципально-правовой ответственности и могущего претерпеть санкции, является глава муниципального образования.

В статье 36 Федерального закона определяется понятие «глава муниципального образования». Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и

наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Это лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления, а также наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения. Целесообразно было бы отметить еще одно принципиальное качество главы муниципального образования: он является высшим должностным лицом в муниципальном образовании, символизируя собой местную власть.

На главу муниципального образования возлагается задача выполнения законов и иных актов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов и иных правовых документов муниципальных образований. Следующий субъект, на который могут быть возложены санкции муниципально-правовой ответственности – глава местной администрации. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования [13].

Правовой статус должности главы местной администрации включает в себя ответственность за нарушение условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения; нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Общий признак для всех субъектов муниципально-правовой ответственности заключается в том, что субъекты обладают правом на решение вопросов местного значения.

Специальные признаки обусловлены видом муниципального образования и объемом полномочий.

Представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения – субъекты обладают правом на принятие властных решений по вопросам местного значения

в рамках своих полномочий.

Органы муниципальных районов, городского округа, поселений – субъекты обладают правом на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных районов; не отнесенных к вопросам местного значения городского округа; не отнесенных к вопросам местного значения поселений.

Органы местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов (если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации) – обладают правом по осуществлению переданных на уровень местного самоуправления государственных полномочий.

Вывод, который очевиден из проведенного анализа действующего законодательства – объем муниципально-правовой ответственности отличается не только в зависимости от вида муниципального образования, но и от объема принятых к исполнению полномочий;

от процедуры формирования (глава администрации по контракту не может быть отозван населением, а глава муниципального образования, избранный населением и выполняющий функции главы администрации может).

С точки зрения автора, перечень субъектов – носителей санкций муниципально-правовой ответственности требуется расширить.

Новыми, или обладающими элементами новизны субъекты – носители санкций муниципально-правовой ответственности, по мнению автора, могут быть: население муниципального образования;

Население муниципального образования.

Субъектом муниципального права, права на местное самоуправление признается население, независимо от численности, которое не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Это право оно может реализовать путем образования самостоятельного муниципального образования, а также через другие формы.

В теории муниципального права принято считать, что юридическая ответственность местной публичной власти опосредуется применением мер принуждения к органам местного самоуправления и их должностным лицам. При данном подходе, имеющем массу примеров в действующем законодательстве, заметно одно упущение: игнорирование роли самого публично-правового образования [14].

Очевидно, что органы местного самоуправления составляют единое целое с самим муниципальным образованием и призваны лишь реализовывать полномочия последнего. Они действуют в рамках своей компетенции, таким образом, представляют не свои интересы, а муни-

ципального образования в целом.

Федеральный закон предусматривает, что в уставе муниципального образования помимо обязательных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления могут быть определены иные органы. Их наименование, компетенция, срок полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности фиксируются в уставах муниципальных образований.

Вероятно, эти органы и выборные должностные лица местного самоуправления могут быть субъектами – носителями муниципально-правовых санкций за решение вопросов местного значения (выборный омбудсмен разного вида и др.).

Примером могут быть контрольные органы муниципальных образований [15]; избирательные комиссии соответствующего уровня [16]. Общеизвестно, что в случаях нарушения членами избирательных комиссий либо комиссиями в целом будет привлечение именно к конституционно-правовой ответственности, поскольку прекращение полномочий члена избирательной комиссии либо расформирование комиссии в силу специфики статуса комиссий нельзя считать разновидностью дисциплинарной ответственности [16].

Одной из новелл Федерального закона стало появление еще одного субъекта муниципально-правовых отношений, который может стать субъектом муниципально-правовой ответственности в будущем: совет муниципальных образований субъекта РФ.

Потенциальным субъектом муниципальной ответственности могут быть в силу ст. 20 Федерального закона органы ТОС ответственны перед жителями. Согласно Федерального закона, основания и виды ответственности органов территориального общественного самоуправления и выборных лиц территориального общественного самоуправления определяются действующим законодательством, уставом территориального общественного самоуправления.

Потенциальным субъектом муниципально-правовой ответственности могут стать фракции в представительном органе муниципального образования, введенные Федеральным законом от 20.03.2011 № 38-ФЗ [17].

Анализ существующего законодательства в обозначенной сфере показал не достаточное с точки зрения диссертанта, участие население и институтов гражданского общества – отсутствие правовых механизмов, позволяющих названным субъектам участвовать в процессе инициирования, принятия и реализации решения в процедурах муниципально-правовой ответственности должно быть исправлено на всех трех

уровнях регулирования исследуемого института.

Муниципальное развитие, построенное на демократических принципах с широким участием населения, носит стратегический характер. Повседневная действительность свидетельствует о том, что активность населения не стала определяющей в решении вопросов местного значения.

Чем объяснить этот существующий разрыв между конституционной декларативностью и реальностью? Актуальность установления причин этого явления связана с определением путей дальнейшего развития. Под угрозой оказывается сама идея народовластия, местного самоуправления.

По мнению диссертанта, причинами разрыва между конституционной декларативностью и отраслевой реальностью могут быть названы проблема активности населения, ненадлежащие финансово-экономические основы местного самоуправления, (частично вызванные все той же пассивностью органов местного самоуправления и населения), неготовность органов государственной власти реализовать на практике конституционную модель самостоятельности нового уровня публичной власти.

Библиографический список

1. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7, Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1.
2. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985, Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.
3. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 60.
4. Баранов В.А. Субъект ответственности при осуществлении местного самоуправления в конституционно-правовом контексте // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 3. С. 219-226.
5. Королев Д.А. Содержание и виды юридической ответственности контрольных органов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 76-77.
6. Терехова Т.Н. Проблемы ответственности контрольного органа и его членов // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 165-169.
7. Белявская М.С. Юридическая ответственность избирательных комиссий, участвующих в подготовке и проведении муниципальных выборов в России // Бизнес в законе. М.: Изд. Дом «Юр-ВАК», 2007. № 4. С. 60-62.
8. Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Основное содержание позитивной ответственности в системе государственной и муниципальной службы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов:

ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2012. № 3 (86). С. 83-88.

9. Денисов Л.И. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за состояние дел в муниципальном образовании. Правовая основа и проблемы реализации // Экономика, право, управление. 2008. № 2. С.38.
10. Петров Ю.А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6. С. 31.; Петухов Г.Е., Васильев А.С. Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке // Правоведение. 1980. №3. С. 40; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 173.
11. Соловьев С.Г. Должностное лицо местного самоуправления: проблемные вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. – 2004. № 3. С. 4.
12. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822; 2013, № 27, ст. 3477.
13. Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. Контракт с главой местной администрации муниципального района, представительный орган которого формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района и не может быть менее чем два года и более чем пять лет. // Федеральный закон от 27.12.2009 № 365-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ». 28.12.2009, № 52 (1 ч.), ст. 6441; Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7039.
14. Ким С.Т. Муниципальное образование как субъект правонарушения // Бизнес в законе. 2009. № 5. С. 22-24.
15. Королев Д.А. Содержание и виды юридической ответственности контрольных органов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 76-77; Терехова Т.Н. Проблемы ответственности контрольного органа и его членов // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 165-169.
16. Белявская М.С. Юридическая ответственность избирательных комиссий, участвующих в подготовке и проведении муниципальных выборов в России // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 60-62.
17. Федеральный закон от 20.03.2011 № 38-ФЗ (ред. от 02.05.2012) «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» // Собрание законодательства РФ. 28.03.2011, № 13, ст. 1685.