

УДК 342

DOI: 10.30914/2411-3522-2022-8-2-164-169

О ПОВЫШЕНИИ РОЛИ СУДА В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Т. Н. Михеева

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Российская Федерация

Аннотация. Природа публичной власти на местном уровне характеризуется сбалансированным сочетанием государственного и общественного начал, которые предполагают наличие определенной автономности в системе управления государством. Ответственность органов и должностных лиц органов местного самоуправления вызывает интерес у исследователей, поскольку она характеризуется своими особенностями и включает в себя не только суд, но и государственные органы. Цель статьи – проанализировать ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, которую они несут за результаты своей деятельности, выявить роль суда в механизме ответственности. Муниципально-правовая ответственность представляет собой отраслевой вид юридической ответственности муниципального права, которая наступает за нарушение функций или невыполнение задач, возложенных законодателем на муниципальный уровень власти. При анализе каждой формы ответственности были рассмотрены особенности процедуры привлечения к ответственности. Выявлены государственные субъекты, участвующие в данном процессе. Установлено, что не во всех случаях в него включаются судебные органы. Удаление главы муниципального образования в отставку не предусматривает решения суда, например, достаточно инициативы депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Возникают сомнения в беспристрастности подобной инициативы. Оставление только суда в механизме муниципально-правовой ответственности было бы более справедливым.

Ключевые слова: муниципально-правовая ответственность, публичная власть, местное самоуправление, суд

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: *Михеева Т. Н.* О повышении роли суда в системе муниципально-правовой ответственности // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2022. Т. 8. № 2. С. 164–169. DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2022-8-2-164-169>

ON INCREASING THE ROLE OF THE COURT IN THE SYSTEM OF MUNICIPAL LEGAL RESPONSIBILITY

T. N. Mikheeva

Mari State University, Yoshkar-Ola, Russian Federation

Abstract. The nature of public authority at the local level is characterized by a balanced combination of state and public principles, which presuppose certain autonomy in the state administration system. The responsibility of local government bodies and officials is of interest to researchers, since it is characterized by its own characteristics and includes not only the court, but also state bodies. The purpose of the article is to analyze the responsibility of local self-government bodies and local government officials, which they bear for the results of their activities, to identify the role of the court in the mechanism of responsibility. Municipal legal liability is a branch type of legal liability of municipal law, which occurs for violation of functions or failure to perform tasks assigned by the legislator to the municipal level of government. When analyzing each form of responsibility, the features of the procedure for bringing to responsibility were considered. The state actors participating in this process are identified. It has been established that judicial bodies are not included in it in all cases. The dismissal of the head of the municipality does not require a court decision, for example, the initiative of deputies of a representative body or a senior official of a constituent entity of the Russian Federation is sufficient. There are doubts about the impartiality of the initiatives. Leaving only the court in the mechanism of municipal legal responsibility would be more fair.

Keywords: municipal legal responsibility, public authority, local self-government, court

The author declares no conflict of interest.

For citation: *Mikheeva T. N.* On increasing the role of the court in the system of municipal legal responsibility. *Vestnik of the Mari State University. Chapter "History. Law"*. 2022, vol. 8, no. 2, pp. 164–169. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2022-8-2-164-169>

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления подразделяется на ответственность перед населением, перед государством, перед юридическими и физическими лицами. Муниципально-правовая ответственность представляет собой отраслевой вид юридической ответственности муниципального права, которая наступает за нарушение функций или невыполнение задач, возложенных законодателем на муниципальный уровень власти [10, с. 14]. Основная часть задач местного самоуправления сконцентрирована на решении вопросов жизнеобеспечения населения, проживающего в муниципальном образовании, что дает возможность провести разграничение муниципально-правовой ответственности от иных видов ответственности. Отличительным ее свойством выступает своеобразный круг подлежащих ответственности субъектов – органы местного самоуправления (представительный орган), а также отдельных выборных (депутат представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования) или назначаемых (глава местной администрации) должностных лиц органов местной власти.

Важная роль в привлечении к ответственности муниципальных должностных лиц отводится населению, поскольку, как полагают исследователи, местное самоуправление определяет главным носителем властных полномочий народ, население муниципальных образований, а местные органы являются всего лишь инструментом в решении их повседневных проблем [6, с. 10; 5, с. 120]. Это вытекает из самой природы публичной власти на местном уровне, характеризующейся сбалансированным сочетанием государственного и общественного начал, которые предполагают наличие в муниципальном управлении гражданского участия. Отсюда и особая значимость представителей местного сообщества в привлечении к ответственности руководителей муниципальной власти.

Меры муниципально-правовой ответственности призваны не только охранять муниципально-правовые отношения, возникающие в сфере решения вопросов местного значения, являющейся в исключительном ведении местного самоуправления [9, с. 29], но и побудить муниципальные органы и должностных лиц решать вопросы жизнедеятельности населения эффективно и добросовестно [4, с. 44].

Неслучайно базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее по тексту – Федеральный закон № 131-ФЗ) предусмотрел определенные рычаги влияния со стороны граждан на представителей муниципальной власти, вплоть до привлечения к ответственности в виде отзыва, что регулируется частями 1 и 2 статьи 24. Субъектами данного вида ответственности выступают только те лица органов местного самоуправления, которые были избраны на свои должности в результате муниципальных выборов. К таковым относятся выборный депутат местного представительного органа, глава муниципального образования, наделенные полномочиями непосредственно избирателями.

Основаниями для отзыва определены лишь их конкретные противоправные решения, действия или бездействия, которые в обязательном порядке должны получить подтверждение суда. Только после этого может начинаться процедура отзыва. Полагаем, что включение в данный процесс судебной инстанции обоснован, именно на этом уровне происходит беспристрастное и квалифицированное установление обоснованности выдвинутых претензий к названным муниципальным лицам. Причем суд выступает гарантией как защиты прав граждан муниципального образования, так и прав подвергаемых ответственности должностных лиц.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Между тем, имеется заслуживающее внимания мнение, согласно которому результатом установления факта неправомерной деятельности депутата представительного органа местного самоуправления в юрисдикционном порядке может быть прекращение действия его мандата непосредственно решением суда [3, с. 173]. Считаю небеспочвенным подобное предложение, поскольку факт виновности (невиновности), установленный судом, в процессуальном отношении не нуждается ни в каком утверждении (подтверждении). Однако по действующему Федеральному закону № 131-ФЗ после судебной процедуры инициируется процесс голосования по отзыву избирателями, что представляется несколько парадоксальным.

Глава 10 названного Федерального закона определяет весь спектр субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности в муниципальном образовании, а также устанавливает перечень оснований для применения столь сурового наказания, как лишение возможности продолжать деятельность в занимаемой должности.

Статья 73 регулирует ответственность перед государством коллективного субъекта – представительного органа при наличии в его деятельности одного из следующих оснований: принятие муниципального нормативного правового акта, противоречащего федеральным правовым нормам, положениям законодательства субъекта Федерации или муниципальному уставу; непроведение в течение трех месяцев подряд правомочного заседания. Перечисленные основания должны быть подтверждены судом, а в течение трех месяцев со дня вступления в силу судебного решения руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – руководитель регионального исполнительного органа) вносит в законодательный орган субъекта Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Сходная процедура установлена и в отношении привлечения к ответственности перед государством главы муниципального образования и главы местной администрации, с той лишь разницей, что в этом случае не задействуется законодательный орган субъекта Федерации, а окончательное решение принимает руководитель регионального исполнительного органа, т. е. из-

дает единоличный правовой акт об отрешении от должности указанных лиц.

Не будем останавливаться на законодательных основаниях привлечения их к ответственности, лишь подчеркнем, в данной процедуре обязательным звеном выступает судебный орган, в полномочиях которого находится установление виновности (невиновности) главы муниципального образования или главы местной администрации. Особую сложность вызывает доказывание неправомерно совершенных действий, связанных с нецелевым расходованием финансовых средств (одно из предусмотренных оснований), поскольку деятельность в этой сфере остается зачастую недостаточно прозрачной и понятной, поэтому только в судебном судопроизводстве становится возможным компетентное и независимое исследование и оценка сложных для понимания многих финансовых документов.

Возможность обжалования действий и решений упомянутых должностных лиц в суд, с одной стороны, предоставляет гражданам – представителям муниципального сообщества, гражданского общества рычаги реального влияния на упомянутых руководителей в системе местного самоуправления [8, с. 18; 7, с. 25]. С другой стороны, как и в случаях обжалования решений представительного органа муниципального образования, судебная стадия в механизме муниципально-правовой ответственности является и гарантией защиты интересов названных муниципальных должностных лиц.

В этом контексте нельзя не упомянуть еще одну норму Федерального закона № 131-ФЗ – статью 74.1, регулиующую удаление главы муниципального образования в отставку. С подобной инициативой могут выступить депутаты представительного органа муниципального образования в количестве не менее одной трети от установленной численности, а также высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Статья предусматривает обширный перечень оснований для удаления главы муниципального образования в отставку. В то же время по необъяснимым причинам законодатель не посчитал нужным включить в процедуру лишения полномочий главы муниципального образования судебную стадию, что делает эту должность достаточно уязвимой.

Общих гарантий, установленных пунктами 1–3 части 13 и частью 14 статьи 74.1, представляется явно недостаточно. Они предусматривают

заблаговременное уведомление главы муниципального образования о месте и времени соответствующего заседания; ознакомление с поступившим в представительный орган обращением (инициативой об удалении в отставку); возможность аргументировать свое мнение по поводу основания для удаления в отставку; а также возможность изложения своего особого мнения в случае несогласия с решением представительного органа об удалении в отставку. Кроме того, частью 17 данной статьи предусмотрено обжалование главой муниципального образования указанного решения.

Предварительное судебное рассмотрение основания, ставшего поводом к инициированию процедуры удаления главы муниципального образования в отставку, упущенное законодателем, не такая безобидная деталь, как может показаться на первый взгляд. Она создает заведомые возможности для предвзятого отношения к «неудобному» главе муниципального образования как со стороны депутатского корпуса, так и со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Согласимся со справедливым замечанием ученых, согласно которому при современном состоянии российского общества, низком уровне политической и правовой культуры применение института удаления главы в отставку в предложенном варианте будет неизбежно сопровождаться случаями необоснованного, политически целесообразного удаления глав в отставку (политической расправы с ними) [1, с. 99]. Кстати, почти сразу после появления в Фе-

деральном законе № 131-ФЗ нового вида ответственности – удаления главы муниципального образования в отставку, эксперты обращали внимание на проблематичность юридического механизма, в котором отсутствовала необходимость подтверждения в судебном порядке наличия признаков правонарушения [11, с. 58].

В этой связи не вызывает воодушевления поправка к Конституции Российской Федерации 2020 года, предусматривающая участие органов государственной власти в освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Нормы статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, являются уже прошедшим апробацию основанием, чтобы «упустить» судебную процедуру при перенесении названной конституционной поправки в последующее законодательство.

Полагаем, что в условиях демократизации российского государства и общества роль судебной ветви власти должна неукоснительно возрастать. Отмеченное законодательное упущение является потенциальным конфликтогенным внутри единой системы публичной власти, в которую теперь включены государственная власть и местное самоуправление, и вряд ли будет способствовать их эффективному взаимодействию. Внесение дополнения статьи 74.1 базового федерального закона о местном самоуправлении положением о предварительной судебной процедуре в механизме удаления главы муниципального образования в отставку не вызывает сомнений.

1. Баженова О. И., Бялкина Т. М., Вишневецкий А. С., Шугрина Е. С., Ялтонская Н. С. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография. М. : Юрлитинформ, 2019. 240 с. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35404423> (дата обращения: 28.01.2022).

2. Баканова О. Б. Реализация права на судебную защиту местного самоуправления в порядке конституционного судопроизводства // Образование и право. 2020. № 2. С. 197–200. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-prava-na-sudebnuyu-zaschitu-mestnogo-samoupravleniya-v-poryadke-konstitutsionnogo-sudoproizvodstva> (дата обращения: 24.01.2022).

3. Емешов В. И., Михеева Т. Н. Проблемы формирования и деятельности представительных органов местного самоуправления: монография. Йошкар-Ола, 2008. 214 с.

4. Михеев Д. С. Ответственность органов местного самоуправления перед населением как элемент принципа гласности // Закон и право. 2014. № 4. С. 43–45. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=21375221> (дата обращения: 24.01.2022).

5. Михеев Д. С., Михеева Т. Н. Роль гласности в осуществлении общественного контроля на муниципальном уровне // Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 1 (23). С. 120–123. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-glasnosti-v-osuschestvlenii-obschestvennogo-kontrolya-na-munitsipalnom-urovne> (дата обращения: 27.01.2022).

6. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления // Правовое государство: теория и практика. 2011. № 1 (23). С. 9–11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-vzaimodeystviya-obschestvennyh-institutov-s-organami-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 25.01.2022).

7. Михеева Т. Н., Вавилов Н. С. Правовое закрепление форм деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95). С. 24–29.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-zakreplenie-form-deyatelnosti-institutov-grazhdanskogo-obschestva-na-munitsipalnom-urovne> (дата обращения: 25.01.2022).

8. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 17–22. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26163054> (дата обращения: 27.01.2022).

9. Томилова И. И., Школяренко Е. А. К вопросу о соотношении муниципально-правовой ответственности и конституционно-правовой ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 27–29. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=45723467> (дата обращения: 25.01.2022).

10. Чадов А. В. Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 13–16. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27594430> (дата обращения: 27.01.2022).

11. Шугрина Е. С. Мониторинг судебной практики по вопросам удаления главы муниципального образования в отставку // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 53–58. DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-4-53-58>

Статья поступила в редакцию 22.03.2022; одобрена после рецензирования 18.04.2022; принята к публикации 06.05.2022.

Об авторе

Михеева Татьяна Николаевна

доктор юридических наук, профессор, Марийский государственный университет (424000, Российская Федерация, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1), ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6060-0257>, tmihееva14@mail.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

1. Bazhenova O. I., Byalkina T. M., Vishnevetsky A. S., Shugrina E. S., Yaltonskaya N. S. Glava munitsipal'nogo obrazovaniya: teoriya, zakonodatel'stvo, pravoprimenenie: monografiya [The head of the municipality: theory, legislation, law enforcement: monograph]. M., Yurlitinform Publ., 2019, 240 p. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35404423> (accessed 28.01.2022). (In Russ.).

2. Bakanova O. B. Realizatsiya prava na sudebnuyu zashchitu mestnogo samoupravleniya v poryadke konstitutsionnogo sudoproizvodstva [Realization of the law for judicial protection of local self-government in the order of constitutional proceedings]. *Obrazovanie i parvo* = Education and Law, 2020, no. 2, pp. 197–200. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-prava-na-sudebnuyu-zashchitu-mestnogo-samoupravleniya-v-poryadke-konstitutsionnogo-sudoproizvodstva> (accessed 24.01.2022). (In Russ.).

3. Emeshov V. I., Mikheeva T. N. Problemy formirovaniya i deyatelnosti predstavitel'nykh organov mestnogo samoupravleniya: monografiya [Problems of formation and activity of representative bodies of local self-government: monograph]. Yoshkar-Ola, 2008, 214 p. (In Russ.).

4. Mikheev D. S. Otvetstvennost' organov mestnogo samoupravleniya pered naseleniem kak element printsipa glasnosti [Responsibility of local governments before the population as the element of the principle of publicity]. *Zakon i parvo* = Law and Legislation, 2014, no. 4, pp. 43–45. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=21375221> (accessed 24.01.2022). (In Russ.).

5. Mikheev D. S., Mikheeva T. N. Rol' glasnosti v osushchestvlenii obshchestvennogo kontrolya na munitsipal'nom urovne [Publicity role in implementation of public control at the municipal level]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii* = Vestnik of the Russian University of Cooperation, 2016, no. 1 (23), pp.120–123. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-glasnosti-v-osushchestvlenii-obshchestvennogo-kontrolya-na-munitsipalnom-urovne> (accessed 27.01.2022). (In Russ.).

6. Mikheeva T. N., Mikheev D. S. Formy vzaimodeystviya obshchestvennykh institutov s organami mestnogo samoupravleniya [Forms of coordination of social institutions with local government bodies]. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* = The Rule-of-Law State: Theory and Practice, 2011, no. 1 (23), pp. 9–11. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-vzaimodeystviya-obshchestvennykh-institutov-s-organami-mestnogo-samoupravleniya> (accessed 25.01.2022). (In Russ.).

7. Mikheeva T. N., Vavilov N. S. Pravovoe zakreplenie form deyatelnosti institutov grazhdanskogo obshchestva na munitsipal'nom urovne [Law fixation of forms of civil society's institution's activity on municipal level]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* = Saratov State Law Academy Bulletin, 2013, no. 6 (95), pp. 24–29. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-zakreplenie-form-deyatelnosti-institutov-grazhdanskogo-obschestva-na-munitsipalnom-urovne> (accessed 25.01.2022). (In Russ.).

8. Mikheeva T. N., Mikheev D. S. Institut publicznykh slushanii v kontekste printsipa glasnosti mestnogo samoupravleniya [Institute of public hearings in the context of local government publicity principle]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = State Power and Local Self-governmen, 2016, no. 6, pp. 17–22. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26163054> (accessed 27.01.2022). (In Russ.).

9. Tomilova I. I., Shkolyarenko E. A. K voprosu o sootnoshenii munitsipal'no-pravovoi otvetstvennosti i konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti [On the issue of the relationship between municipal legal responsibility and constitutional legal responsibility]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy* = Municipal Service: Legal Issues, 2021, no. 2, pp. 27–29. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=45723467> (accessed 25.01.2022). (In Russ.).

10. Chadov A. V. Munitsipal'no-pravovaya otvetstvennost' kak samostoyatel'nyi vid yuridicheskoi otvetstvennosti [Municipal and legal responsibility as an independent type of legal responsibility]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy* = Municipal Service: Legal Issues, 2016, no. 4, pp. 13–16. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27594430> (accessed 27.01.2022). (In Russ.).

11. Shugrina E. S. Monitoring sudebnoi praktiki po voprosam udaleniya glavy munitsipal'nogo obrazovaniya v otstavku [Monitoring of the judicial practice on the issues of retirement of a municipal structure head]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = State Power and Local Self-Government, 2018, no. 4, pp. 53–58. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-4-53-58>

The article was submitted 22.03.2022; approved after reviewing 18.04.2022; accepted for publication 06.05.2022.

About the author

Tatiana N. Mikheeva

Dr. Sci. (Law), Professor, Mari State University (1 Lenin Sq., Yoshkar-Ola 424000, Russian Federation),
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6060-0257>, tnmiheeva14@mail.ru

The author has read and approved the final manuscript.