

References

- 1 *Kazakhstan Pravda*, 2002, October 3.
- 2 Alekseev S.S. *General Theory of Law*. Textbook, 2nd ed., Moscow: Prospect, 2008, 470 p.
- 3 [ER]. Access mode: [http // www.inventech.ru/lib/strateg/24](http://www.inventech.ru/lib/strateg/24)
- 4 *Problems of the general theory of law and state*. Textbook, ed. V.S. Nersesyants, Moscow: Norma, 2002, 832 p.
- 5 Shebanov A.F. *Current State and Law*, 1999, 2, p. 28.
- 6 Kerimov D.A. *Legislative technique*, Moscow: Norma, 1998, 93 p.
- 7 Briscov V.V. *Journal of Russian law*, 2003, 8, p. 27.
- 8 Kovshik Ye.A. *Bulletin of KAFU*, 2007, № 3, p. 221.
- 9 Tabanov S.A. *Improvement of legislation: the theory and experience of the Republic of Kazakhstan*, Almaty: Zhety zhargy, 1999, 288 p.

УДК 342.55

Н.Ю.Давыдова

Оренбургский государственный университет, Россия
(E-mail: www200762@mail.ru)

Юридическая природа ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами

В статье рассмотрен вопрос о юридической природе ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами. Дана правовая характеристика, обоснован вывод об относительной самостоятельности данного вида ответственности в системе видов юридической ответственности соответствующих органов и должностных лиц. Определены место и роль данного рода ответственности в этой системе.

Ключевые слова: ответственность, местное самоуправление, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления.

В законодательстве о местном самоуправлении и в научной литературе выделяется три вида юридической ответственности, которую несут органы и должностные лица местного самоуправления: 1) перед населением; 2) перед государством; 3) перед физическими и юридическими лицами [1]. Эти виды ответственности и одноименные правовые институты достаточно обстоятельно исследованы правоведами. Ответственность этих субъектов перед гражданами получила наименьшее теоретическое обоснование. В то же время этот вид ответственности непосредственно направлен на охрану прав, свобод и законных интересов граждан.

Несмотря на очевидную значимость ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами, до настоящего времени ни в юридической науке, ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике не получил должного разрешения не только вопрос о ее отраслевой принадлежности, но и более общий вопрос — об объективности бытия данного правового явления. До последнего времени в юридической литературе ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами в качестве самостоятельной правовой категории не рассматривалась. Как правило, объектами исследования становилась ответственность этих субъектов перед населением и перед физическими лицами (что соответствует «букве» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Впервые вопрос о специфике ответственности указанных органов и должностных лиц перед гражданами был поставлен С.М. Медведевым [2]. Выделение данного вида ответственности позволяет подойти к решению других задач правового регулирования муниципально-правовых отношений, стоящих перед наукой муниципального права с принципиально новых позиций.

Задачу охраны прав, свобод и законных интересов граждан решает и институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством. На это прямо указано

в ст.ст. 73 и 74 упомянутого Федерального закона. Однако данный вид юридической ответственности обеспечивает только опосредованную охрану прав, свобод и законных интересов граждан.

Объективность бытия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими лицами обусловлена существованием правоотношения или группы правоотношений между указанными субъектами. Эти отношения носят имущественный характер и ограничиваются сферами гражданского оборота и налогообложения. При этом понятие «физическое лицо» включает в себя не только граждан, но также иностранных граждан и лиц без гражданства. Для реализации данного вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления принципиальное значение имеет не публично-правовая составляющая статуса лица — принадлежность к определенному государству, а частноправовая — право- и дееспособность, в первую очередь гражданская.

Несколько сложнее обстоит ситуация с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Систематическое толкование Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ приводит к выводу, что такие отношения существуют. Однако анализ законодательства о местном самоуправлении не позволяет безоговорочно подтвердить данный вывод, поскольку сам термин «население» является трудно применимым к таким категориям, как правоотношение и ответственность, так как установить права и обязанности населения без известных оговорок и условностей не представляется возможным в силу его фактической обезличенности. Следовательно, правильнее вести речь об ответственности органов местного самоуправления перед гражданами. Ответственность же перед населением следует вывести за рамки правового поля и говорить о ней только в политическом или социальном смысле. Принимая во внимание данное обстоятельство, некоторые правоведы справедливо подразделяют юридическую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, возникающую из правоотношений с участием соответствующих органов или их должностных лиц, с одной стороны, и физических лиц — с другой, на два вида:

1) применительно к частноправовым отношениям и отношениям в сфере налогообложения следует вести речь об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими лицами, делая тем самым акцент на обеспечение имущественных интересов последних;

2) применительно к публично-правовым отношениям — об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами, акцентируя тем самым участие последних в решении вопросов местного значения [2; 112].

При этом множественность и неопределенность лиц (граждан) в соответствующих правоотношениях не ставят под сомнение справедливость данного вывода. Множественность лиц, пусть даже неопределенная, не должна приводить к подмене конкретного гражданина, с его вполне определенными правами и обязанностями, абстрактным понятием «население», чьи права и обязанности могут быть определены исключительно через совокупность прав и обязанностей, пусть даже общих, всех граждан, проживающих на определенной территории.

При определении отраслевой принадлежности юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами возникает определенная сложность в сопоставлении позиций различных исследователей, связанная с тем, что до настоящего времени в правовой науке было принято говорить лишь об ответственности перед населением, оставляя за пределами предмета исследования ответственность перед гражданами.

Однако в ходе решения этой задачи первостепенным, на наш взгляд, является не столько определение наименования рассматриваемого вида ответственности и ее отраслевой принадлежности, сколько достижение полной ясности в вопросе о наличии или отсутствии оснований рассматривать ее как ответственность юридическую. Это, в свою очередь, позволит ответить на вопрос, действуют ли в сфере взаимоотношений органов и должностных лиц местного самоуправления с гражданами общие закономерности возникновения и реализации юридической ответственности. Ответ на этот вопрос имеет принципиальное значение при разработке правовой конструкции данной ответственности. Следует отметить, что он является одним из ключевых в науке как конституционного, так и муниципального права и состоит в установлении соотношения юридической (как конституционной, так и муниципальной) и политической ответственности.

По этому поводу правоведы высказывают различные суждения: что конституционная и муниципальная ответственность являются разновидностью политической ответственности [3]; что они объединяют в себе ответственность политическую, моральную и юридическую [4]. Существует также точ-

ка зрения, что конституционная и муниципальная ответственность — это виды юридической ответственности [5].

В теоретическом плане юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, за исключением ответственности указанных лиц перед физическими и юридическими лицами как участниками имущественного оборота, близка к политической. На это указывает наличие целого ряда общих признаков юридической и политической ответственности этих субъектов. Во-первых, они вытекают из особенностей политических отношений и регламентирующих их социальных норм. Во-вторых, эти виды ответственности возникают в процессе взаимоотношений между классами, нациями, иными социальными группами, государством или местным самоуправлением и их органами. В-третьих, они наступают не только за умышленные виновные действия, но и за неумелость, приспособленчество, опрометчивость в вопросах политики.

Практически все авторы дают похожие характеристики ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами и населением, выделяют одни и те же ее существенные признаки и черты, одинаковым образом определяют ее специфику, с той лишь разницей, что одни называют ее конституционной ответственностью, другие — муниципальной, третьи — публично-правовой, четвертые — политической. В связи с чем на основе критического обобщения имеющихся в научной литературе характеристик рассматриваемого вида ответственности необходимо внесение ряда уточнений.

Трудно спорить с тем, что ответственность перед гражданами и населением с точки зрения целей носит ярко выраженную политическую направленность. Вместе с тем нельзя согласиться с теми авторами, которые, признавая ее юридической, отмечают, что она имеет иную природу, нежели ответственность правонарушителя за совершенное правонарушение, преследует другие цели, выполняет другие функции, отличается основаниями и порядком осуществления [6; 203]. Признание ответственности юридической означает распространение на нее всех признаков последней, в том числе признание оснований ее реализации правонарушением и закрепление неблагоприятных последствий их совершения в санкции соответствующей правовой нормы.

Иной подход имеет в своей основе непонимание или нежелание признавать сущности юридической ответственности. Для установления юридической ответственности недостаточно просто «... облачить политическую ответственность в правовую форму...» [6; 204], упомянув о ней в законе. При любом другом подходе границы собственно юридической ответственности безосновательно расширяются, а ее специфические черты утрачиваются.

Полагаем, что нет оснований настаивать на признании «ответственности за ненадлежащее осуществление власти» разновидностью юридической ответственности. Признавая существование такой ответственности, следует относиться к ней как ответственности политической или социальной, но не юридической. Доводы о том, что в результате признания юридической ответственностью только «ответственности за правонарушение» население муниципального образования лишается возможности непосредственно влиять на положение дел в муниципальном образовании в случае недобросовестного, неэффективного осуществления властных полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления, представляются неубедительными. Добросовестность, эффективность, разумность — это правовые критерии, которыми могут быть охарактеризованы обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления. Следовательно, недобросовестность, неэффективность, неразумность в решении вопросов местного значения могут служить признаками объективной стороны правонарушения. При этом не следует говорить о том, что при реализации ответственности за правонарушение единственным основанием отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления становится только совершение этим субъектом правонарушения. Гражданское законодательство содержит в себе аналогичные нормы, когда неразумные и недобросовестные действия органа юридического лица признаются правонарушением с его стороны и влекут обязанность возместить убытки (ст. 53 ГК РФ). Такая аналогия в данном случае представляется уместной. Нет принципиальных отличий применительно к определению природы ответственности между органами юридического лица и местного самоуправления, так же как и нет отличия между участниками (акционерами, кредиторами и т.п.) юридического лица и гражданами. В гражданско-правовой науке вывод о том, что недобросовестные или неразумные дей-

ствия органа юридического лица являются правонарушением, не подвергается сомнению. Полагаем, что данный вывод справедлив и в отношении органов местного самоуправления, если только не следовать по пути необоснованного сужения понятия правонарушения.

Только ответственность за правонарушение, обеспеченная формализованными правовыми средствами прямого действия, имеет правовой механизм возникновения и реализации, сопряжена с тем, что ответственный субъект может претерпевать определенные неблагоприятные последствия, предусмотренные нормами права, следовательно, может считаться юридической. Всякая иная ответственность юридической не является и должна рассматриваться как политическая или социальная [2; 124].

Придание рассматриваемой ответственности правовой формы, которая постоянно совершенствуется и усложняется, обусловлено объективной необходимостью и стремлением законодателя превратить такую ответственность в подлинно демократический механизм народовластия. При этом существует необходимость в размежевании ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и перед гражданами.

Первая из них носит политический или социальный характер. Она не имеет и не может иметь юридически формализованных оснований реализации, что, в свою очередь, влечет невозможность закрепления в законе неблагоприятных последствий для указанных лиц, которые бы определили содержание данной ответственности. Фактически содержание такой ответственности выражается в том, что население перестает поддерживать утративших доверие депутата или выборное должностное лицо на выборах.

Но утрата доверия может влечь за собой вполне определенные и формализованные юридические последствия и служить основанием реализации собственно юридической ответственности. Она наступает в результате утраты органом или должностным лицом местного самоуправления доверия избирателей из-за ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами своих задач и функций, недобросовестных, неразумных, неэффективных действий.

Первая представляет собой функциональную ответственность и удачно ложится в «схему» управленческой ответственности О.Э. Лейста [7]. Вторая же, с учетом изложенных выше доводов, должна рассматриваться в качестве деликтной.

На основании изложенного представляется целесообразным выделение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, носящей политический характер, и ее юридического продолжения — ответственности указанных субъектов перед гражданами. Правовое государство предполагает необходимость выражения политической и социальной ответственности правовыми средствами, т.е. установления юридической ответственности. Такую ответственность для целей ее отмежевания от политической ответственности следует называть ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами, в то время как для обозначения политической составляющей такой ответственности целесообразно использовать термин «ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением».

Список литературы

- 1 Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. — № 40. Ст. 3822.
- 2 *Медведев С.М.* Юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц в механизме охраны прав, свобод и законных интересов граждан (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2011.
- 3 *Пискотин М.И.* Политическая ответственность работника аппарата государственного управления в социалистических странах // Ответственность сотрудника государственной администрации: междунар. науч. конф. — Варшава, 1975.
- 4 *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе конституционных норм. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. — С. 84.
- 5 *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. — М.: Городец, 2000. — С. 21.
- 6 *Черногор Н.Н.* Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2007.
- 7 *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. — М.: Изд-во МГУ, 1981. — С. 218–223.

Н.Ю.Давыдова

Азаматтардың алдында жергілікті өзін-өзі басқару органдардың және лауазымды тұлғалардың жауапкершіліктерінің заңдық табиғаты

Мақалада азаматтардың алдында жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен лауазымды тұлғалардың жауапкершілігі табиғаты жайлы мәселе қарастырылды. Оның заңдық сипаттамасы, тиісті органдарға және лауазымды тұлғаларға заң тарапынан жауапкершіліктің түрлері жүйелі түрде салыстырылып, тиісті қорытынды шығарылды, сондай-ақ орны және рөлі анықталды.

N.Yu.Davydova

The legal nature of the liability of bodies and officials of local self-government before the citizens

The article examines the legal nature of the liability of bodies and officials of local self-government before the citizens, given its legal characteristics, it is concluded about the relative independence of this type of liability in the system of types of legal liability of the respective bodies and officials is determined by its place and role in the system.

References

- 1 *Federal Law of October 6, 2003 № 131-FZ «On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation»* // NW. 2003 number 40. St. 3822.
- 2 Medvedev S.M. *Legal responsibility of local governments and their officials in the mechanism of protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens (theoretical and legal aspects)*: Dis. ... cand. jurid. Sciences, Tyumen, 2011.
- 3 Piskotin M.I. *Report of the International Scientific Conference «Responsibility of the public administration»*, Warsaw, 1975.
- 4 Bobrova N.A. *ETC Responsibility in the system of constitutional norms*, Voronezh: Publ. Voronezh State University, 1985.
- 5 Kolosova N.M. *Constitutional responsibility in the Russian Federation: The responsibility of public authorities and other entities for violation of constitutional rights legislation of the Russian Federation*, Moscow: Gorodets, 2000.
- 6 Chernogor N.N. *Liability problems in the theory of municipal law and practice of local government*, Dis. ... doctor. jurid. sciences, Moscow, 2007.
- 7 Leist O.E. *Sanctions and responsibility to Soviet law*, Moscow: Publ. MGU, 1981.