

УДК 342

DOI: 10.34670/AR.2021.56.96.018

## **К вопросу об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления**

**Новиков Василий Федорович**

Аспирант,  
кафедра конституционного, административного и уголовного права,  
Среднерусский институт управления (филиал),  
Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ,  
302028, Российская Федерация, Орел, б-р Победы, 5а;  
e-mail: mmts77@mail.ru

### **Аннотация**

Статья посвящена исследованию ответственности на местном уровне. В связи с этим актуальным становится исследование видов и особенностей законодательства, непосредственно регулирующих и регламентирующих применение мер ответственности на местном уровне, а также деятельности органов и должностных лиц во взаимосвязи с населением муниципалитета по реализации данного института. Цель – комплексный анализ законодательства и мер в обеспечении реализации ответственности в местном самоуправлении на современном этапе развития. Методология исследования – анализ современного состояния, определение перспектив развития законодательства в данной области исследования. В статье представлены результаты анализа законодательства, регламентирующего муниципальную ответственность, где косвенно предполагается необходимость взаимодействия населения, органов и должностных лиц. В результате обосновано значение института ответственности как необходимого элемента, обеспечивающего демократический характер решений, принятых на местном уровне как непосредственно населением, так и органами и должностными лицами местного самоуправления.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Новиков В.Ф. К вопросу об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 5А. С. 88-93. DOI: 10.34670/AR.2021.56.96.018

### **Ключевые слова**

Местное самоуправление, ответственность, органы, должностные лица, население.

---

## Введение

Термин «ответственность» часто встречается в действующем законодательстве Российской Федерации. Однако всеобъемлющего понятие в законодательстве не закреплено. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ содержит в себе нормы-принципы об ответственности выборных представителей местных органов. Принцип ответственности рассматриваемых органов преследует своей целью эффективное управление мерами, направленными на достижение целей, поставленных на местном уровне, а также защиту прав и свобод местного населения.

## Основная часть

Считается, что население муниципального образования осуществляет различные формы контроля за трудовыми организациями и муниципальными должностными лицами, которые включены в состав муниципального образования. В решениях Конституционного Суда РФ отмечалось, что выполнение органами местного самоуправления своих обязанностей является обязательным для существования правового государства (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П).

В настоящий момент главной проблемой реализации ответственности органов местного самоуправления и муниципалитета является ненадлежащее качество законодательных норм, закрепляющих ответственность данных органов и лиц. Актуальной проблемой является отсутствие нормативной базы привлечения рассматриваемых органов к ответственности [Беспалова, 2020, 26]. В действующем законодательстве отсутствует четко сформулированное определение «юридической ответственности», что само по себе образует определенные трудности как в законодательстве, так и в доктрине, так как разная трактовка рассматриваемого понятия дает возможность исследователям концентрировать интерес только на тех аспектах, которые им более выгодны.

В большинстве случаев юридическая ответственность определяется как реакция на преступление и правонарушение. В то же время можно отметить, что суть рассматриваемого понятия всегда связана с понуждением со стороны государства, которое в лице органов государственного принуждения выражает реакцию на противоправные действия органа или государственного служащего. Правовая ответственность возникает при взаимоотношении между государственными органами, нарушающими установленные правила, и гражданами или юридическими лицами.

Из анализа доктрины можно выделить следующие виды юридической ответственности: гражданскую, уголовную, дисциплинарную, конституционно-правовую и материальную. Можно отметить, что такая категория, как конституционно-правовая ответственность, была введена относительно недавно. Данная категория начала выделяться только в современной России, и в советский период не нашла своего конкретного отражения.

Из правоприменительной практики можно отметить, что привлечение рассматриваемых лиц к административной ответственности является существенной проблемой. Если к ответственности привлекается лицо, являющееся представителем какого-либо государственного органа, то существенных проблем с привлечением его к ответственности нет. Однако на практике данные лица идентифицируются лишь как «лица, совершившие правонарушение», без какой-либо дополнительной идентификации с привязкой к их правовому

статусу.

Также необходимо отметить, что «должностные преступления» нашли большее отражение в теории, нежели чем в практике. Анализ законодательства показывает, что нормы об ответственности за ненадлежащее выполнение отдельных муниципальных полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления имеют место в федеральном и региональном законодательстве в малой степени.

В то же время при разработке соответствующих правовых норм следует обращать внимание на то, что ненадлежащее осуществление органами и должностными лицами местного самоуправления государственных полномочий может проявляться в невыполнении функций, предусмотренных соответствующими государственными полномочиями, по их размеру или структуре.

В таком случае ненадлежащим осуществлением государственных полномочий является ненадлежащее выполнение должностными лицами местного самоуправления их служебных полномочий, что предусматривает остальные виды ответственности должностных лиц – дисциплинарную (для невыборных должностных лиц местного самоуправления) и перед населением (для выборных лиц местного самоуправления). Необходимо отметить, что действующее законодательство, регулирующее и регламентирующее данный институт, за последнее время претерпело существенные изменения. Однако в области местного самоуправления осталось еще много нерешенных и неучтенных проблем, например соразмерность ответственности муниципального образования ресурсам. Зачастую на практике это приводит к дезорганизации субординации разных уровней власти. Происходит постоянная путаница при определении полномочий органов власти различных муниципальных образований.

Как отмечает Е.В. Гриценко, чрезмерное расширение правотворческих полномочий муниципальных образований и наделение их практически законодательными функциями не согласуются с главным назначением местного самоуправления, исполнительной (управленческой) направленностью, что позволяет освободить муниципальное нормотворчество от нехарактерных для него законодательных функций [Гриценко, 2020, 83].

С принятием 27 декабря 2009 г. Федерального закона № 365-ФЗ к ответственности перед населением муниципального образования также стали привлекаться органы местного самоуправления, что зафиксировано в ст. 71 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. В соответствии с Законом о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, одобренном на всероссийском голосовании, органы местного самоуправления вошли в систему публичной власти. В соответствии с ч. 16 ст. 35 Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого населением. Так, Уставом г. Орла закреплена норма об определении видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления Орла, оснований наступления и порядка решения соответствующих вопросов, достаточно детально прописан механизм самороспуска.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не закреплена реализация данного привлечения, что создает определенные проблемы в применении данного вида ответственности. Вместе с основаниями, указанными в ч. 3 ст. 45 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, местным жителям рекомендуется ввести аналогичные меры ответственности за бездействие различных видов представителей городских образований,

которые не проводят утвержденные собрания в течение 3 месяцев подряд без уважительной причины.

Если рассматривать голосование населения о прекращении деятельности представительного органа муниципалитета как факт, повлекший за собой ответственность, то можно выделить ряд трудностей в его организации, в том числе материальные затраты на его поведение. В результате на первый план выходит общая совещательная форма выражения недоверия населения к своему представительному органу.

Законодателю необходимо уделить особое внимание реализации принятых местными органами и должностными лицами решений, идущих вразрез с выраженной волей населения. Важной представляется организация голосования местных жителей по вопросу прекращения полномочий представительного органа местного самоуправления. Не каждое муниципальное образование обладает собственными финансовыми ресурсами для реализации данной формы волеизъявления населения. В связи с этим принятое населением решение носит рекомендательный характер.

Особое место в институте ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления отведено институту отзыва главы муниципалитета. Основанием выступает судебное решение. Сама процедура отзыва схожа с процедурой референдума. Представляется целесообразным на законодательном уровне закрепить положения о конкретном сроке, в период которого не может осуществляться повторная процедура отзыва главы муниципального образования.

## Заключение

Институт ответственности на местном уровне требует более четкой регламентации в действующем законодательстве. Представляется необходимым предусмотреть не только жесткие меры ответственности, направленные на лишение статуса органа или должностного лица муниципального образования, но и меры, носящие предупредительный характер, например введение такой категории, как ограничение исполнения обязанностей.

## Библиография

1. Беспалова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 24-28.
2. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80-97.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: федер. закон Рос. Федерации от 27.12.2009 № 365-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 18.12.2009: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.12.2009. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_95495/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95495/)
4. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 11.03.2020: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11.03.2020. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/)
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.09.2003: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.09.2003. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
6. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона

---

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_114208/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114208/)

## On the liability of local authorities and officials

**Vasilii F. Novikov**

Postgraduate at the Department of constitutional, administrative and criminal law,  
Central Russian Institute of Management (branch),  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
302028, 5a Pobedy blvd, Orel, Russian Federation;  
e-mail: mmmts77@mail.ru

### Abstract

The article aims to study liability at the local level in the Russian Federation. In this regard, it becomes relevant to identify the types and features of the legislation that directly regulate the application of liability measures at the local level, as well as the activities of bodies and officials in conjunction with the population of a municipality for the implementation of this institution. The purpose of the research is a comprehensive analysis of the legislation of the Russian Federation and measures to ensure the implementation of liability in local self-government at the present stage of development. The research methodology is based on the analysis of the current state and the determination of the prospects for the development of legislation in this area of research. The article presents the results of the analysis of the legislation regulating municipal liability, where the need for interaction of the population, bodies and officials is indirectly assumed. Having considered the liability of local authorities and officials in the Russian Federation, the author of the article points out the importance of the institution of liability as a necessary element that ensures the democratic nature of decisions taken at the local level both directly by the population and by local authorities and officials.

### For citation

Novikov V.F. (2021) K voprosu ob otvetstvennosti organov i dolzhnostnykh lits mestnogo samoupravleniya [On the liability of local authorities and officials]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (5A), pp. 88-93. DOI: 10.34670/AR.2021.56.96.018

### Keywords

Local self-government, liability, bodies, officials, population.

### References

1. Bepalova M.P. (2020) Problemy vzaimodeistviya munitsipal'nykh obrazovaniy s organami gosudarstvennoi vlasti RF v svete konstitutsionnoi reformy 2020 g. [The problems of the interaction of municipalities with state authorities in the Russian Federation in the light of the constitutional reform of 2020]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 11, pp. 24-28.
2. Gritsenko E.V. (2020) Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossiiskoi konstitutsionnoi reformy 2020 goda [Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020]. *Sravnitel'noe*

---

*konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 4, pp. 80-97.

3. *O sovershenstvovanii regulirovaniya ot del'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoi vlasti: zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 11.03.2020: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 11.03.2020* [On improving the regulation of certain issues of the organisation and functioning of public authority: Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ of March 14, 2020]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/) [Accessed 25/05/21].
4. *O vnesenii izmenenii v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27.12.2009 № 365-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 18.12.2009: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.12.2009* [On amending certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the activities of the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local authorities: Federal Law of the Russian Federation No. 365-FZ of December 27, 2009]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_95495/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95495/) [Accessed 25/05/21].
5. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.09.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.09.2003* [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) [Accessed 25/05/21].
6. *Po delu o proverke konstitutsionnosti polozenii punkta 1 chasti 4 i chasti 5 stat'i 35 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" v svyazi s zhaloboi grazhdanina N.M. Savost'yanova: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 18.05.2011 № 9-P* [On checking the constitutionality of the provisions of Item 1 of Part 4 and Part 5 of Article 35 of the Federal Law "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" in connection with the complaint from the citizen N.M. Savostyanov: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 9-P of May 18, 2011]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_114208/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114208/) [Accessed 25/05/21].