

Чупилкина Айгуль Фаридовна*,
*доцент кафедры профессиональных дисциплин
ФКОУ ВО «Самарский юридический институт ФСИН России»,
кандидат юридических наук.
(г. Самара)*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТЫ ПРИНЯТЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ: ВОЗМОЖНО ЛИ РАЗВИТИЕ?

Совсем недавно «из-под пера» автора вышла монография «Конституционно-правовая ответственность органов публичной власти за экономическое развитие Российского государства»¹, где изложены размышления о необходимом развитии конституционно-правового вектора юридической ответственности органов публичной власти и их должностных лиц, который явился бы определяющим и, соответственно, стимулирующим развитие более широкого пласта членов гражданского общества и экономики Российского государства в целом.

Те механизмы конституционно-правовой ответственности органов публичной власти и их должностных лиц, которые предложены в указанном издании, могли бы стать формулой общественного устройства и непосредственного участия граждан в своей судьбе: иницилируя деятельность институтов гражданского общества как непосредственных единиц, участвующих в политических и социально-экономических решениях - в результате мы могли бы повернуть к себе лицом деятельность всех органов публичной власти, их должностных лиц и «жить вместе в мире, благополучии и гармонии, сохраняя в то же время наши права и свободу в качестве самостоятельных личностей, которые могут и должны создавать собственные ценности»².

В рамках данной статьи предпринимается попытка ответить на вопрос: возможно ли развитие института конституционно-правовой ответственности органов местной власти за результаты принятых экономических решений?

Прежде чем предлагать варианты конституционно-правовой ответственности органов местной власти за экономические решения, на взгляд автора, остро необходимо разобраться с вопросом о *при-*

* © Чупилкина А.Ф., 2018

роде власти муниципального уровня. Как представляется, единого мнения нет и он до сих пор открыт. Почему же вопрос о природе местного самоуправления нас глобально интересует в исследуемом контексте?

Одним из ключевых ответов на этот вопрос является разграниченность компетенции между органами государственной власти и местным самоуправлением, которая, в свою очередь, коренится в природе местного самоуправления как особой формы публичной власти.

Озабоченность по поводу неопределённости в состоянии компетенционных дел озвучивает один из ведущих муниципалистов страны В.И. Васильев в главе 6 «Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления» коллективной монографии «Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти»³: «И государственная власть, и муниципальная власть имеют общие черты, в том числе: осуществление власти на территории по отношению ко всем находящимся на ней лицам; непрерывность во времени, универсальность, всеобщность; основанность на законах и иных нормативных актах; возможность использования законодательно институтированных средств принуждения⁴. В то же время муниципальная власть обладает своими, присущими ей чертами. Главные из них — приближенность к населению и решение вопросов местного значения.

Приближенность муниципальной власти к населению определяет её особый характер. Муниципальная власть, местное самоуправление сочетают государственные и общественные начала. При этом их нельзя считать ни полностью государственными, ни полностью общественными явлениями. Хотя в истории существовали теории, оправдывавшие исключительно государственный или исключительно общественный характер местного самоуправления, сейчас преобладают суждения о дуалистической, государственно-общественной сути местного самоуправления и муниципальной власти.

Неверно в этой связи полагать, как это иногда делается в литературе, что местное самоуправление — это полностью, или прежде всего, или главным образом структура гражданского общества. Считать так — значит смешивать муниципалитеты с общественными организациями»⁵.

И, далее: «Сторонники взглядов на местное самоуправление только как на самоорганизацию граждан приводят обычно в качестве довода в свою пользу формулу Конституции РФ о признании государством местного самоуправления. Это, по их мнению, означает, что государство только регистрирует возникающее само по себе местное самоуправление в его «первородном» виде. В связи с этим, считают эти авторы, надо учитывать историческое предназначение местного самоуправления, его «концептуально-логический» смысл, принимать во внимание возможную трансформацию его роли в будущем мире при изменении территориального устройства государств, например при их «разукрупнении»⁶. Речь ведется также о «классическом» самоуправлении, развивающемся «снизу», о «классических» его вариантах применительно к рыночным условиям и т.д.»⁷.

«Если, с одной стороны, местное самоуправление находится в орбите государственно-правового регулирования и само участвует в правовом регулировании общественных отношений, то с другой стороны, концептуально нельзя включить его полностью в систему государственной власти или приравнять муниципальную власть к государственной.

Приближенность местного самоуправления к населению имеет не только пространственный смысл. Реальное осуществление местного самоуправления предполагает непосредственное участие граждан в решении местных дел, высокую меру самоорганизации, общественной инициативы членов территориальных сообществ. А это, в свою очередь, определяет характер самих вопросов, решаемых на местах.

Местное самоуправление воплощает единство принципов демократии и децентрализации. Объем прямого участия населения в решении управленческих дел на основе местного самоуправления принципиально должен быть значительно большим, чем на общегосударственном и региональном уровнях»⁸.

Вопрос организационно-правовых особенностей местного самоуправления, безусловно, должен влиять на степень и даже на саму возможность конституционно-правовой ответственности. Подвижность государственных и общественных начал по логике должно воздействовать и на подвижность ответственности органов местной власти. Но это будет весьма сложной конструкцией.

Мы говорим именно о конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Здесь

уместно озвучить факт существования мнений о необходимости выделения муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности. Сторонниками такого подхода являются, И.А. Алексеев⁹, Е.В. Измайлова¹⁰, Ю.М. Смирнова¹¹, М.С. Долгополова¹² А.А. Уваров¹³, Н.Н. Черногор¹⁴, Е.С. Шугрина¹⁵.

Сторонниками терминологии «конституционно-правовая ответственность» органов местного самоуправления перед населением и государством являются Е.В. Белоусова¹⁶, С.Д. Князев¹⁷, Н.М. Колосова¹⁸, О.Е. Кутафин¹⁹.

Приведём здесь мнение судьи Конституционного Суда С.Д. Князева: «Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики также не даёт поводов утверждать о необходимости выделения муниципально-правовой ответственности»²⁰. И перечисляет обстоятельства, убедительно свидетельствующие об искусственности её выделения²¹.

Абсолютно согласимся с его следующим важным аргументом: «При анализе ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления усилия юридической науки должны быть сосредоточены не столько на доказывании надуманной, хотя, возможно, и весьма привлекательной идеи обособления муниципально-правовой ответственности, сколько на изучении потребностей и пределов использования в соответствующих целях охранительного потенциала различных видов юридической ответственности и их адекватного законодательного оформления применительно к нуждам местного самоуправления»²².

В нашем случае мы говорим об установлении или хотя бы возможности существования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за принятые экономические решения и их воздействие на экономику городских, сельских поселений и других территорий (ст. 131 Конституции РФ) *в целом, комплексно*, а не за точечные решения – вполне вероятно, этим будут продолжать заниматься юридические нормы в зависимости от их иной отраслевой принадлежности: уголовная, административная, гражданская, дисциплинарная, материальная и т.д. Как будет называться в науке конституционного права этот вид юридической ответственности – вопрос весьма вторичный.

Ведь мы начали этот материал, обратив внимание на важность определения природы местного самоуправления, не случайно. Выдержками из материала проф. В.И. Васильева абсолютно чётко дали

понять, что нет абсолютной определённости в том, это полностью государственное, или это полностью общественное явление. Это самый важный вопрос, поскольку ответ на него влечёт за собой уместность или неуместность конституционно-правовых санкций.

Реформы местного самоуправления в последние годы приводят к следующим размышлениям.

Субъект РФ — это территориальная единица верхнего уровня, состоящая в свою очередь, из муниципальных единиц. Прямая выборность населением высших должностных лиц муниципалитетов создаёт определённый баланс сил внутри субъекта Федерации, что является благоприятной предпосылкой для более эффективного управления с элементами конструктивной критики и взаимного контроля.

Рассматривая же расстановку сил внутри муниципалитетов, можно утверждать, что при сбережении института непосредственной выборности главы городской администрации и городской думы, назначении сити-менеджера (со всеми пороками данного явления), пусть в какой-то степени, но сохраняло бы систему сдержек и противовесов.

При назначении же главы городской администрации через конкурс, он в малой степени будет зависеть от депутатов городской думы и становится абсолютно непривязанным к интересам местных жителей. Принципиальный момент тот, что смена системы управления проводится не по воле городов, а по решению законодательных собраний и губернаторов. Раздаются голоса о том, что в эпоху экономического кризиса ответственность за ситуацию в регионе должен во всей полноте нести губернатор. Хорошо, как говорится «вопросов нет», но тогда надо менять Конституцию РФ, поскольку в настоящем виде она декларирует совершенно обратное.

Главный ресурс страны — это всё-таки не нефть, газ, а народ, который на настоящий момент всячески отстраняется от конституционно предначертанного «народовластия». Аргументы, что при голосовании граждане выберут «не того», ведясь на популизм предвыборных агитаторов, следует идентифицировать как несущие в себе оскорбительные ноты. Во всеуслышание ставя задачу сформировать в стране гражданское общество, приглушённо ликвидируются механизмы формирования высокоразвитого гражданского сознания.

При проведённой в государстве вертикализации, пронизывающей отныне все органы публичной власти, чуть «уравновешивающим» фактором представляется распространение и совершенство-

вание институтов общественного контроля в части наблюдения за деятельностью органов местного самоуправления.

Закрепление в конституционном пространстве ответственности глав муниципалитетов за общее падение экономики города, сельского поселения и проч. имеет именно «охранительный потенциал» для экономического развития объектов местного уровня и также явилось бы ярко выраженным «уравновешивающим» фактором в деятельности ответственных лиц.

Поскольку избрание главы городской администрации, назначение сити-менеджера ставит местное самоуправление (форму народовластия!) в окончательную зависимость от власти региональной, то вполне было бы логично возложить ответственность в целом за падение экономики субъекта РФ на его главу. Такой вариант требует дополнительного осмысления и пока является довольно «размытым», т.к. отдельные муниципалитеты в одном регионе даже при одинаковых «стартовых» условиях могут совершенно неоднородно развиваться. В связи с чем ответственность при определённом уровне падения экономики муниципального образования, направленная именно на главу муниципалитета, явилась бы хорошим стимулирующим фактором для социально-экономической направленности его деятельности. Но какие параметры брать в расчёт? Ведь неточность или изменение их перечня будет влиять на результаты анализа и, соответственно, «вердикта». Ответ на вопрос нуждается в развитии. А для начала можно привлечь инструмент участия гражданского общества в определении результатов проводимого экономического курса - в рамках муниципалитетов.

Вопрос о «доверии» — институт конституционно-правовой ответственности.

По следующей модели: задействование голосования по интернету от лица зарегистрированных по муниципальному образованию всех профессиональных союзов и ТОСов (50% + 1 голос) после изучения предоставленных финансовых государственных отчётов о бюджете муниципального образования и проч. социально-экономически важных документов (как мы уже отмечали, что их перечень подлежит обсуждению), можно ставить вопросы для голосования о доверии местным органам власти и привлечению ответственных за социально-экономические показатели лиц к конституционно-правовой ответственности.

«Голос» одного профсоюза или ТОСа также должен предварительно решаться внутренним голосованием: «вердикт» должен под-

тверждаться количеством внутренних голосов 50% + 1 голос с обязательным оформлением протокола с подписями всех участвующих в голосовании лиц.

Необходимость механизма и процедуры также очевидны - должны быть закреплены в российском конституционном пространстве с обязательным в завершительной стадии оформлением в уставах муниципальных образований.

Примечания

¹ Чупилкина А.Ф. Конституционно-правовая ответственность органов публичной власти за экономическое развитие Российского государства / монография. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2018. – 168 с.

² Баренбойм П.Д. Соотношение доктрин Верховенства права и Правового государства как главный вопрос философии права и конституционализма. – М.: ЛУМ, 2013. – С. 89.

³ Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2017. – 237 с.

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 19-30.

⁵ Васильев В.И. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2017. – С. 156-157.

⁶ См.: Еремин Л. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: Конституционные вопросы. Саратов, 2003. – С. 38.

⁷ Васильев В.И. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2017. – С. 157.

⁸ Васильев В.И. Указ. соч. С. 158.

⁹ Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02. – Москва, 2014.

¹⁰ Измайлова Е.В. Юридические механизмы института ответственности в системе местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.

¹¹ Смирнова Ю.М. Необходимость институализации муниципально-правовой ответственности в современной юридической науке // Муниципальная служба: правовые вопросы. – М.: Юрист, 2013. – № 4. – С. 35-39.

¹² Долгополова М.С. Муниципально-правовая ответственность: Проблемы правового регулирования и реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. – С. 14.

¹³ Уваров А.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – 2001. – С. 268.

¹⁴ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.

¹⁵ Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Российский юридический журнал. – 2001. – № 1. – С. 109-111.

¹⁶ Белоусова Е.В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С. 36.

¹⁷ Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 2005. – № 6. – С. 81-88.

¹⁸ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в РФ. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

¹⁹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – С. 420.

²⁰ Князев Указ. соч. – С. 83.

²¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 83-84.

²² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 84.