

УДК 321.01

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.Ф. Гарипов

Аннотация

В статье анализируются условия привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к политической ответственности в рамках муниципальной реформы Российской Федерации. В центре внимания автора – проблема разграничения политической и юридической ответственности на муниципальном уровне. Основанием политической ответственности может являться правонарушение, за которое к виновному субъекту уже применены меры юридической ответственности. В отдельных случаях субъекты местного самоуправления несут политическую ответственность за поведение других лиц.

Ключевые слова: политическая ответственность, местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальная реформа.

Затрагивая вопросы политической ответственности в условиях Российской Федерации, многие авторы концентрируют внимание преимущественно на трёх основных субъектах – государстве, субъектах федерации и политических партиях – как непосредственных участниках политических отношений [1–3]. Вместе с тем следует полагать, что любой субъект, обладающий в стране публичной властью, так или иначе должен нести ответственность за принимаемые и реализуемые решения в процессе своей политической деятельности. Одним из них является местное самоуправление, ставшее в последнее время объектом дискуссий в связи с усилением его роли в осуществлении контроля над многими общественными процессами на подведомственной территории. При этом инструментальная база привлечения муниципалитетов к ответственности представляет собой совокупность различных приёмов и средств негативного характера, которые применяются законно определёнными субъектами как в вертикальном, так и в горизонтальном порядке в прямой зависимости от уровня осуществления контрольных функций [4, с. 34].

Учитывая, что меры ответственности органов местного самоуправления многими исследователями поставлены в зависимость от законодательно установленных моделей, зачастую такую ответственность позиционируют как муниципально-правовую [5–7]. Действительно, основополагающие вопросы ответственности муниципалитетов прописаны в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ 131). В нём определена градация ответственности по субъектному

типу (перед государством, населением, физическими и юридическими лицами) и проведена дифференциация ответственности в зависимости от правового статуса представителя муниципальной власти (должностные лица, органы). Однако такой подход не позволяет сделать вывод о тождественности юридической и политической ответственности на местном уровне.

Установление субъектного состава отношений по реализации ответственности – это один из элементов целого комплекса вопросов, требующих решения при применении к уполномоченным органам местного самоуправления негативных мер. К тому же в указанном законе ничего не сказано об ответственности самого муниципального образования в целом; речь идёт лишь об ответственности отдельных его представителей: главы муниципалитета, местной администрации и её руководителя, местных депутатов, местного представительного органа, иных выборных органов, контрольно-ревизионных органов. В этой связи стоит отметить, что политическая ответственность возникает вне зависимости от законодательного признания как статуса субъекта, так и самих мер отрицательного характера, которые может претерпеть нарушитель. Муниципалитет представляет собой единое публично-территориальное образование, наделённое властными функциями, в том числе некоторыми государственно-властными полномочиями. При реализации отдельных направлений федеральной и региональной политики муниципальные образования зачастую являются основными участниками различного рода программ и стратегий, в силу чего обладают возможностью воздействовать на объекты политики разными способами. Ответственность, которую они при этом несут за ненадлежащее выполнение задач, следует рассматривать как политическую вне зависимости от юридического закрепления оснований, условий и мер, при которых, в частности, может возникнуть муниципально-правовая ответственность.

Вместе с тем ряд авторов рассматривают ответственность муниципалитета и органов местного самоуправления как единую, поскольку само муниципальное образование является субъектом абстрактным и в реальных отношениях его интересы всегда представляют уполномоченные органы и должностные лица [8, с. 13; 9; 10, с. 99]. С такой трактовкой можно согласиться лишь в части юридической ответственности, что воспринято и действующим законодательством, признающим субъектами правонарушений лишь отдельных представителей муниципальной власти. При этом следует помнить, что состав муниципально-правового деликта предполагает обязательное наличие вины и причинно-следственной связи между деянием, совершённым конкретным должностным лицом, и возникшим негативным результатом. Напротив, говоря о политической ответственности, обнаружить прямую причинно-следственную связь в большинстве случаев не представляется возможным. Более того, правонарушение, совершённое одним из представителей местной власти, может послужить основанием для возникновения политической ответственности всего муниципалитета, несмотря на то что в юридическом аспекте действует принцип однократности ответственности. В этом плане также проявляется независимость политической ответственности муниципальных образований от закона за отдельные нарушения задач политического характера.

В качестве примера отсутствия причинно-следственной связи как условия ответственности следует привести некоторые основания так называемого удаления главы муниципального образования в отставку. В частности, глава муниципалитета может прекратить полномочия в связи с неудовлетворительной оценкой его деятельности со стороны представительного органа местного самоуправления. Параметры подобной оценки в Федеральном законе № 131-ФЗ не сформулированы. Поэтому утверждение о том, что указанная причина привлечения главы муниципалитета к ответственности всецело является правонарушением, не соответствует действительности [11, с. 7]. Фактором неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования может стать общая неэффективная работа исполнительных органов, которая в целом может не нарушать требования законодательных актов, однако имеет конфликт с программно-политическими документами федерального и регионального характера. Вины как субъективного элемента ответственности в отдельных действиях или бездействии муниципального главы может не наблюдаться, что не станет барьером к применению подобной меры политической ответственности.

Другим политическим основанием для прекращения полномочий главы муниципального образования являются межнациональные конфликты на подведомственной территории (п. 5 ч. 2 ст. 74.1 ФЗ 131), которые в последнее время участились в отдельных регионах Российской Федерации. Такое основание приобретает реальные очертания при соблюдении следующих условий:

- 1) имеет место нарушение государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина, при этом нарушение связано с принципом равенства прав и свобод в части их независимости от расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- 2) нарушение носит массовый характер;
- 3) его последствиями являются нарушение межнационального или межконфессионального согласия, конфликты.

Несмотря на использование термина «нарушение», следует полагать, что он подразумевает не только деликты юридического свойства, которые в большей степени подлежат квалификации по административному и уголовному законодательству. В этом контексте предполагаются именно нарушения социально-политического характера, поскольку подобное поведение со стороны муниципалитета в целом противоречит базовым положениям Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации (УП 1666). Следует иметь в виду, что подобные акты не имеют нормативно-правового характера и рассматриваются научным сообществом в качестве программ осуществления отдельных направлений государственной политики, в силу чего невыполнение их отдельных условий не может считаться правонарушением [12, с. 102; 13, с. 165]. Напротив, их соблюдение обязательно в политическом плане, поэтому нарушение требований указанной стратегии влечёт для главы муниципалитета политическую ответственность в форме досрочного прекращения полномочий.

Отличительным компонентом политической ответственности на местном уровне является также то обстоятельство, что глава муниципального образования может быть подвергнут негативным мерам не только за собственное поведение, но и за деятельность всех органов местного самоуправления. В частности,

по данному основанию глава муниципального образования ответственен в том числе и за деятельность местной администрации, иных органов, должностных лиц и подведомственных организаций (п. 5 ч. 2 ст. 74.1 ФЗ 131). Единственным субъектом местного самоуправления, за поведение которого в этом случае глава муниципалитета не несёт ответственности, остаётся представительный орган. Но данный вывод делается исходя из буквального толкования нормы. Поскольку именно представительному органу поручено решать вопрос об отставке главы муниципального образования, то логично предположить, что определить такую меру неблагоприятного характера для высшего должностного лица за собственные действия он не способен. Однако формально закон прямых указаний в части решения данного вопроса не установил. Этот факт, в свою очередь, может быть использован местными представительными органами в политических целях против личности конкретного руководителя муниципалитета, что в современных российских условиях будет иметь вполне легальный, но политически некорректный характер.

Не случайно в этой связи установлено требование о необходимости учёта мнения главы соответствующего субъекта федерации. Однако обязательный учёт мнения при принятии решения об отставке главы муниципального образования и согласие на это руководителя региона – нетождественные категории. В первом случае представительный орган местного самоуправления обязан, в сущности, лишь известить высшее должностное лицо региона о факте возникновения основания для привлечения главы муниципалитета к ответственности. Одобрение или несогласие руководителя региона не имеет прямого значения для собрания местных депутатов, особенно в случае противостояния местной и региональной власти.

Вследствие этого вопрос о привлечении главы муниципалитета к политической ответственности может быть решён также самим высшим должностным лицом субъекта федерации. Формально решение принимает местный представительный орган, но по инициативе руководителя региона. Более того, в отдельных случаях его мнение становится для депутатов местного собрания обязательным, то есть без его согласия отставка не будет иметь легального характера. Например, если основанием привлечения главы муниципалитета к ответственности является нарушение порядка осуществления отдельных государственных полномочий, делегированных на местный уровень.

Следует отметить, что в отношении самих местных депутатов, членов других выборных органов и выбранных должностных лиц местного самоуправления законодательство не допускает использования мер политической ответственности, поскольку установлено вполне конкретное основание – совершение соответствующим лицом противоправного поступка, подтверждённого судебным решением. Напротив, для отставки главы муниципалитета за неэффективную работу или межнациональные конфликты судебного подтверждения в Российской Федерации не требуется. И такое положение вполне объяснимо с позиций политической целесообразности. Любой закон должен оставлять возможность политического воздействия на поведение соответствующего должностного лица, поскольку в противном случае использование исключительного юридического механизма при решении вопроса привлечения к ответственности прямым образом

повлияет на эффективность всей системы местного самоуправления. Зная о возможности применения отдельных мер политической ответственности, глава муниципалитета должен повышать эффективность своих контрольно-надзорных полномочий по отношению к другим органам и должностным лицам местного самоуправления. Особенно чётко данная формула распространения ответственности на местном уровне стала прослеживаться при принятии поправок о межнациональных и межконфессиональных конфликтах (ФЗ 284).

Таким образом, несмотря на объявленное смещение вектора политики Российской Федерации на усиление самостоятельности муниципалитетов, политическая ответственность их отдельных официальных представителей остаётся в полной зависимости от государственной политики в соответствующей сфере. При реализации отдельных направлений федеральной и региональной политики муниципальные образования, являясь непосредственными участниками процесса, несут специальную ответственность политического характера за ненадлежащее выполнение задач. Такая ответственность, в отличие от муниципально-правовой, не всегда имеет в качестве обязательного условия причинно-следственную связь. Её основанием может также послужить нарушение, совершённое другим лицом, в то время как негативные последствия будут применены к главе муниципалитета. Это обосновывает тезис о единстве статуса муниципального образования как участника отношений по реализации государственной политики, за соблюдение которой оно несёт ответственность как единый коллектив. Кроме того, основанием политической ответственности на местном уровне может послужить правонарушение, за которое уже применены меры юридической ответственности. В этом проявляется независимость политической ответственности от юридической.

Summary

R.F. Garipov. Political Responsibility of the Subjects of Local Government in the Russian Federation.

This paper analyzes the conditions of bringing local authorities and officials to political responsibility within the municipal reform in the Russian Federation. The author's attention is focused on the problem of differentiation between political and legal responsibilities at the municipal level. The grounds for political responsibility may be a law violation for which measures of legal responsibility have already been applied to an offender. In certain cases the subjects of local government bear political responsibility for the behavior of other people.

Keywords: political responsibility, local government, local government authorities, municipal reform.

Источники

- ФЗ 131 – Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 22 окт. 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; Рос. газ. – 2013. – № 239.
- ФЗ 284 – Федеральный закон от 22 окт. 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

ской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // Рос. газ. – 2013. – № 239.

УП 1666 – Указ Президента РФ от 19 дек. 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7477.

Литература

1. Дунаева Г.А. Ответственность политических актеров как фактор общественного развития // Вісник СевНТУ. – 2012. – № 136. – С. 108–111.
2. Нисневич Ю.А. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы // Полис. – 2013. – № 4. – С. 62–74.
3. Стрижова А.Ф. Ответственность региональной политической элиты в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Саратов, 2012. – 22 с.
4. Фененко Ю.В. Ответственность органов и выборных должностных лиц местного самоуправления // Вестн. Моск. ун-та МВД России. – 2006. – № 1. – С. 33–37.
5. Белоусова Е.В. Конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность как виды публично-правовой ответственности органов местного самоуправления // Вопр. правоведения. – 2011. – № 1. – С. 215–228.
6. Иванов Д.М. Муниципально-правовая ответственность как составная часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 21. – С. 30–33.
7. Кеня И.А. Конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность органов местного самоуправления // Бизнес в законе. – 2008. – № 1. – С. 211–214.
8. Зазнаев О.И. Организация государственной власти в Республике Татарстан: проблемы и противоречия // Политическая экспертиза (ПОЛИТЭК). – 2010. – Т. 6, № 2. – С. 7–27.
9. Ким С.Т. Муниципальное образование как субъект правонарушения // Бизнес в законе. – 2009. – № 5. – С. 22–24.
10. Курникова С.С. Ответственность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // Вестн. Казан. юрид. ин-та МВД России. – 2011. – № 3. – С. 92–102.
11. Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации // Муниципальная служба. – 2013. – № 2. – С. 2–19.
12. Командоров В.П., Командоров П.В. Особенности корректировки документов стратегической направленности на современном этапе развития Российской Федерации // Современная экономика: проблемы и решения. – 2011. – № 4. – С. 100–113.
13. Смирнова О.О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации // Власть и управление на Востоке России. – 2011. – № 4. – С. 163–170.

Поступила в редакцию
15.10.13

Гарипов Руслан Фаритович – кандидат юридических наук, доцент кафедры политологии и права, Казанский государственный энергетический университет, г. Казань, Россия.

E-mail: ruslanweb@bk.ru