

61. Сайт IT-компании WaveAccess. URL: <https://www.waveaccess.ru/> (дата обращения: 18.02.2021).
62. «Мы не знаем, как работать». Пандемия отразилась на системе «Платон» // BFM.RU. 10.06.2020. URL: <https://www.bfm.ru/news/445723> (дата обращения: 18.02.2021).
63. Агамбен Дж. Homo sacer. Чрезвычайное положение. М.: Европа, 2011.
64. G. The Next Hyper Connected Experience for All // Codeground. URL: <https://cdn.codeground.org/nsr/downloads/researchareas/6G%20Vision.pdf> (дата обращения: 26.02.2021).

УДК 342.56
ББК 67.75

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

О. Л. Казанцева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

В научной статье анализируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, отмечаются важная роль Конституционного Суда Российской Федерации как высшего органа конституционной юстиции и его влияние на правовую основу в сфере местного самоуправления, в том числе по вопросам юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Особое внимание обращается на правовые позиции, в которых Конституционный Суд Российской Федерации анализирует понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления», определяет формы ответственности главы муниципального образования, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а также муниципальных служащих.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, юридическая ответственность

LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF LEGAL RESPONSIBILITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND THEIR OFFICIALS

O. L. Kazantseva

Altai State University (Barnaul, Russia)

The scientific article analyzes the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the field of legal responsibility of local governments and their officials, notes the important role of the Constitutional Court of the Russian Federation as the highest body of constitutional justice and its influence on the legal framework in the field of local government, including legal liability of bodies and officials of local self-government. Particular attention is drawn to the legal positions in which the Constitutional Court of the Russian Federation analyzes the concepts of “local self-government bodies’ and “local self-government

officials”, determines the forms of responsibility of the head of the municipality, deputy, member of the elected body of local self-government, elected official of local self-government, and as well as municipal employees.

Keywords: local self-government, local self-government bodies, the Constitutional Court of the Russian Federation, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, legal liability

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2022\)1.3](https://doi.org/10.14258/ralj(2022)1.3)

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления является одним из элементов их правового статуса и возникает перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Институт ответственности формируется благодаря обширному законодательству и правовым позициям Конституционного Суда РФ, принимаемым в этой сфере.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П подчеркнул, что для того, чтобы обеспечить реализацию конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления [1]. Досрочное прекращение полномочий — при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, — само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления.

При характеристике особенностей привлечения к юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц следует учитывать, что не всегда бывает просто провести «грань» между органами местного самоуправления и их должностными лицами. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. № 92-О подчеркивается, что понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления [2].

Одной из форм ответственности и элементом статуса главы муниципального образования, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является досрочное прекращение их полномочий в случае вступления в отношении их в законную силу обвинительного приговора суда. Это мера публично-правовой ответственности. Решение уполномоченного органа (по общему правилу — представительного органа муниципального образования) о досрочном прекращении полномочий указанных лиц принимается при условии, что обвинительный приговор суда в отношении их вступил в законную силу. При этом не имеют значения характер преступления и вид наказания за него; определяющей является презумпция того, что лицо, конфликтующее с уголовным законом, не отвечает нравственным требованиям. В то же время досрочное прекращение полномочий депутата или иного выборного должностного лица по рассматриваемому основанию не затрагивает его конституционный статус гражданина и не лишает возможности вновь быть избранным в органы публичной власти, если к этому нет других препятствий, установленных федеральным законом, и если избиратели выразят ему доверие (Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 285-О-О) [3].

Отказывая заявителю, Конституционный Суд указал в Определении от 16 февраля 2006 г. № 64-О, что установление в законе наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в отношении лиц, осужденных за совершение преступлений коррупционного характера, согласуется с положениями Конвенции ООН против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, которые предусматривают в целях

обеспечения выполнения договаривающимися сторонами обязательств по защите демократических институтов и ценностей, предупреждению, искоренению коррупции и формированию антикоррупционной политики установление временного запрета на занятие определенных должностей в публичном и частном секторах — лицами, осужденными за преступления коррупционного характера [4].

В Постановлении Конституционного Суда от 15 декабря 2003 г. № 19-П было отмечено, что в части, устанавливающей возможность увольнения муниципального служащего в случаях осуждения к наказанию, исключающему продолжение прежней работы, оспариваемая норма соответствует Конституции Российской Федерации, а в части, устанавливающей возможность увольнения муниципального служащего в случаях осуждения к наказанию, не исключающему продолжение прежней работы, не соответствует Конституции РФ, ее статьям 37 (ч. 1), 55 (ч. 3) и 76 (ч. 5) [5].

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П указывалось, что институт выражения недоверия представительным органам местного самоуправления может распространяться — исходя из его конституционной природы — на лиц, получающих право на осуществление соответствующих полномочий от самого представительного органа местного самоуправления.

В соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1241-0 удаление главы муниципального образования в отставку рассматривается в качестве формы ответственности выборного должностного лица [6]. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования, являясь высшим должностным лицом муниципального образования, подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (ч. 1 и 5 ст. 36).

Как лицо, обладающее особым публично-правовым статусом и добровольно приобретая этот статус, глава муниципального образования принимает на себя не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и обязанность отчитываться перед населением и представительным органом муниципального образования о результатах своей деятельности, а также признает возможность наступления ответственности вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной. Оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, поэтому оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа (Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 114-О-О) [7]. В Определении от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О Конституционный Суд РФ отметил, что удаление главы муниципального образования в отставку выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге — и перед населением, гарантируя восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования, обеспечивая баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления [8]. При этом действующее законодательство закрепляет ряд гарантий самостоятельности главы муниципального образования при решении вопроса о его удалении в отставку, а также соблюдения прав и законных интересов населения. Помимо того, что основанием для удаления главы муниципального образования в отставку является данная два раза подряд неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования, при рассмотрении данного вопроса в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны обеспечиваться: заблаговременное получение главой муниципального образования уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку (п. 1 ч. 13 ст. 74.1); предоставление главе муниципального образования возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку (п. 2 ч. 13 ст. 74.1).

Глава муниципального образования, как лицо, обладающее особым публично-правовым статусом, добровольно приобретая этот статус, принимает на себя не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и обязанность отчитываться перед населением и представительным органом муниципального образования о результатах своей деятельности, а также признает возможность наступления ответственности вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной. Удаление главы муниципального образования в отставку выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования, а в конечном итоге — и перед населением, гарантируя восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования, обеспечивая баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления (Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О).

Неисполнение главой муниципального образования в течение трех и более месяцев своих обязанностей (кроме случаев, когда это вызвано уважительными причинами — болезнью, действиями (бездействием) иных лиц и органов, не находящихся в подчинении главы муниципального образования, действием непреодолимой силы и др.) с очевидностью свидетельствует о фактическом самоустранении главы муниципального образования от их исполнения, существенно затрудняет либо делает невозможной реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления, т. е. нарушает нормативно установленный порядок осуществления функций местного самоуправления. При этом в случае неисполнения главой муниципального образования его отдельных нормативно закрепленных обязанностей, в том числе обязанности по подписанию и обнародованию нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования (что, как это было установлено судами общей юрисдикции, имело место в деле заявителя), представительный орган муниципального образования, иные заинтересованные лица вправе обжаловать в суд незаконное бездействие главы муниципального образования в установленном законом порядке. Таким образом, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что в случае неисполнения главой муниципального образования отдельных полномочий представительный орган муниципального образования должен обжаловать его бездействие, но не удалять главу в отставку.

27 июня 2013 г. Конституционный Суд РФ признал противоречащим Конституции РФ назначение досрочных выборов главы муниципального образования до разрешения судом вопроса о законности отстранения от должности ранее избранного главы муниципалитета. В своем Постановлении от 27 июня 2013 г. № 15-П Конституционный Суд РФ подчеркнул, что Конституция России гарантирует каждому, в том числе выборным лицам местного самоуправления, судебную защиту прав и свобод [9]. При этом для защиты от возможных злоупотреблений со стороны выборных должностных лиц законодатель может предусмотреть меры их ответственности, в частности досрочное прекращение полномочий. Законность решения об отставке главы муниципалитета может быть проверена в суде, а удаленный в отставку вправе принять участие в новых досрочных выборах на пост главы муниципального образования.

Действующее законодательство не содержит каких-либо норм, устанавливающих специальные правила проведения досрочных выборов, если ранее избранный глава муниципального образования оспаривает отставку в суде. Не регламентированы также случаи, когда на момент восстановления в должности ранее избранного главы муниципального образования вступил в должность вновь избранный. Законодатель должен исключать возникновение ситуаций, при которых результаты муниципальных выборов ставились бы под сомнение и могли бы быть пересмотрены по формальному основанию. Допущенная законодателем возможность вынесения судебного решения, которое не может быть исполнено, не согласуется с требованиями, предъявляемыми к осуществлению правосудия в демократическом правовом государстве. Федеральному законодателю предписано внести в правовое регулирование изменения, исключающие возможность назначения выборов в таких случаях. Вплоть до введения этих норм недопустимо назначать досрочные выборы, если судом не вынесено решение по делу о проверке законности отставки ранее избранного главы муниципального образования.

При этом обращают на себя внимание правовые позиции, изложенные в Определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О, касающиеся вопросов отрешения от должности главы муниципального образования, главы местной администрации [10]. Прежде всего, обращаясь к оценке института отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности, Конституционный Суд РФ указал следующее:

- наделение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) правом принимать решение об отрешении главы муниципального образования и главы местной администрации обусловлено его особым конституционно-правовым статусом;
- высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), входя в систему органов государственной власти субъекта РФ и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, и в этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта РФ не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта РФ, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», решением высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права.

Решение вопроса об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности — при отсутствии иных, специальных оговорок в законе, по мнению Конституционного суда РФ, должно осуществляться посредством издания такого правового акта, который по своей природе носит ненормативный характер.

Наступление ответственности главы муниципального образования, главы местной администрации не может пониматься таким образом, что прямо не упомянутое в норме бездействие должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия, выведено за рамки и не подлежит пресечению посредством конкретной меры государственно-правового принуждения. Такой вывод находит свое дополнительное подтверждение в том, что основанием отрешения соответствующего должностного лица являются не сами допущенные им нарушения, а непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, которым такое нарушение установлено, т. е. пассивная форма противоправного поведения.

Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов.

Наряду с удалением главы муниципального образования в отставку, отрешением его от должности одной из мер ответственности депутатов, выборных лиц является отзыв. Конституционный Суд уже давно высказал свою позицию по особенностям правового регулирования института отзыва. Он отметил, что исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (ст. 130 и 131 (ч. 1) Конституции РФ) и при признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов РФ во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает

возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта РФ, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Вместе с тем отсутствие закона субъекта РФ об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва в соответствии с нормами Конституции РФ (статьи 12, 130 и 131 (ч. 1)).

По мнению Конституционного Суда РФ, облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти. Эта правовая позиция распространяется и на институт отзыва выборного должностного лица местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П) [11].

В различных решениях Конституционный Суд РФ обращал внимание на следующее:

- основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т. п.;
- основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, т. е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П) [12];
- недопустим отзыв выборного лица в период начала его полномочий и их прекращения, в сроки, установленные уставом муниципального образования или законом субъекта;
- вводятся ограничения на повторное возбуждение инициативы отзыва в случае признания голосования несостоявшимся либо признания лица не отозванным;
- процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям — проводить агитацию как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного лица, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П);
- достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва — не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным.

Вопрос о количестве подписей, необходимых для отзыва, также исследовался Конституционным Судом РФ довольно подробно и позволил сформулировать следующую правовую позицию. Во избежание необоснованного отзыва, и прежде всего произвольного вынесения на голосование вопроса об отзыве, в уставе муниципального образования или в законе субъекта Российской Федерации (в случае урегулирования им института отзыва) должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва — не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным. Между тем процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. Поэтому недопустимо, чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, т. е. голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П // СПС Консультант плюс.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. № 92-О // СПС Консультант плюс.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 285-О-О // СПС Консультант плюс.

4. Определение Конституционного Суда от 16 февраля 2006 г. № 64-О // СПС Консультант плюс.
5. Постановление Конституционного Суда от 15 декабря 2003 г. № 19-П // СПС Консультант плюс.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 16. июля 2013 г. № 1241-О // СПС Консультант плюс.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 114-О-О // СПС Консультант плюс.
8. Определение Конституционного Суда от 4 октября 2011 г. № 1264-О-О // СПС Консультант плюс.
9. Постановление Конституционного Суда от 27 июня 2013 г. № 15-П // СПС Консультант плюс.
10. Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О // СПС Консультант плюс.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СПС Консультант плюс.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СПС Консультант плюс.

УДК 347.9
ББК 67.71

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В СИСТЕМЕ ФОРМ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРАВА*

Р. В. Насыров

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

В статье рассматривается вопрос о судебной практике в контексте способов институционализации права. Методологической основой исследования является институциональный подход к определению сущности позитивного права. Право, как особый социальный институт, необходимо рассматривать как единство ценностно-нормативного начала (идеи, принципы, юридические нормы) и устойчивых форм социальной коммуникации и организации в сфере правового регулирования. Обосновано, что признак формальной определенности права проявляется не только в наличии официальных способов закрепления и выражения юридических норм, но и в деятельности публичных органов власти (в том числе судебных), которые осуществляют применение юридических норм и их официальное толкование. Исходя из этого различаются две формы институционализации позитивного права — нормативная и организационная, и соответственно сферы, условно говоря, «нормативного права» и «судейского права». В основу такого деления положена познавательная и практически ценная трактовка С. С. Алексеевым различия нормативного и индивидуального правового регулирования. Сделан вывод о том, что в механизме правового регулирования каждый источник права реализует соответствующую функцию, что предполагает признание плюрализма (многообразия) источников права.

Ключевые слова: социальный институт, институционализация права, источник права, судебная практика, судебское усмотрение

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ № 20-511-18002 Болг_а «Иерархия и координация источников права в национальных правовых системах России и Болгарии».