

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Роман Сергеевич Маркунин

Доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

E-mail: markunin88@yahoo.com

Значение системы юридической ответственности органов местного самоуправления в обеспечении высокого уровня правовой культуры

Аннотация: статья посвящена исследованию вопросов юридической ответственности органов и должностных лиц муниципального уровня власти и их роли в процессе формирования правовой культуры. Актуальность анализируемой проблемы заключается в отсутствии в действующем законодательстве разработанной целостной системы ответственности вышеназванных субъектов. Предметом исследования выступает юридическая ответственность компетентных органов муниципальной власти, взятая в виде целостного, системного явления. Цель работы – установление имеющихся элементов системы юридической ответственности органов местного самоуправления и их подробная характеристика. В статье применяется системный метод познания, на основе которого формируются последующие выводы. Новизна работы заключается в анализе внутрисистемных связей элементов юридической ответственности, с установлением имеющихся в этой области проблем и нахождением различных вариантов их решения. Применение основных положений диалектической логики позволило рассмотреть вопрос взаимосвязи позитивного и негативного проявлений юридической ответственности и особенности перехода от одного вида к другому в пределах единой системы. Полученные результаты свидетельствуют о возможности построения предложенной автором системы юридической ответственности и могут быть использованы в процессе анализа особенностей иных системных правовых явлений. Делается вывод о том, что законодательно закреплённая система юридической ответственности муниципальных органов и должностных лиц способна выступать одной из гарантий, обеспечивающих высокую эффективность деятельности данных субъектов и необходимый уровень их правовой культуры в целом.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, система юридической ответственности, отзыв, депутат, основания ответственности, должностное лицо, правонарушение, правовая культура.

Roman Sergeevich Markunin

Candidate of Juridical Science, Associate Professor of the Theory of State and Law Department, Saratov State Law Academy

The Role of the System of Local Governments' Legal Responsibility in Ensuring the High Level of Legal Culture

Annotation: *the article is dedicated to the learning of issues of local authorities' and municipal officials' juridical responsibility and their role in process of legal culture formation. The relevance of the research lies in the fact that current legislation doesn't have developed integrated system of above-mentioned subjects' responsibility in legislation. The subject of the research is legal responsibility of qualified bodies of municipal authorities viewed as holistic systematic phenomenon. The purpose of the work is to establish the existing elements of the system of legal responsibility of local governments and their detailed description. The article applies the systematic cognition method, on the basis of which subsequent conclusions are formed. The novelty of the article is to analyze intersystem connections between elements of legal responsibility and to define the problems and options of salvation. The use of general aspects of dialectical logics allows describing the issue of positive and negative correlation of legal responsibility practical expressions and peculiarities of changing sorts of responsibility within the unite system. The results indicate that it is possible to build a system of legal responsibility proposed by the author and can be used in the process of analyzing the characteristics of other legal phenomena. The author concludes that legally established system of legal responsibility of municipal bodies and officials is able to act as one of the guarantees ensuring the high efficiency of the activities of these subjects and the necessary level of their legal culture in general.*

Keywords: *local governments, system of legal responsibility, feedback, deputy, grounds of responsibility, official, offence, legal culture.*

Местное самоуправление олицетворяет собой отдельный уровень публичной власти и формируется в самостоятельное политико-территориальное образование. Задача муниципальных органов сводится к представлению интересов местных жителей и защите их законных прав. В связи с этим возникает необходимость в потенциальной возможности привлечения указанных органов к ответственности за уклонение от исполнения своих обязанностей. Такая возможность должна быть ориентирована также на поддержание необходимого уровня правовой культуры властных субъектов, гарантирующего невозможность совершения в дальнейшем подобных действий [1, с. 321]. Для большинства муниципальных служащих, совершивших различные правонарушения, характерно отрицательное отношение к правовым ценностям. Подобную негативную тенденцию способна побороть полноценная система юридической ответственности органов местного самоуправления.

Как любой субъект публичной власти органы местного самоуправления находятся в своей системе ответственности со свойственными ей особенностями. Элементный состав в данной системе включает в себя субъект ответственности, меры, основания и процедуру реализации мер ответственности. В связи с комплексностью и многоаспектностью самого понятия юридической ответственности формируется такая же сложная система, которая учитывает проявление позитивного и негативного аспектов ответственности.

Данные проявления способны противоречить друг другу, однако они действуют в рамках единой системы ответственности. Диалектическая логика дает понять, что любое явление внутренне противоречиво и содержит в себе борющиеся противоположности. Их борьба выступает источником дальнейшего развития всей системы [2, с. 129]. Нахождение двух различных проявлений

юридической ответственности в одной системе позволяет вести речь не просто о противоречии между сторонами явления, а о динамической противоречивости единой системы.

Благодаря вышеназванной динамике в общей системе осуществляется переход от одного проявления юридической ответственности к другому. Особенность этого перехода заключается в том, что система позитивной юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления изначально рассматривается в качестве предпосылки, обеспечивающей качественную работу субъектов ответственности при выполнении своих обязанностей и должный уровень правовой культуры.

Правовая культура в процессе властной деятельности должна включать в своей состав знание о правовых нормах и особенностях их применения на практике, профессиональную подготовку субъекта в вопросах анализа политической обстановки и ряд этических качеств в виде соблюдения служебной дисциплины, добросовестности и т. д. В случае отсутствия данных элементов или их низкого уровня юридическая ответственность совершает переход к своему негативному проявлению в виде применения определенных лишений.

Характеризуя субъект ответственности в виде самостоятельного элемента системы необходимо раскрыть особенности его деятельности, которые связаны с решением определенных задач, таких как демократизация процесса организации управленческой деятельности, повышение качества принимаемых актов, наличие возможности участия местного населения в обсуждении юридически значимых вопросов. Сложность в вопросах юридической ответственности органов местного самоуправления заключается в установлении конкретного перечня субъектов этой ответственности. Подобная проблема связана с нехваткой нормативных дефиниций в действующем законодательстве, регулирующем статус данных органов. Законодатель в отсутствие дефиниции использует такие термины, как «муниципальная функция», «отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации», «органы территориального общественного самоуправления» и т. д. В связи с этим правоприменительная практика включает в себя большое количество различных трактовок вышеназванных терминов. При этом практика использует собственные ненормативные понятия: «властные полномочия органов местного самоуправления», «структурное подразделение органа местного самоуправления» и др. Все это приводит к отсутствию четкого зафиксированного правового статуса органов местного самоуправления в действующих нормативных правовых актах.

В законодательстве до настоящего времени также не решен вопрос о разграничении статусов органов местного самоуправления и их структурных подразделений. Законодатель ведет речь об органах местной администрации в качестве юридического лица в ст. 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», озаглавленной «Органы местного самоуправления как юридические лица», что приводит к фактическому уравниванию целого органа и его структурного подразделения. Из текста Закона можно сделать вывод, что одинаковые по организационно-правовой форме юридические лица способны одновременно выступать и в качестве единого участника властных

правоотношений, и в виде совокупности различных структурных подразделений. Стоит отметить, что подобное отождествление в ряде иных нормативных правовых актов прямо запрещено, поскольку ведет к размыванию юридической ответственности субъектов в лице целого органа и его структурных подразделений [3, с. 124]. В результате такого неудачного раскрытия статуса субъекта ответственности в рамках муниципальной отрасли права становится затруднительно определять, кто вправе самостоятельно принимать решения по регулированию вопросов местного значения и как верно установить конкретного субъекта, который будет нести ответственность за неблагоприятные последствия своих действий.

Проблему в том, что касается разграничения ответственности субъектов, создает и существующая на данный момент формулировка «полномочия по решению вопросов местного значения», употребляемая в названном Федеральном законе с применением казуального способа изложения путем простого перечисления возможных действий при вынесении компетентного решения (учреждение, создание, обеспечение, установление, принятие и т. д.). Подобный подход не способствует четкому разграничению компетенции субъектов, участвующих во властных правоотношениях в зависимости от сферы их деятельности. Создаваемая расплывчатость компетенции властных органов в конечном счете ведет к существованию потенциальной возможности незаконного перераспределения функций между ними.

Считаем, что для выстраивания эффективной системы ответственности органов местного самоуправления законодателю следует использовать иной подход к закреплению статуса данных органов как субъектов ответственности в действующем законодательстве. Необходимо четко зафиксировать правосубъектность каждого органа и структурного подразделения, предусмотрев полноценный перечень прав и обязанностей. Такой внутрисистемный элемент, как субъект ответственности, выступает важной составляющей всей системы, поскольку его недостатки и правовые неопределенности при характеристике статуса органов власти сказываются на иных элементах системы юридической ответственности.

Анализ мер ответственности в качестве самостоятельного элемента системы позволяет говорить о наличии в законодательстве разнообразных мер исходя из особенностей субъекта. Статья 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет меру ответственности в отношении представительного органа муниципального образования в виде отпуска. Статья 74 предусматривает меры ответственности главы муниципального образования посредством отрешения от должности и удаления в отставку. Статьей 24 устанавливается отзыв в отношении депутата представительного органа власти. Актами муниципальных органов власти могут быть предусмотрены иные, более мягкие санкции в виде замечания со стороны представительного органа или коллективного порицания деятельности депутата с доведением этого факта до средств массовой информации. Статья 15 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве меры ответственности предусматривает включение в особый реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия

за совершение правонарушения коррупционного характера. Данный реестр подлежит размещению в сети Интернет, что позволяет сделать информацию публичной и учитывать ее при собеседовании на новом месте работы [4, с. 59]. Стоит уточнить, что прямой запрет на прием таких лиц на службу отсутствует, поскольку иначе данная мера мало чем бы отличалась от дисквалификации. Статья 3.11 КоАП РФ предусматривает в качестве меры ответственности дисквалификацию лица, т. е. лишение права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы. В результате муниципальные служащие помимо увольнения могут подвергаться дополнительным мерам в виде запрета занимать определенные должности в течении установленного срока. Данная мера в последнее время все более часто находит свое отражение в практической деятельности. С завидным постоянством вносятся предложения по установлению дисквалификации в качестве безальтернативной меры за правонарушение коррупционной направленности [5, с. 8].

Перечень возможных мер ответственности, закрепленных федеральным законодательством, не является исчерпывающим. В отношении муниципальных служащих в действующих региональных актах может также предусматриваться мера ответственности в виде перевода на нижестоящую должность в случае, если должностное лицо, по решению аттестационной комиссии, не соответствует занимаемой должности. Понижение в должности муниципального служащего выступает мерой ответственности организационного характера и может быть альтернативой увольнению [6, с. 20].

Отражение в нормативных правовых актах элемента системы ответственности в виде основания связывается с наличием ряда проблем. Ситуацию осложняет выбранный подход законодателя к закреплению этого элемента, а именно с применением отсылочного способа изложения. Статья 71 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что основания ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных должностных лиц и иных субъектов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с данным Законом. Считаем такой подход законодателя верным, поскольку определить посредством федерального законодательства на местном уровне конкретный перечень оснований ответственности за неисполнение так же четко зафиксированных обязанностей не представляется возможным в силу самостоятельности муниципальных органов в решении вопросов местного значения.

Однако уставы муниципальных образований в подавляющем большинстве случаев в вопросах регулирования оснований ответственности отсылают обратно к федеральному законодательству. Например, в соответствии со ст. 59 Устава муниципального образования «Город Саратов» от 18.12.2005 № 67-649 органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления города несут ответственность перед населением города, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Подобная ситуация исключает возможность единого подхода к закреплению оснований ответственности в качестве неотъемлемого элемента системы

юридической ответственности органов местного самоуправления. Считаем необходимым сформировать базовые основания ответственности на федеральном уровне с возможностью их уточнения и дополнения в рамках уставов муниципальных образований.

Иной подход законодателя можно наблюдать в вопросах регулирования оснований ответственности главы муниципального образования, т. к. действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит закрытый перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Подобное решение выглядит вполне обоснованным, поскольку вызвано необходимостью обеспечения стабильности состава муниципальных органов и созданием гарантий независимости главы муниципального образования от иных местных или региональных властей.

Характеризуя процедуру реализации мер юридической ответственности в качестве самостоятельного элемента системы, стоит обозначить ее комплексный характер. Процедура реализации мер ответственности органов местного самоуправления перед государством имеет весьма проработанный вид и закреплена в действующем законодательстве. Результатом такого пристального отношения со стороны законодателя стали конкретные примеры применения вышеуказанной процедуры на практике, чего нельзя сказать о процедуре реализации мер ответственности муниципальных органов перед населением. Данный факт заслуживает особого внимания и представляет серьезную проблему, поскольку именно органы местного самоуправления должны быть максимально близки к населению конкретных муниципальных образований, и несовершенство такого элемента системы ответственности, как процедуры реализации мер, приводит к снижению степени вовлеченности граждан в решение вопросов местного значения. Нередки ситуации, когда у населения нет объективной возможности привлечь выборных лиц к ответственности в связи с отсутствием необходимых процедур. В таких условиях действия властных субъектов становятся неподконтрольными, что негативным образом сказывается на осуществляемой ими деятельности и уровне их правовой культуры в целом.

Подобная проблема существует по той же причине, которую мы указывали ранее при анализе иных элементов системы ответственности. Решение федерального законодателя оставить установление процедур на усмотрение уставов муниципальных образований повлекло негативную практику дублирования текста федеральных актов без разработки собственных этапов реализации мер ответственности, расширения оснований для применения мер и т. д. К примеру, для проведения процедуры отзыва выборного должностного лица требуется создание и дальнейшая регистрация инициативной группы из числа местных жителей. Однако во многих уставах содержится лишь право на отзыв, а его процедура никак не детализируется, что в результате приводит к невозможности довести отзыв до логического завершения [7, с. 396].

На практике проведение процедур отзыва связывается с необходимостью значительных финансовых затрат для проведения агитационных мероприятий против выборного лица. Недостаточность регламентирования процедуры чревато возможностью финансирования отзыва за счет политических

конкурентов. По этой причине в уставах муниципальных образований должна быть закреплена возможность финансирования отзыва лишь за счет инициативной группы граждан или специально созданного фонда, который бы заранее предусматривался в бюджете муниципального образования. Установленная процедура отзыва может также предусматривать возможность для избранного лица дать объяснения по вопросам, которые стали причиной инициации данной меры ответственности [6, с. 22].

Преодоление имеющихся проблем возможно лишь благодаря деятельности самих органов местного самоуправления.

Системе юридической ответственности органов местного самоуправления свойственны специфические признаки. В рамках регулирования и закрепления конкретных элементов системы федеральный законодатель не должен определять ее четкую структуру на федеральном уровне. Он лишь ограничивается общими положениями, задавая при этом основное направление развития данной системы. Органы местного самоуправления являются независимыми и не входят в систему государственных органов, что дает им возможность и вместе с тем налагает обязанность по выстраиванию своей собственной системы ответственности с характерными особенностями, которые необходимы для эффективного регулирования отношений в конкретной местности.

Однако в результате бездействия органов местного самоуправления складывается ситуация, при которой издаются акты с отсутствием важных элементов системы ответственности. Подобное состояние нормативных правовых актов говорит нам об ограниченном характере участия населения в решении вопросов местного значения, что является недопустимым на муниципальном уровне [8, с. 52]. Незаинтересованность органов местного самоуправления в разработке данной системы свидетельствует о существующем низком уровне правовой культуры властных субъектов и ведет к неэффективности использования такого института, как юридическая ответственность. Сложившаяся ситуация подтверждает необходимость принятия на местном уровне различного рода этических кодексов и регламентов для муниципальных служащих, содержащих оценочные категории в виде справедливости, добропорядочности, честности и т. д. Это будет способствовать поддержанию необходимого уровня правовой культуры работников муниципальных органов и повышению профессионализма в их деятельности.

Считаем, что представительные органы местного самоуправления обязаны в принимаемых ими актах детально закреплять элементы системы ответственности в отношении органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов и иных должностных лиц. Это позволит исключить возможность совершения произвольных действий со стороны властных субъектов, будет способствовать поддержанию дисциплины и высокого уровня правовой культуры в работе компетентных органов и предоставит населению реальные рычаги воздействия на деятельность муниципальной власти. Лишь в этом случае можно выстроить эффективную систему юридической ответственности органов местного самоуправления и искоренить практику безрезультативного дублирования федерального законодательства.

Пристатейный библиографический список

1. *Васильев В. И.* Законодательная основа муниципальной реформы. М. : Формула права, 2005.
2. *Андреев И. Д.* Диалектическая логика. М. : Высшая школа, 1985.
3. *Селихова О. Г.* Особенности правового статуса органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2016. № 5.
4. *Чаннов С. Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2.
5. *Сорокин Р. С.* Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016.
6. *Малявкина Н. В.* Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 1.
7. *Руденко В. Н.* Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН, 2003.
8. *Шайхуллин М. С.* Проблемы применения ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством и пути их преодоления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2.

References

1. *Vasil'ev V. I.* Zakonodatel'naya osnova municipal'noj reformy. [Legislative basis of municipal reform] M. : Formula prava, 2005.
2. *Andreev I. D.* Dialekticheskaya logika [Dialectical logics]. M. : Vysshaya shkola, 1985.
3. *Selihova O. G.* Osobennosti pravovogo statusa organov mestnogo samoupravleniya // Rossijskij yuridicheskij zhurnal [Peculiarities of the legal status of local governments // Russian legal journal]. 2016. № 5.
4. *Channov S. E.* Disciplinarnaya i administrativnaya otvetstvennost' gosudarstvennyh i municipal'nyh sluzhashchih: voprosy ehffektivnosti // ZHurnal rossijskogo prava [Disciplinary and administrative responsibility of state and municipal employees: efficiency issues // Journal of Russian Law]. 2018. № 2.
5. *Sorokin R. S.* Uvol'nenie s gosudarstvennoj sluzhby kak mera protivodejstviya korrupcii : dis. ... kand. yurid. Nauk [Dismissal from public service as a measure to counter corruption: dis. ... cand. legal of science]. Saratov, 2016.
6. *Malyavkina N. V.* Otvetstvennost' organov i dolzhnostnyh lic mestnogo samoupravleniya pered naseleniem // Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy [Responsibility of bodies and officials of local self-government to the public // Municipal Service: legal issues]. 2017. № 1.
7. *Rudenko V. N.* Pryamaya demokratiya: modeli pravleniya, konstitucionno-pravovye instituty [Direct democracy: models of government, constitutional and legal institutions]. Ekaterinburg : UrO RAN, 2003.
8. *Shajhullin M. S.* Problemy primeneniya otvetstvennosti organov mestnogo samoupravleniya pered naseleniem i gosudarstvom i puti ih preodoleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [Problems of applying the responsibility of local governments to the population and the state and ways to overcome them // State power and local self-government]. 2017. № 2.