

СПЕЦИФИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

В.Г. ЕРМАКОВ¹
В.В. АВИЛОВ²

*¹Елецкий государственный
университет имени И.А. Бунина*

e-mail: Konst@elsu.ru

²Институт права и экономики

e-mail: vladimir-avilov@yandex.ru

В статье с учетом многообразия подходов к исследованию феномена «местное самоуправление» в его соотношении с конституционно-правовой ответственностью выявлена специфика последней. В контексте заявленной проблематики из общеправовых черт местного самоуправления были выявлены его базовые параметры, закрепленные в Конституции Российской Федерации и получившие свое продолжение в федеральном законодательстве. В статье представлены доводы в пользу актуальности решения на теоретико-концептуальном и нормотворческом уровне отдельных проблем конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления современной России.

Ключевые слова: местное самоуправление, Конституция, муниципальные органы, юридическая ответственность, Конституционный Суд Российской Федерации.

В настоящее время публичная власть в России представляет собой систему из трех равноценных и равнозначимых уровней власти: государственной власти Российской Федерации (федеральная власть), государственной власти субъектов Российской Федерации (региональная власть) и местного самоуправления (муниципальная власть), причем последнюю, наряду с населением муниципального образования, осуществляют органы и должностные лица местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти.

В Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной в России, под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»¹.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года не даёт легальной дефиниции местного самоуправления, однако содержит ряд основных положений, определяющих статус местного самоуправления в Российской Федерации.

1. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3).

2. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

3. Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130).

4. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131).

5. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями (ст. 132).

6. Установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72).

¹ См.: ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления (ETS № 122). Страсбург 15 ноября 1985 г. // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11.

7. Решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд (ст. 46)².

Представляется, что термин «структура органов местного самоуправления» применительно к совокупности органов местного самоуправления муниципального образования не вполне удачен, поэтому стоит согласиться с позицией о предпочтительности использования в данном контексте понятия «система» органов и должностных лиц местного самоуправления³.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о местном самоуправлении 2003 года), местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций⁴.

«Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно»⁵.

Несмотря на приведенные нормы, главенствующая роль в решении вопросов местного значения отводится все же не населению соответствующего муниципального образования непосредственно, а органам и должностным лицам местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона о местном самоуправлении 2003 года, органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления⁶.

Кстати, схожие определения органов местного самоуправления и должностного лица местного самоуправления содержались в ранее действовавшем Федеральном законе от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о местном самоуправлении 1995 года)⁷.

Как уже отмечалось, в соответствии со ст. 131 Конституции Российской Федерации, структура органов местного самоуправления определяется населением муниципального образования самостоятельно. Закон о местном самоуправлении 2003 года более жестко определяет систему власти муниципального образования, указывая на необходимость наличия представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), за исключением случаев, прямо предусмотренных данным законом⁸.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

³ Муниципальное право / под ред. С.Е. Чаннова. М., – 2006. – С. 112.

⁴ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.consultant.ru

⁵ Там же, ч.1. ст. 2.

⁶ Там же.

⁷ См.: ч. 1 ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506; www.garant.ru

⁸ См.: ч.2 ст.34 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.consultant.ru

А вот ранее действовавшее законодательство в большей мере соответствовало Конституции, указывая на необходимость существования только выборных органов местного самоуправления⁹.

Для определения места органов местного самоуправления в системе публичной власти необходимо определиться с их конституционно-правовым статусом. «Конституционно-правовой статус органов местного самоуправления – это сложная юридическая категория, включающая закрепленную Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами совокупность компетенции и ответственности органов местного самоуправления», – указывает М.М. Мокеев¹⁰.

«Компетенция представляет собой структуру, состоящую из предметов ведения, прав и обязанностей (полномочий)... Предметом ведения органов и должностных лиц местного самоуправления являются вопросы местного значения. Свои функции и задачи органы местного самоуправления реализуют путем осуществления принадлежащих им прав и несения определенных обязанностей, т.е., путем осуществления своих полномочий»¹¹.

Исследование всех аспектов статуса органов и должностных лиц местного самоуправления выходит за рамки настоящей работы, однако основные моменты, имеющие непосредственное отношение к проблематике исследования, необходимо указать.

Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся следующие основополагающие полномочия: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Представительный орган заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования. Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Он избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию; в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя.

Глава муниципального образования в пределах полномочий: 1) подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; 2) издает в пределах своих полномочий правовые акты; 3) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных переданных государственных полномочий.

⁹ См.: ч. 2 ст. 14 Федерального закона Российской Федерации от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506; www.garant.ru

¹⁰ Мокеев М.М. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Дисс. ... к.ю.н. – Саратов, 2003, – С. 23.

¹¹ Муниципальное право / под ред. С.Е. Чаннова. – М., 2006. – С. 79-80.

Руководитель муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Он представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет¹².

Конституция Российской Федерации в ст. 10 предусматривает разделение государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную. Применительно к органам местного самоуправления такой нормы в Конституции нет, соответственно, возникает вопрос о применимости данного принципа на местном уровне. Представляется, что императивное правило ст. 34 Закона о местном самоуправлении 2003 года об обязательном наличии в системе органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) не свидетельствует о жестком делении власти на местном уровне на две самостоятельные ветви: представительную и исполнительную, хотя цель наличия такой нормы аналогична цели разделения государственной власти – предотвращение узурпации властных полномочий в руках одного лица либо группы лиц.

С одной стороны, органы местного самоуправления (а также и должностные лица) не входят в систему органов государственной власти, с другой – обладают схожими властными полномочиями (вправе издавать нормативные акты, обязательные для исполнения на территории данного муниципального образования, распоряжаться имуществом муниципальных образований и т. д.). Это порождает вопрос о характере властных полномочий, которыми обладают органы и должностные лица местного самоуправления.

Двойственность положения органов и должностных лиц местного самоуправления объясняется тем, что они осуществляют особую разновидность публичной власти – муниципальную власть, которая характеризуется следующими признаками, присущими публичной власти:

а) наличие публично-властных обязанностей по решению вопросов местного значения;

б) возможность принудительного обеспечения предписаний органов власти местного самоуправления;

в) обособление органов местного самоуправления в качестве особых органов с властными полномочиями¹³.

В то же время муниципальная власть обладает признаками, отграничивающими ее от государственной власти:

а) ее действие распространяется только на территории определенного муниципального образования;

б) законодательным ограничением прав местной власти со стороны государства;

г) более широким спектром форм непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

д) подконтрольностью государству реализации передаваемых местной власти государственных полномочий.

¹² См.: Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.consultant.ru

¹³ Мазаев В.Д., Васильева С.В., В.А. Виноградов. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2006., – С. 224-225.

Тот факт, что муниципальная власть является разновидностью публичной власти, признан и Конституционным Судом Российской Федерации¹⁴.

С одной стороны, местное самоуправление самостоятельно решает вопросы местного значения, с другой, государство распространяет свою власть на всю свою территорию. Таким образом, происходит взаимодействие двух видов публичной власти: государственной и муниципальной. Это взаимодействие происходит на основе сочетания двух основных конституционных принципов: самостоятельности местного самоуправления и единства публичной власти.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующий вывод: органы местного самоуправления и должностные лица являются звеном системы публичной власти, в силу этого, обладают муниципально-властными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, а также, в установленных случаях, наделяются полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий.

Обладание публично-властными полномочиями диктует необходимость создания адекватного механизма ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Наряду с традиционными видами юридической ответственности (гражданско-правовой, уголовно-правовой, дисциплинарной и т.д.) органы и должностные лица местного самоуправления могут быть субъектами конституционно-правовой ответственности, которая представляет собой наступление неблагоприятных последствий, предусмотренных санкцией конституционной нормы права, в случае совершения правонарушения.

Основополагающим актом, устанавливающим основания и порядок привлечения к данному виду ответственности, является Федеральный Закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии со ст. 70, «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами»¹⁵. Но ст. 74.1 Закона предусмотрена такая мера конституционно-правовой ответственности, как удаление главы муниципального образования в отставку представительным органом соответствующего муниципального образования¹⁶. Таким образом, исходя из логического толкования главы 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью», включающей все перечисленные нормы, следует, что конституционно-правовую ответственность органы и должностные лица местного самоуправления могут нести:

а) перед населением муниципального образования – отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ч.2 ст.71);

б) перед муниципальным образованием – удаление главы муниципального образования в отставку представительным органом (ст.74.1);

в) перед государством – роспуск представительного органа муниципального образования, отрешение от должности главы муниципального образования (главы местной администрации), временное осуществление их полномочий органами государственной власти, в частности, временная финансовая администрация, (ст.72, 73, 74, 75).

Законодательное закрепление населения муниципального образования в качестве одной из инстанций ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления способствовало появлению мнения о существовании особой разновидности ответственности местных органов власти – муниципально-правовой. Так, Е.С. Шугрина указывает, что конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления наступает перед государством, а муниципально-правовая – перед населением муниципального образования.

¹⁴ См.: п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Российская газета. – 1998, 31 января; п. 4, 7 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. – 1997, 6 февраля.

¹⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.consultant.ru;

¹⁶ Там же.

Именно по этому признаку производится разграничение муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности. «Муниципально-правовая ответственность – ответственность за ненадлежащее осуществление муниципальной власти»¹⁷.

Д.А. Лисовицкий под муниципально-правовой ответственностью понимает «установленную нормами муниципального права ответственность выборных лиц местного самоуправления и выборных муниципальных органов перед населением»¹⁸.

Е.Г. Кольцова полагает, что существование муниципально-правовой ответственности обусловлено особым предметом муниципального права, который составляют регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях. Исключительно предметом муниципального права не является группа общественных отношений, связанных с определением места местного самоуправления в системе управления государством, установлением основных принципов организации местного самоуправления, закреплением субъективного права на местное самоуправление. Эти отношения составляют предмет регулирования конституционного права. С учетом этого может быть осуществлено разделение ответственности конституционно-правовой и муниципально-правовой. Муниципально-правовая ответственность наступает за совершение муниципального правонарушения, а инстанцией ответственности может являться не только население муниципального образования, но и иные субъекты (органы территориального общественного самоуправления, иные органы местного самоуправления и т.д.)¹⁹ М.С. Долгополова пишет: «Муниципально-правовая ответственность является отраслевым видом юридической ответственности и представляет собой обусловленную нормами муниципально-правовых актов правовую связь между органами, должностными лицами местного самоуправления, обязанными в силу своего статуса эффективно исполнять функции, задачи и должностные обязанности, и населением муниципального образования, уполномоченным на осуществление контроля за их деятельностью, а в случае нарушения требований муниципально-правовых норм – на применение мер муниципально-правового принуждения»²⁰. Н.В. Витрук также выделяет муниципальную ответственность, однако ее определения не дает²¹.

Однако эта точка зрения разделяется далеко не всеми специалистами. Так, С.Е. Чаннов полагает, что ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением является конституционной²². Аналогичное мнение и у С.С. Мясковского²³. С.Д. Князев является противником выделения муниципально-правовой ответственности в отдельный вид ответственности по следующим причинам: 1) отсутствие упоминания о муниципально-правовой ответственности в законодательстве; 2) основания и процедура ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления принципиально не отличаются от таковых на региональном уровне; 3) санкции муниципально-правовой ответственности (отзыв депутата, роспуск представительного органа и т.д.) применяются и на региональном уровне; 4) такие меры ответственности, как расформирование избирательной комиссии муниципального образования и досрочное прекращение полномочий ее членов с правом решающего голоса, закреплены в законодательстве о выборах и имеют универсальный характер для всей системы избирательных комиссий. «Отмеченные обстоятельства убедительно свидетельствуют об искусственности выделения муниципально-правовой ответственности»²⁴.

По нашему мнению, стоит согласиться с точкой зрения противников выделения муниципально-правовой ответственности в качестве отдельного вида юридической ответственности, так как и перед государством, и перед населением органы местного

¹⁷ Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М., 2004. – С. 293, 294, 296.

¹⁸ Лисовицкий Д.А. Правовое регулирование ответственности выборных лиц местного самоуправления и выборных муниципальных органов перед населением: Дисс. ... к.ю.н. – Санкт-Петербург, 2004. – С. 182.

¹⁹ Кольцова Е.Г. Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления: Вопросы теории и практики: Дисс. ... к.ю.н. – Казань, 2006. – С. 125, 126.

²⁰ Долгополова М.С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации: Дисс. ... к.ю.н. – Тюмень, 2005. – С. 10, 11.

²¹ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., РАП, 2008. – С. 102.

²² Муниципальное право / под ред. С.Е. Чаннова. – М., 2006. – С. 247.

²³ Мясковский С.С. Юридическая ответственность и местное самоуправление в Российской Федерации: Дисс. ... к.ю.н. – Екатеринбург, 2004. – С. 44.

²⁴ Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 2005. – № 6.

самоуправления и должностные лица несут ответственность за ненадлежащее осуществление своих полномочий, то есть, принципиальная разница между муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственностью не усматривается. Вид юридической ответственности должен обладать комплексом признаков, чтобы позволить выделить его среди других видов. А, например, Е.С. Шугрина разграничивает конституционно-правовую и муниципально-правовую ответственность, по сути, только по одному признаку – инстанции ответственности, что представляется ошибочным. С таким же успехом можно разделить гражданско-правовую ответственность на ответственность перед физическими лицами, ответственность перед юридическими лицами и т.д. Но сама сущность ответственности от этого не изменится.

Конституционное право имеет множество источников, в том числе Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следовательно, меры ответственности, устанавливаемые им, с полным основанием можно отнести к мерам конституционно-правовой ответственности. Исходя из этого, нам представляется, что муниципально-правовая ответственность может рассматриваться как частный случай конституционно-правовой, поэтому нет особой необходимости выделять муниципально-правовую ответственность в отдельный вид ответственности. Соответственно, можно полностью согласиться с мнением А.А. Дабалаева, указывающим следующее: «Между тем, в последнее время стало модным выделять новые виды ответственности, такие, например, как партийная, федеративная, избирательно-правовая, муниципально-правовая». Выделение указанных выше видов юридической ответственности (пусть даже в рамках конституционной) искусственно ввиду отсутствия объективных предпосылок. Их следует рассматривать в качестве проявлений мер конституционной ответственности в различных областях общественной практики... На наш взгляд, объективных причин для выделения муниципально-правовой ответственности в качестве самостоятельной нет»²⁵.

Свое определение муниципально-правовой ответственности предлагает Н.Н. Черногор, который под ней подразумевает «отраслевой вид ответственности муниципального права, который представляет собой правоотношение, в котором на субъекта (орган или должностное лицо) возлагается правовая обязанность выполнять условия деятельности по достижению определенных результатов, а в случае нарушения этих условий претерпевать определенные правовые последствия негативного характера. При этом позитивная муниципальная ответственность представляет собой общее, а негативная – конкретное правоотношение. Данный вид ответственности охватывает отношения ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами»²⁶.

Определение, данное Н.Н. Черногором, является собирательным понятием, характеризующим всю ответственность, которую могут нести должностные лица и органы местного самоуправления. В данном контексте оно имеет право на существование, однако с таким же основанием можно использовать понятие «ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления», так как ничего нового указанный выше термин не привносит.

Таким образом, все перечисленные ранее меры ответственности перед населением, муниципальным образованием и государством являются санкциями конституционно-правовой ответственности.

С учетом вышеизложенного представляется возможным предложить авторскую трактовку определения конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Она представляет собой основанную на конституционно-правовых нормах систему мер принуждения, применяемую к органам и должностным лицам местного самоуправления населением муниципального образования, самим муниципальным образованием, государством.

Список литературы

1. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122). Страсбург 15 ноября 1985 г. // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11.

²⁵ Дабалаев А.А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации. Дисс. ... к.ю.н. – М., 2006. – С. 26–28, 44.

²⁶ Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (вопросы теории). Дисс. ... к.ю.н. – М., 1999. – С. 8.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
3. Муниципальное право / под ред. С.Е. Чаннова. – М., – 2006. – С. 112.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.consultant.ru
5. Федеральный закон Российской Федерации от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506; www.garant.ru
6. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.consultant.ru
7. Федеральный закон Российской Федерации от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506; www.garant.ru
8. Мокеев М.М. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Дисс. ... к.ю.н. – Саратов, 2003. – С. 23.
9. Муниципальное право / под ред. С.Е. Чаннова. – М., 2006. – С. 79-80.
10. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.consultant.ru
11. Мазаев В.Д., Васильева С.В., В.А. Виноградов. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2006. – С. 224-225.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Российская газета. – 1998, 31 января.
13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. – 1997, 6 февраля.
14. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; www.consultant.ru;
15. Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М., 2004. – С. 293, 294, 296.
16. Лисовицкий Д.А. Правовое регулирование ответственности выборных лиц местного самоуправления и выборных муниципальных органов перед населением: Дисс. ... к.ю.н. – Санкт-Петербург. 2004. – С. 182.
17. Кольцова Е.Г. Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления: Вопросы теории и практики: Дисс. ... к.ю.н. – Казань, 2006. – С. 125, 126.
18. Долгополова М.С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации: Дисс. ... к.ю.н. – Тюмень, 2005. – С. 10, 11.
19. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М., РАП, 2008. – С. 102.
20. Муниципальное право / под ред. С.Е. Чаннова. – М., 2006. – С. 247.
21. Мялковский С.С. Юридическая ответственность и местное самоуправление в Российской Федерации: Дисс. ... к.ю.н. – Екатеринбург, 2004. – С. 44.
22. Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 2005. – № 6.
23. Дабалаев А.А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации. Дисс. ... к.ю.н. – М., 2006. – С. 26–28, 44.
24. Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (вопросы теории). Дисс. ... к.ю.н. – М., 1999. – С. 8.

SPECIFICITY OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITIES IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT

V.G. ERMAKOV¹⁾

V.V. AVILOV²⁾

¹⁾Yelets State University of IA Bunin

e-mail: Konst@elsu.ru

²⁾Institute of Law and Economics

e-mail: vladimir-avilov@yandex.ru

This article takes into account the variety of approaches to the study of the phenomenon of "local government" in its relation to the constitutional and legal responsibility. The paper presents arguments for relevance of the decision-theoretic conceptual and normative level of individual problems of the Constitutional and legal liability in the system of local government in modern Russia.

Key words: local government, Constitution, municipalities, law of responsibility, Constitutional Court of the Russian Federation.