

Ответственность главы муниципального образования в Российской Федерации

О.Ю. Устинова, к. и. н., Оренбургский ГАУ

Принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил основные положения, согласно которым в отношении выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается ответственность. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 44 Федерального закона 2003 г. муниципальные образования обязаны определять в своих уставах виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления указанной ответственности и порядок решения таких вопросов, как основания и процедура отзыва населением главы муниципального образования, досрочного прекращения его полномочий.

Федеральный закон 2003 г. в ст. 73 и 74 устанавливает особенности ответственности перед государством как представительного органа местного самоуправления, так и главы муниципального образования и главы местной администрации.

В настоящее время в муниципальном праве представлены разнообразные классификации видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Например, в зависимости от отраслевой принадлежности выделяют конституционно-правовую, административно-правовую, уголовно-правовую, гражданско-правовую, дисциплинарную, муниципально-правовую ответственность. В зависимости от инстанции ответственности различают ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами и т.д. Последняя классификация официально представлена в ст. 70 Федерального закона 2003 г. и встречается практически во всех уставах муниципальных образований [1].

Согласно ст. 48 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ ответственность выборного должностного лица местного самоуправления перед населением наступала в случае утраты доверия населения. По замечанию И.И. Овчинникова, подобная категория раскрывает смысл народовластия на федеральном, региональном и местном уровнях, однако сам термин «доверие» имеет неправовой характер. Многие уставы муниципальных обра-

зований после вступления в силу Федерального закона 2003 г. сохранили указанное основание отзыва — утрата доверия. Основанием утраты доверия в настоящее время является совершение правонарушения: невыполнение обязанностей, принятие незаконных актов и прочее.

Федеральный закон 2003 г. предусматривает ответственность должностного лица местного самоуправления перед государством. Наступление данного вида ответственности возможно только на основании решения суда в случае нарушения главой муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

В соответствии со ст. 70 Федерального закона 2003 г. глава муниципального образования несёт ответственность перед населением муниципального образования (муниципально-правовая ответственность), государством (конституционно-правовая ответственность), физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Основанием наступления ответственности главы муниципального образования перед гражданами является ненадлежащее исполнение главой обязанностей по удовлетворению интересов населения, связанное с нарушением закона. Порядок решения соответствующих вопросов определяются согласно ст. 71 Федерального закона 2003 г., уставу муниципального образования [2].

Ответственность главы муниципального образования перед физическими и юридическими лицами закрепляется федеральным законодательством, в частности ст. 76 Федерального закона 2003 г. По ст. 1069 ГК РФ вред, причинённый гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению [3]. Вред компенсируется за счёт казны муниципального образования. Исходя из указанного положения убытки в соответствии со ст. 16 Гражданского ко-

декса РФ подлежат возмещению муниципальным образованием [4]. Само должностное лицо, как следует из ст. 238 Трудового кодекса РФ, может быть привлечено к материальной ответственности, поскольку оно причинило прямой действительный ущерб непосредственно работодателю или ущерб, возникший у работодателя в результате возмещения им ущерба иным лицам [5].

Наряду с классификацией ответственности главы муниципального образования, в основу которой положены инстанции ответственности, выделяют классификацию в зависимости от отраслевой принадлежности. Здесь можно отметить конституционно-правовую, уголовно-правовую, административно-правовую, гражданско-правовую, дисциплинарную, муниципально-правовую ответственность главы муниципального образования.

Глава 30 Уголовного кодекса РФ относит к должностным лицам, постоянно, временно или по специальному полномочию реализующим функции представителя власти или выполняющим организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции, органы местного самоуправления. Уголовная ответственность главы муниципального образования заключается в лишении и ограничении прав и свобод за совершение преступлений, предусмотренных УК Российской Федерации, где глава является специальным субъектом уголовной ответственности. Специфика ответственности обуславливается особым правовым статусом, который закрепляется нормами муниципального права. Речь идёт о том, что данные преступления объединяет их совершение при исполнении служебного положения.

Ст. 285 Уголовного кодекса РФ предусматривает ответственность главы за использование своих служебных полномочий вопреки интересам службы, в случае совершения деяния из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Ч. 1 и 2 ст. 286 УК РФ устанавливают ответственность главы муниципального образования за совершение действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Согласно ст. 289 УК РФ предусматривается наказание за создание должностным лицом организации, занимающейся предпринимательской деятельностью, за участие в управлении указанной организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, в случае если данные деяния направлены на предоставление организации льгот и преимуществ, а так же за покровительство в другой форме.

В соответствии со ст. 290 Уголовного кодекса Российской Федерации к преступлениям, совершённым должностным лицом местного са-

моуправления, относится получение взятки. Среди отягчающих признаков указано получение взятки должностным лицом местного самоуправления (ч. 3 ст. 290), а также получение взятки группой лиц по предварительному сговору, или неоднократно, или с вымогательством взятки, или в крупном размере (ч. 4 ст. 290).

Кроме вышеперечисленного УК РФ относит к преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления служебный подлог (ст. 292) и халатность (ст. 293). Подлог — это внесение должностным лицом муниципального образования в официальные документы заведомо ложных сведений, внесение в эти документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 292). Под халатностью Уголовный кодекс РФ понимает «неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» [6].

Федеральный законодатель определяет особый порядок осуществления производства по уголовным делам, возбуждённым в отношении главы муниципального образования. Это устанавливается ч. 1 ст. 447 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Согласно п. 11 ч. 1 ст. 448 УПК РФ уголовное дело в отношении главы муниципального образования имеет право возбудить руководитель следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту Федерации [7].

Федеральное законодательство устанавливает административную ответственность главы муниципального образования в части исполнения его полномочий. Ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает, что административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Конкретные составы административных правонарушений устанавливаются в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Например, ст. 5.45 предусматривает ответственность главы за использование преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопросы референдума. Ст. 5.59 кодекса вводит ответственность за нарушение установленного российским

законодательством порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, главой муниципального образования, на которого возложено осуществление публично значимых функций. Так, согласно ст. 23 Устава сельского поселения Замошинское Можайского муниципального района Московской области за нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом Московской области устанавливается административная ответственность [8].

П. 9 ст. 40 Федерального закона 2003 г. указывает основания, по которым глава муниципального образования не может быть привлечён к уголовной или административной ответственности. К таким основаниям относятся: высказанное мнение, позиция, выраженная при голосовании, другие действия, соответствующие статусу выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Однако указанные основания не распространяются на случаи, когда глава муниципального образования допустил публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые установлена федеральным законом.

Основным нормативным правовым актом, определяющим условия применения дисциплинарной ответственности к должностным лицам муниципального образования, является Трудовой кодекс Российской Федерации. Ст. 192 устанавливает следующие взыскания: замечание; выговор; увольнение. Конкретные составы дисциплинарных правонарушений устанавливаются в ТК РФ, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации.

Таким образом, неправомерные действия главы муниципального образования влекут применение специальных мер принуждения с целью восстановления нарушенного правопорядка. В отношении главы может быть применена как конституционно-правовая, муниципально-правовая, так и уголовно-правовая, административно-правовая, дисциплинарная ответственность.

Литература

1. Каш В.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 35–36, 39.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 443-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2014).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2 от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; принят ГД ФС РФ 22 декабря 1995 г. (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 416-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.03.2014).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; принят ГД ФС РФ 21 октября 1994 г. (с изм. от 21 декабря 2013 г. № 367-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.03.2014).
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ; принят ГД ФС РФ 21 декабря 2001 г. (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 421-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.03.2014).
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ; принят ГД ФС РФ 24 мая 1996 г. (с изм. от 3 февраля 2014 г. № 5-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.03.2014).
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ; принят ГД ФС РФ 22 ноября 2001 г. (с изм. от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.03.2013).
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ; принят ГД ФС РФ 20 декабря 2001 г. (с изм. от 12 марта 2014 г. № 33-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.03.2014); Устав муниципального образования «Сельское поселение Замошинское» Можайского муниципального района Московской области: принят Советом депутатов «Сельское поселение Замошинское» от 8 ноября 2005 г. № 4/3. URL: <http://www.spzamoshinskoe.ru> (дата обращения: 15.03.2014).