

## REFERENCES

1. The decree of the President of the Russian Federation No. 208 dated the 13.05.2017 «About the Strategy of economic security of the Russian Federation for the period till 2030» // Collection of the RF legislation. M. : Legal literature, 2017. No. 20. Art. 2902.
2. The presidential decree No. 608 dated April 29, 1996 «About the State strategy of economic security of the Russian Federation (Main provisions)» // Collection of the RF legislation. M. : Legal literature, 1996. No. 18. Art. 2117.
3. The State of the Nation Address dated the 01.12.2016 // Parlamentskaya Gazeta. 2016. 02–08 dec. (No. 45).
4. Bondareva E. A. Globalization and state sovereignty in the economic sphere // Society and law. 2016. No. 1 (55) P. 23–27.
5. The order of Rosstat No. 21 dated the 14.01.2014 «On approval of Methodology of calculation of indicators «the Share of production of high-tech and knowledge-intensive industries in the gross domestic product and the Share of production of technology-intensive industries in a gross regional product of the territorial entity of the RF» [Electronic resource] // RLS «Consultant-Plus». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158370/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158370/) (date of viewing: 14.09.2017).
6. Federal law dated the 10.07.2002 No. 86-FZ (as amended on the 18.07.2017) «On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)» // Collection of the RF legislation. M. : Legal literature, 2002. No. 28. Art. 2790.
7. Gorokhova S. On some legal approaches to definition of criteria of the state of economic security in Russia // Russia in the XXI century: factors and mechanisms of sustainable development : a collection of articles of an International scientific-practical conference (Penza, October 20, 2016 г.). Penza : Nauka i prosveshcheniye, 2016. P. 87–91.

**Как цитировать статью:** Горохова С. С. Основные цели государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения экономической безопасности // Бизнес. Образование. Право. 2017. № 4 (41). С. 299–303.

**For citation:** Gorokhova S. S. The main objectives of the state policy of the Russian Federation in the sphere of economic security // Business. Education. Law. 2017. No. 4 (41). P. 299–303.

УДК 342.553  
ББК 67.3(2)

**Sorokina Natalya Vladimirovna**,  
candidate of historical sciences,  
associate professor of the department  
of theory and history of state and law  
of Volgograd Institute of Business,  
Volgograd,  
e-mail: n\_v\_sorokina\_nv@mail.ru

**Сорокина Наталья Владимировна**,  
канд. истор. наук,  
доцент кафедры  
теории и истории государства и права  
Волгоградского института бизнеса,  
г. Волгоград,  
e-mail: n\_v\_sorokina\_nv@mail.ru

## ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ

### PROBLEMS OF LEGAL LIABILITY OF OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN MUNICIPAL LAW

- 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве  
12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право  
12.00.01 – Theory and history of law and state; history of the concept of law and state  
12.00.02 – Constitutional law; constitutional litigation; municipal law

*В данной статье автором рассматриваются и характеризуются основные термины и определения по теме исследования. В работе произведена попытка обоснования коллизий законодательства Российской Федерации в области ответственности органов местного самоуправления. Отдельным аспектом в работе рассматриваются виды юридической ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц. В работе также выявляются и определяются пробелы в правоприменительной практике по теме исследования. В заключение статьи приведены предложения по оптимизации и улучшению законодательства, регламентирующего основы ответственности органов местного самоуправления.*

*In this article the author discusses and describes basic terms and definitions on the research topic. The work attempts to justify of conflicts of laws of the Russian Federation in the sphere of liability of local self-government bodies. The types of legal liability of local self-government bodies and officials are considered as separate aspect of the paper. The paper also identifies and defines gaps in law enforcement practice on the topic of research. In conclusion the article provides suggestions for optimization and improvement of the legislation regulating bases of liability of local self-government bodies.*

*Ключевые слова:* администрация, глава муниципального образования, должностное лицо, законодательство, коллизии, локальная степень власти, муниципальное

*право, норма права, органы местного самоуправления, оптимизация, политический кризис, юридическая ответственность.*

*Keywords: administration, head of a municipal entity, official, legislation, conflicts, local level of government, municipal law, norm of law, local self-government bodies, optimization, political crisis, legal liability.*

### Введение

**Актуальность** исследования. К определению и содержанию муниципального права на данный момент существует некоторое количество подходов. В учебной литературе, сформировавшейся к этому времени, этот термин подразумевает собой комплексную отрасль российского права, представляющую собой объединение правовых норм, которые не только фиксируют, но и стабилизируют общественные связи, появляющиеся в течение организации местного самоуправления [1].

Из того, что опорной характеристикой института местного самоуправления является право населения на независимое разрешение вопросов локального значения и обособление органов местного самоуправления в системе органов публичной власти, следует ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление задач и присущих им функций. В теории и практике выделяются самые разные основания наступления этого вида ответственности, различные варианты его исполнения и лица, перед которыми он наступает.

**Цель** данной работы:

- проанализировать проблемы ответственности в муниципальном праве и органах местного самоуправления;
- дать характеристику выявленных проблем и предложить их перспективное решение.

Вследствие этого **научная новизна** данного исследования характеризуется тем, что проблемы ответственности в данной сфере имеют весомое значение и являются относительно неурегулированным спектром, а также нуждаются в законодательных поправках.

### Основная часть

Ответственность как юридическое понятие имеется во всей системе законодательства РФ. Тем не менее дословной формулировки данного разряда попросту нет в целом ряде областей права, а ее базисом являются соответствующие кодексы (ГК РФ, УК РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, ТК РФ и т. д.).

Ст. 24 и 70–74 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые охватывают положения, устанавливающие ответственность депутатов и других выборных лиц местного самоуправления перед государством и населением особенно, выступают законодательной основой ответственности органов местного самоуправления.

Именно норма ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления направлена на результативную деятельность по достижению намеченных задач, отнесенных к локальной степени власти, а также учет и защиту прав, свобод и законных интересов местных жителей. Конкретно в данной ситуации имеется в виду применение населением муниципалитетов различных форм контроля за работой органов и должностных лиц местного самоуправления, которые содержатся в уставе муниципального образования [2]. Должная реализация органами местного самоуправления

обязанностей, взятых напрямую перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти, что выделялось Конституционным Судом РФ в своих решениях.

Если случился экономический и/или политический кризис, главной проблемой реализации ответственности органов местного самоуправления и муниципалитета будет являться законодательство, регулирующее институт ответственности перед населением: равным образом не хватает непредвзятости в прописанных нормах, регламентирующих ответственность перед государством. Наперекор постоянному переустройству данной области, животрепещущей трудностью значится неимение в РФ единой базы, регламентирующей процесс привлечения к этому виду ответственности.

Вопреки постоянному реформированию этой отрасли, главным осложнением является неимение в РФ единой основы, регламентирующей процесс привлечения к данной категории ответственности. Необходимо отметить, что в отечественной правовой системе отсутствует как таковой узаконенный термин «юридическая ответственность», и при его применении в законодательстве появляются трудности для рассмотрения этой правовой категории, что лишь осложняет развитие не только самой юридической науки, но и муниципального права, и менеджмента в частности. Поэтому любой исследователь будет выделять ту сторону явления, которую считает самой важной, если категория «ответственность» воспринимается по-всякому. Особенно часто встречающимся является объяснение понятия юридической ответственности как меры государственного принуждения, как реакции на совершенное преступление или правонарушение.

Невзирая на разногласия ученых в понятиях, юридическая ответственность неизменно связана с государственным принуждением. Государство в лице своих органов реагирует на противоправное поведение путем возложения обязанности претерпевать определенные негативные для лица последствия. Эта роль является составляющей правоохранительного отношения, возникающего между такими субъектами права, как государство и физическое или юридическое лицо, нарушившее требования нормативного предписания.

В теории права различаются следующие виды ответственности: гражданская, административная, уголовная, дисциплинарная, материальная, конституционно-правовая и т. д., ни одна отрасль права не может работать, если у нее нет собственного института юридической ответственности. На конституционно-правовую ответственность обращают внимание лишь с относительно недавних пор. Вследствие того, что советские Конституции являли собой показательный характер, в Советской России такой вид ответственности не фигурировал в качестве вопроса широкого научного рассмотрения.

Нередко в правоприменительной практике встает дилемма о привлечении должностных лиц к административной ответственности. В квалификации деяния и в порядке привлечения к ответственности осложнений не возникает, если обсуждать должностные лица как лица, которые наделены функциями представителя власти в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях. Обычно правоприменители конфликтуют с иной категорией должностных лиц, которых законодатель определил как лиц, совершивших правонарушение, предусмотренные отдельными статьями КоАП РФ.

Невозможно выразить согласие с вышеуказанным утверждением законодателя в ст. 2.4 КоАП РФ, так как, поставив в зависимость от совершенного правонарушения

признание лица как «должностное», законодатель разрешит этому субъекту избежать административной ответственности. Потому как на момент возбуждения дела об административном правонарушении и при сборе доказательств, указывающих на его вину, лицо еще не является должностным, что воздействует на правильную квалификацию и степень административной ответственности.

То, что понятие «должностные правонарушения» в действующем законодательстве как самостоятельная категория отсутствует, хотя встречается в научной литературе, также является осложнением в разграничении юридической ответственности. Взамен этого в большинстве случаев используются такие понятия, как «должностные преступления», «административные правонарушения должностных лиц» и др. С некоей долей условности под должностными правонарушениями позволительно понимать правонарушения, совершаемые должностными лицами в связи с исполнением или неисполнением ими должностных обязанностей. К этим правонарушениям надлежит, прежде всего, причислять правонарушения, предусмотренные уголовным, административным законодательством [3].

Следовательно, можно считать, что вопросы ответственности за неподобающее исполнение отдельных государственных полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления разработаны в федеральном и региональном законодательстве в скудной мере. Между тем при разработке надлежащих правовых норм не стоит забывать, что несоответствующая реализация органами и должностными лицами местного самоуправления государственных полномочий может иметь вид неисполнения круга обязанностей, предусмотренного подобающими государственными полномочиями, по их объему или структуре. Если так, неподобающее выполнение государственных полномочий указывает на несоответствующее совершение должностными лицами местного самоуправления их служебных обязанностей, за которые предусмотрены другие виды ответственности должностных лиц — дисциплинарная и перед населением.

За 2003–2015 годы в РФ произошло много законодательных перемен в системе местного самоуправления, посредством нормотворчества были установлены и урегулированы отдельные актуальные проблемы, среди которых и ответственность местного самоуправления за свою управленческую деятельность.

Впрочем, на данный момент в системе местного самоуправления набралось бесчисленное количество трудностей. В то же время объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы и посредством государственного реформирования. Из этого следует постоянный беспорядок с полномочиями. Последние не только размыты, но и все время перескакивают с одного уровня власти на другой: из района — в регион, с поселения — на район и обратно. Органы местного самоуправления непрестанно сотрясают новости о вынужденных перестановках в кадрах и коррупционные скандалы муниципальных менеджеров.

Перечень субъектов ответственности перед населением в ФЗ от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ был дополнен органами местного самоуправления. Этим было устранено внутреннее противоречие ФЗ № 131-ФЗ. Например, согласно ч. 16 ст. 35 Закона уставом муниципального образования может быть предусмотрено срочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем

прямого волеизъявления граждан. В ФЗ № 131-ФЗ, во всяком случае, не конкретизирована конструкция осуществления данного вида ответственности. По этой причине встает вопрос о группах правонарушений представительного органа и о критериях, по которым их можно будет отнести к категориям, влекущим за собой его ответственность.

Кроме отмеченного в ч. 3 ст. 45 ФЗ № 131-ФЗ основания, разумным было бы использование местными жителями подобной меры ответственности и за иной вид пассивности представительного органа муниципального образования — непроведение без уважительных причин в течение трех месяцев подряд правомочного заседания. При всем том законодателем определена ответственность за такого рода правонарушение не перед населением, а перед государством.

Еще одна категория дел: к ней можно отнести ситуации, затрагивающие решения представительного органа, связанные с реализацией непосредственных форм осуществления местного самоуправления. Вот почему требуется, чтобы мероприятия, которые выражают волеизъявление населения, в определенных случаях не проводились, проводились со значительными нарушениями, коверкающими истинную волю местных жителей, или решение представительного органа было принято при полном игнорировании выраженной воли населения.

Но развернуто прописать в каком-либо отдельном нормативном правовом акте все эти случаи нелегко, вследствие чего следует ограничиться имеющимися формулировками, а конкретную ситуацию, обусловленную применением такого рода ответственности, следует рассматривать в индивидуальном порядке с учетом всех иных факторов. Если анализировать голосование населения о прекращении деятельности представительного органа муниципального образования в качестве обстоятельства, влекущего ответственность, то можно выделить ряд сложностей при его организации, включая трату финансов на его проведение. Вследствие этого на первый план выходит общая консультативная форма выражения сомнения населения в своем представительном органе.

Так как обращения, принимаемые собранием или конференцией граждан, в обязательном порядке рассматриваются органами и должностными лицами местного самоуправления, имеющими равносильные полномочия, с направлением письменного ответа, поэтому собрания и конференции можно использовать и как инструмент общественного контроля, и как возможность повлиять на работу представительного органа, которая может повлечь неблагоприятный исход для этого органа в виде обязанности по принятию определенных мер по данному обращению с последующим официальным опубликованием итогов собрания или конференции граждан.

Появляется надобность обозначить и иные варианты, которые будут являться для представительного органа мерами дополнительной ответственности перед населением: обязанность представительного органа объявить депутатам предупреждение; внести изменения в свой регламент, усиливающие требования к деятельности депутатов, либо ужесточающие их ответственность перед населением, и другие меры, в том числе дисциплинарной ответственности.

При изучении порядка отзыва главы муниципального образования избирателями достаточным основанием служат его определенные незаконные решения или действия, когда они доказаны в результате судебного разбирательства.

Наряду с этим в качестве оснований отзыва главы муниципального образования можно рассматривать: нарушение интересов граждан либо действующего законодательства;

халатное исполнение своих обязанностей; утрата связи, контактов с избирателями; осуществление деятельности, пятнающей статус выборного лица, и другие.

Порядок, в соответствии с которым происходит отзыв, близок к порядку проведения местного референдума. Глава муниципального образования считается отозванным, если за это решение проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании.

Представляется рациональным разработать и закрепить в действующих муниципальных правовых актах положение об установлении определенного срока, во время которого не может состояться повторное возбуждение вопроса об отзыве главы муниципального образования в случае признания голосования по отзыву несостоявшимся или недействительным с целью обеспечения стабильности деятельности системы органов местного самоуправления конкретного муниципального образования (в частности, дополнив ст. 24 ФЗ № 131-ФЗ частью 2.2 с соответствующей формулировкой).

В некоторых научных публикациях предлагается введение дополнительных мер ответственности главы муниципального образования (временное приостановление полномочий и предупреждение). Опять-таки в большинстве случаев эти основания являются пресекательными мерами, что находит подтверждение и на практике. В свою очередь, законодатель не рассматривает ответственность самой местной администрации, упоминая лишь ее главу.

Считается, что в законодательных актах малоубедительно отражены положения, касающиеся ответственности глав местных администраций, назначенных на должность по контракту, перед населением. Поводом тому является ограниченность бюджетных средств, на местном уровне в аналогичных условиях в ход могут идти такие формы непосредственной демократии, как собрания, конференции, опросы.

Надлежит не забывать, что косвенно в реализацию ответственности перед населением вовлечена и местная

администрация. Широко известно, что в соответствии со ст. 36 и 37 ФЗ № 131-ФЗ глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования, а глава местной администрации, реализующий полномочия на основе контракта, — представительному органу. В соответствии с этим глава местной администрации ежегодно представляет на рассмотрение представительного органа отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации.

Один из недостатков закона — это норма в отношении контрольно-счетного органа в ч. 5 ст. 14 ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований», в ней говорится о том, что должностные лица ответственны за контрольно-счетные органы, за достоверность и объективность результатов, проводимых ими контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны. Если проанализировать практику местного самоуправления в России, можно выделить тот факт, что муниципалитеты все же испытывают недостаток в автономии, не имеют полномочий по принятию законов, недостаточно обеспечены финансированием. Органы местного самоуправления также склонны к политическому влиянию, что несовместимо с понятием «муниципалитеты — вне политики». В этой связи важно иметь четкое разграничение компетенций региональных и центральных органов.

Срочно требуется более конкретно определить и разграничить полномочия в органах муниципальной власти на уровне законодательства, установить их обязательность за принятие решений. Связанные с определением полномочий недостатки открывают возможности для проявления злоупотреблений властью и коррупции в России.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Михнева С. В., Сорокина Н. В. Правовое регулирование и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления: исторический аспект и современные основы : учебное пособие. Волгоград : Волгоградское научное издательство, 2013. 211 с.
2. Сорокина Н. В. Некоторые аспекты проблемы комплектования кадров местных органов государственной власти, 1941–1943 гг.: на материалах Нижнего Поволжья // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 16. С. 175–181.
3. Михнева С. В., Сорокина Н. В. Методика обучения и профессиональная подготовка муниципальных служащих в условиях демократического развития Российской Федерации // Современные тенденции инновационного, экономического и правового развития общества : Сб. материалов науч.-практ. конф. (Волгоград, 19–21 ноября 2012 г.). Волгоград : Волгоградское научное издательство, 2012. С. 89–93.

## REFERENCES

1. Mihneva S. V., Sorokina N. V. Legal regulation and availability of human resources of local self-government bodies: historical aspect and modern essentials: a training manual. Volgograd : Volgograd scientific publishing house, 2013. 211 p.
2. Sorokina N. V. Some aspects of the problem of recruitment for local agencies of state power, 1941-1943: on materials of the Lower Volga region // Bulletin of Volgograd Academy of the MIA of Russia. 2011. No. 16. P. 175–181.
3. Mihneva S. V., Sorokina N. V. Methods of teaching and professional training of municipal employees in terms of democratic development of the Russian Federation // Modern trends of innovative, economic and legal development of the society : Collection of materials of a research and practice conference (Volgograd November 19–21, 2012). Volgograd : Volgograd scientific publishing house, 2012. P. 89–93.

**Как цитировать статью:** Сорокина Н. В. Проблемы юридической ответственности должностных лиц органов местного самоуправления в муниципальном праве // Бизнес. Образование. Право. 2017. № 4 (41). С. 303–306.

**For citation:** Sorokina N. V. Problems of legal liability of officials of local self-government bodies in municipal law // Business. Education. Law. 2017. No. 4 (41). P. 303–306.