Понятие, признаки, виды правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Содержание

1. Понятие и признаки правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления 3

2.Понятие контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Мировой опыт 5

3. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления Российской Федерации 9

4. Виды правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления 19

Список использованных источников и литературы 29

# 1. Понятие и признаки правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

В связи с тем, что общественные отношения в области местного самоуправления (далее по тексту - МС) , особенно при осуществлении форм непосредственной и представительной демократии, регулируются не только нормами права, но и другими социальными нормами (нормами морали, нормами обычаев и традиций, нормами общественных организаций), ответственность в системе МС можно подразделить на юридическую, правовую ответственность, общественную ответственность (корпоративную ответственность) и морально-нравственную ответственность.

В муниципальном праве используется юридическая ответственность, которая практически мало отличается от механизма её действия в иных правоотношениях. Под юридической ответственностью понимается установленная законом обязанность правонарушителя ответить за совершенное им правонарушение и претерпеть действие мер принуждения или санкций в виде определенных правоограничительных мер, которые применяются к нему соответствующими юрисдикционными органами[[1]](#footnote-1).

Юридическая ответственность, являясь необходимостью и обязанностью отвечать за свои действия (бездействия) и поступки, за ненадлежащее ведение дел, немыслима без санкций, без конкретных неблагоприятных последствий для органа или виновного лица. Правильно установленная законом ответственность, а также неотвратимые и адекватные меры по её применению – непременное условие не только искоренения правонарушений, но и воспитания ответственности за свои действия и поступки. Эти вопросы актуальны всегда, но особенно в период радикальных реформ, в том числе и в сфере организации МС.

Юридическая ответственность, являясь важной мерой защиты прав и интересов МС, прав граждан на его осуществление, наступает вследствие нарушений правовых норм и проявляется в форме применения государственного принуждения. Принуждение выступает в качестве одного из методов государственного руководства местным самоуправлением, оно напрямую связано с нормами права и их обеспечением. Важной предпосылкой эффективности воспитательного воздействия юридической ответственности является осуждение правонарушителя должностного лица МС со стороны местного сообщества, общественных объединений. Только правильное сочетание методов убеждения, критики и принуждения обеспечивает высокую действенность юридической ответственности.

Юридическую ответственность принято рассматривать в двух аспектах: позитивном и негативном. Если позитивная ответственность состоит в обязательстве субъекта осуществлять определенные действия, то негативная ответственность состоит из меры наказания за неосуществление необходимых действий, установленных законодательством.

Позитивная ответственность органов и должностных лиц МС реализуется посредством корректировки решений, действий (бездействия), признанных судом незаконными либо вышестоящим органом в порядке подчиненности признанных незаконными или нецелесообразными, либо по требованию собраний избирателей, граждан, трудовых коллективов, общественных объединений, а также под воздействие наказов избирателей.

В зависимости от субъекта, привлекаемого к ответственности при осуществлении МС, можно выделить ответственность муниципальных образований, ответственность органов и должностных лиц МС, ответственность государственных органов, ответственность физических и юридических лиц.

В зависимости от субъекта, перед которым наступает ответственность, можно выделить ответственность перед источником публичной власти – населением либо его представительными органами, перед государством, перед физическими и юридическими лицами.

В зависимости от характера правонарушения и санкции за его совершение ответственность подразделяется на следующие виды: уголовная, административная, гражданско-правовая, публично-правовая, государственно-правовая, дисциплинарная, материальная.

# 2. Понятие контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Мировой опыт

Во всем мире свои полномочия органы местного самоуправления (далее по тексту – ОМС) осуществляют под контролем центральных властей, являющимся важным функциональным элементом деятельности государственного механизма. Существуют две «классические» концепции взаимоотношений центральных и местных властей: «модель партнерства» и «агентская модель». Первая из них ассоциируется преимущественно с такими странами, как США, Швейцария, Голландия, политическая система которых формировалась «снизу вверх», путем постепенного объединения различных местных сообществ. Модель партнерства рассматривает отношения местных и центральных властей как отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению. В рамках данной концепции местное управление понимается в первую очередь как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества, благодаря которому местные жители имеют возможность организовать в своих интересах необходимые им службы. Подобная концепция предполагает наличие небольших и компактных муниципальных единиц, наделенных значительной автономией в различных сферах, в том числе и в области финансов».[[2]](#footnote-2)

В рамках агентской модели отношения между центральными и местными властями рассматриваются как отношения агента и принципала, т.е. акцент делается на главенствующей роли центра в отношениях с местным управлением. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. При данной концепции, местное управление является всего лишь административным средством осуществления управленческих функций на местах, а государство, являясь гарантом эффективности социально-экономической и общественной жизни и будучи призванным обеспечивать разумные стандарты услуг, предоставляемых гражданам, имеет полное право руководить и направлять деятельность МС.

Практически ни в одном современном государстве взаимоотношения центральных и местных властей нельзя описать лишь с точки зрения какой-либо одной из этих концепций, так как они носят полярный характер, и поэтому истину следует искать где-то посередине. Как отмечает британский ученый Т. Бирт, - «в настоящее время местные органы не могут быть определены ни как агенты правительства, ни как его равноправные партнеры. Правительство контролирует парламент и поэтому способно добиваться принятия законов, регулирующих и направляющих тем или иным образом деятельность муниципальных учреждений. Местные советы в свою очередь обладают самостоятельным мандатом, полученным от избирателей, собственными финансами, компетенцией, закрепленной за ними законодательством. В итоге не только местные органы оказываются в зависимости от правительства (в плане общей поддержки, финансовых субсидий, законодательного регулирования и т.п.), но и правительство попадает в определенную зависимость от местных властей при реализации своего политического и экономического курса на местах[[3]](#footnote-3).

Поэтому в последнее время в научной литературе выдвигается новая модель, в основе которой лежит «концепций взаимозависимости». Данная концепция предполагает, что отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления. Поскольку в настоящее время центральное правительство неспособно всецело контролировать местное управление, оно строит отношения с последним на основе переговоров, компромисса и обмена информацией.

Хотя в литературе имеют место различные подходы к анализу взаимоотношений центральных и местных органов, необходимость эффективного контроля центра над местным управлением обычно не подвергается сомнению. Как отмечает германский ученый Ф.Л. Кнемайер, -«Государственный контроль в конечном итоге призван гарантировать такое развитие местного самоуправления, при котором оно бы ''не стало государством в государстве'', а решало бы свои задачи в рамках общегосударственных законов»[[4]](#footnote-4). Без сомнения чрезмерный, вездесущий контроль со стороны центра над местным управлением это крайность присущая авторитарным государствам, но контроль центральных властей над местным управлением должен приветствоваться в том случае, когда он способствует обеспечению эффективности местного управления, стандартизации услуг, оказываемых местными властями, защищает граждан от злоупотребления властью со стороны местных органов, содействует реализации национального политического курса в области финансов, экономики, социальной поддержки населения.

В прошлом, в том числе и в России, контроль центра за деятельностью местных органов осуществлялся преимущественно посредством так называемой административной опеки, предполагавшей вступление в силу решений местных властей лишь после их одобрения соответствующими государственными надзорными инстанциями. В таком одобрении могло быть оказано по соображениям как законности, так и целесообразности. В настоящее время в демократических странах административная опека практически повсеместно уступила место так называемому административному контролю, в рамках которого решения местных органов по вопросам их собственной компетенции могут быть оспорены лишь по мотивам законности в судебном порядке. Такой подход зафиксирован в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г, в п.2 ст. 8 отмечается, что «любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен, как правило, иметь целью соблюдение законности и конституционных принципов». В то же время «Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать»[[5]](#footnote-5).

В странах с континентальной моделью местного управления важную роль в осуществлении надзора за деятельностью местных властей играют представители государственной администрации на местах. В Венгрии, например, контроль за соблюдением законов местными органами осуществляется назначаемыми сверху специальными представителями республики, имеющими право опротестовать в судебном порядке являющиеся, по их мнению, незаконными решения местных властей. В Литве основным институтом надзора за деятельностью местных органов являются полномочные представители правительства. Они вправе не только опротестовать решения местных властей, но и приостанавливать их осуществление в случае, если такие решения нарушают права граждан и организаций (с последующей передачей в суд, который выносит окончательное решение по данному вопросу).

Общий административный контроль над местными органами осуществляется центральным правительством или правительством соответствующего субъекта федерации. в Японии этими органами ведает министерство по делам МС, в Норвегии – Министерство по муниципальным делам, во Франции, Италии и целом ряде других государств – министерство внутренних дел. В Дании министерство внутренних дел осуществляет общий контроль лишь за деятельностью органов управления регионального уровня (провинций). Муниципальные советы здесь контролируются так называемой контрольной комиссией, возглавляемой префектом провинции. Эта комиссия осуществляет, в первую очередь, финансовый и юридический контроль на муниципалитетами. Кроме того, отдельные граждане, а также члены муниципального совета могут обращаться в провинциальную комиссию с просьбой рассмотреть законность того или иного решения совета. В случае, если такое решение будет призвано комиссией незаконным, оно должно быть отменено соответствующим советом, в противном случае на совет, или на отдельных его членов, может быть наложен штраф. В отдельных государствах (Великобритания, Скандинавские страны) контроль над определенными сферами деятельности местных органов, и в первую очередь финансовой, осуществляют специальные контролеры (омбудсманы), имеющие право ставить вопрос об ответственности должностных лиц муниципалитетов за неправильное исполнение финансово-бюджетных и некоторых иных полномочий. В США контроль со стороны властей штата над местным управлением осуществляется преимущественно на функциональной основе, т.е. различные административные подразделения муниципалитета контролируются соответствующими правительственными департаментами штата. В большинстве штатов (Калифорния, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Коннектикут, Иллинойс и др.) в настоящее время функционируют также специализированные департаменты, занимающиеся вопросами МС. Главной задачей таких департаментов считается контроль над местными финансами, сбор необходимой статистической информации, консультирование муниципальных органов по тем или иными вопросам.

За ненадлежащее выполнение местными органами своих функций законодательство большинства стран обычно предусматривает применение конкретных санкций: отстранение от должности глав местной администрации, а также отдельных муниципальных служащих, наложение на них взысканий, передача тех или иных полномочий муниципальных органов правительственным агентам на местах и т.д. В Польше, например, в случае явной неспособности органов гмины (местной общины) надлежащим образом осуществлять возложенные на них функции, председатель Совета министров по предложению соответствующего воеводы вправе приостановить деятельность органов гмины и установить правление правительственного комиссара сроком до двух лет. Подобному шагу, однако должны предшествовать предварительные замечания и предложения о разработке органами гмину программы, направленной на улучшение ситуации в гмине[[6]](#footnote-6).

Наиболее радикальной мерой является роспуск местных советов, предусматриваемый законодательством Франции, Италии, Мексики, Индии и др. В Латвии муниципальный совет может быть распущен парламентом в случае, если он нарушает Конституцию, законы, постановления правительства и решения суда или же пытается совершать действия, относящиеся к юрисдикции центрального правительства. Кроме того, латвийский местный совет может быть распущен и в случае, если он оказывается неспособным набрать рабочий кворум на трех заседаниях подряд.

Контроль за законностью и эффективностью МС осуществляют граждане, общественные объединения, депутаты, органы и должностные лица муниципальных образований, государственные органы, в числе которых федеральные и региональные органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, государственные инспекции и надзоры, прокуратура, суды. Таким образом, контроль может и должен осуществляться «сверху», «снизу» и «по горизонтали». Цель контроля состоит в том, чтобы не только выявить недостатки, но и, главное, предотвратить и исправить их. Задачами контроля являются выработка и принятие мер, направленных на корректировку политики, планов и программ деятельности в целях преодоления негативных и поддержки позитивных тенденций; предупреждение и пресечение правонарушений, а в определенных случаях и привлечение к ответственности виновных лиц в соответствии с действующим законодательством.

# 3. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления Российской Федерации

Контроль является важным функциональным элементом любой системы власти и управления, в том числе и местного самоуправления. Он позволяет проверять эффективность исполнения законов, нормативных правовых актов, принимаемых решений, проверять состояние дел в различных сферах деятельности, в том числе и стиль работы органов и должностных лиц МС.

В наши дни на всех уровнях много и правильно говорится о самостоятельности местного самоуправления. При этом подчас забывается, что местное самоуправление – это один из трех уровней власти одного народа, составляющая часть единой системы социального управления в России. И оно может быть результативным только в том случае, если будет гармонично функционировать в тесном взаимодействии с федеральными и региональными уровнями власти и управления, пользоваться всемирной государственной поддержкой, но одновременно будет находиться не только под контролем населения, но и под контролем органов государственной власти.

Демократия не может быть эффективной без контроля. Нельзя не заметить, что в настоящее время органы и должностные лица МС нередко в условиях отсутствия действенного контроля как сверху, так и снизу, зачастую бесконтрольны, безответственны перед населением и безнаказаны. Предусмотренные Конституцией РФ гарантии МС зачастую рассматриваются как независимость от органов государственной власти, вседозволенность отдельных "удельных князьков", строящих работу не на основе права, а исходя из усмотренческих решений и собственных представлений о целесообразности тех или иных действий. Но наведение порядка в стране предусматривает соблюдение законов не только гражданами, но и органами МС, неотвратимость ответственности за их нарушение. В последнее время в СМИ прокатились волна сообщений об отстранении от должности чиновников местных администрацией, как не оправдавших доверие избирателей, а также о привлечении к правовой ответственности высокопоставленных лиц ОМС, злоупотреблявших своими служебными полномочиями, именно из-за отсутствия должного контроля. Пресечь беззаконие и злоупотребление правом можно, прежде всего на основе хорошо поставленного контроля за состоянием дел и исполнением принятых законов и решений. Но ценность контроля состоит не столько в том, чтобы вскрыть факты беззакония и нарушения прав и законных интересов граждан, сколько в том, чтобы своевременно их предупредить, не дать им возможности проявиться. Поэтому главным объектом контроля должны являться соблюдение законности в деятельности органов и должностных лиц МС как при принятии ими решений, так и при исполнении действующего законодательства и устава муниципального образования. Органы государственной власти должны обеспечивать контроль за тем, чтобы организация и деятельность МС осуществлялась на основе закона и в рамках законов. Предметом контроля со стороны государственных органов наделенных контрольными полномочиями, является и ход исполнения отдельных государственных полномочий, которыми законом наделены органы МС.

Таким образом, успешное становление и развитие местного самоуправления в немалой степени зависит от действенности контроля государственных органов за деятельностью его муниципальных органов. В Российской Федерации, в соответствии со статьей 77, Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[7]](#footnote-7) (далее – Федеральный закон), органы прокуратуры РФ и другие уполномоченные федеральным законом органы, осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Федеральным законом от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[8]](#footnote-8) (далее по тексту - Закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ), определено, что контроль над органами МС и его выборными должностными лицами осуществляется органами государственной власти субъектов Федерации. Так, в соответствии с п. «е» ст. 21 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[9]](#footnote-9), высший исполнительный орган государственной власти вправе предложить ОМС, выборному или должностному лицу местного самоуправления привести в соответствии с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Федерации, а также вправе обратиться в суд.

В пункте 3 статьи 49 Закона от 28.08.1995 N 154-ФЗ, предусматривается, что в случае установленных судом нарушений органами МС и выборными должностными лицами МС Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, устава муниципального образования, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта федерации вправе обратиться в суд за заключением о признании действий органа МС, должностного лица МС не соответствующими закону. Подобное судебное заключением «является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа МС, выборного должностного лица МС» и назначении новых выборов согласно законодательству данного субъекта федерации.

В соответствии со статьей 21 Федерального закона, уполномоченные федеральным законом органы государственной власти, осуществляют контроль за осуществлением ОМС отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами МС или должностными лицами МС отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами МС и должностными лицами МС. В соответствии с ч. 3 ст. 20 Федерального закона, органы МС несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Общий же надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляется Прокуратурой РФ.

**Прокурорский надзор** - осуществляется от имени Российской Федерации Прокуратурой РФ, и имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Сущность прокурорского надзора в области местного самоуправления состоит в действиях прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений законов и уставов муниципальных образований органами и должностными лицами МС. Осуществляя указанный надзор, прокуроры не подменяют орган и должностных лиц МС и не вмешиваются в их оперативно-хозяйственную деятельность, т.к. не вправе судить о ее целесообразности, отменять или изменять принимаемые ими решения, приказывать поднадзорным им субъектам. Предметы прокурорского надзора за деятельностью органов и должностных лиц муниципальных образований определены Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции от 17 ноября 1995г[[10]](#footnote-10). Это, во-первых, исполнение ими законов и уставов муниципальных образований, во-вторых, соответствие законам и уставам муниципальных образований издаваемых ими правовых актов, и, в-третьих, соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Проверка исполнения законов и уставов муниципальных образований проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах их нарушения.

Прокурор управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры РФ А. Винокуров отмечает, что емкими источниками информации, о принятии органами представительной власти МС незаконных актов являются: жалобы и заявления, поступающие в органы прокуратуры от населения; сообщения средств массовой информации (периодическая печать, радио, телевидение); обращения в прокуратуру руководителей или владельцев предприятий, учреждений и организаций, фермеров, предпринимателей и других лиц. Сведения о принятии незаконных актов органами МС можно получить также в суде общей юрисдикции, и в арбитражном суде, куда обращаются граждане-предприниматели и юридические лица с исками о признании недействительными незаконных решений этих органов, ущемляющих их права и законные интересы. В отличие от проверок исполнения соответствующих законов, которые проводятся только по сигналам о нарушении законов, проверки законности актов органов МС должны, осуществляться независимо от наличия сигналов.[[11]](#footnote-11)

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что правотворческий процесс органов МС нередко сопровождается нарушениями применяемых законов, которые зачастую выражаются в превышении полномочий. В соответствии со ст. 7 Закона о прокуратуре прокурор района (города), его заместители либо по их поручению другие прокурорские работники вправе присутствовать на заседаниях представительных и исполнительных органов муниципальных образований и их комиссий, структурных подразделений. При обсуждении проектов (в особенности тех нормативных актов, которые рассчитаны на длительное применение и распространяющих свое действие на всех или многих граждан, проживающих в границах соответствующей административно - территориальной единицы) прокурор обязан высказать свои замечания и мнение о законности принимаемого акта. Если усматриваются какие-либо противоречия действующему законодательству, иные недостатки проекта акта, на это следует обратить внимание представительного органа, главы муниципального образования, назвать конкретный закон, который может быть нарушен, напомнить о вредных последствиях, которые могут наступить, и объяснить, что в случае принятия акта в таком виде на него будет принесен протест либо направлено в суд заявление о признании его недействительным.

Следует отметить, что, принимая незаконные акты, органы МС нарушают права и свободы граждан, проживающих или находящихся на территориях соответствующих образований, права и законные интересы юридических лиц. Учитывая это, Генеральный прокурор РФ в отраслевом приказе "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" от 22 мая 1996 г. №. 30 относит прокурорский надзор за законностью правовых актов органов МС к числу приоритетных направлений надзорной деятельности прокуратуры и нацеливает подчиненных прокуроров на периодические проверки независимо от наличия сведений о нарушении законов. В ходе проверок законности актов в любом представительном и исполнительном органе МС, прокурор обычно выясняет такие вопросы:

* правомочен ли был проверяемый орган издавать акт по данному вопросу и не входит ли решение этого вопроса в компетенцию другого вышестоящего или нижестоящего представительного или исполнительного органа. Иными словами, не нарушена ли органом его законная компетенция, не вышел ли он за ее пределы.
* не допущено ли в акте нарушение материального права по существу, т.е. не противоречат ли его предписания нормам соответствующего закона - как федерального, так и субъекта РФ;
* не ограничивает ли акт права и свободы граждан, права и законные интересы предприятий, учреждений, организаций и других органов (государственных, негосударственных, предпринимателей и т.п.) и не содержит ли он запреты на разрешаемые законом действия (свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и др.);
* не устанавливаются ли актом обязанности граждан и юридических лиц, не предусмотренные Конституцией и законами РФ, Конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации, а также уставом муниципального образования;
* не содержит ли акт разрешения запрещаемых законом действий;
* нет ли в акте сведений о совершении преступлений и других правонарушений;
* содержат ли акты представительного органа, главы муниципального образования указание на финансовые, материально-технические и организационные средства, необходимые для обеспечения их выполнения;
* не противоречит ли правовой акт ранее принятым тем же органом актам[[12]](#footnote-12).

В случае выявления несоответствия положений правового акта ОМС или его должностного лица Конституции РФ, закону либо нарушений закона в их деятельности, а также несоблюдения ими прав и свобод человека и гражданина прокурор использует предусмотренные законом правовые акты реагирования. Основными формами устранения незаконных решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления являются протесты и представления прокуроров.

На противоречащий закону либо нарушающий права человека и гражданина правовой акт местного самоуправления прокурором приносится протест либо в орган МС, либо должностному лицу органа МС - в зависимости от того, кто является субъектом, издавшим правовой акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа муниципального образования – на ближайшем заседании. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При решении вопроса о направлении протеста прокурор вправе обратиться непосредственно в суд с заявлением об отмене незаконного акта. Такое же право сохраняется за ним в случает отказа органа или должностного лица МС удовлетворить законные требования прокурора.

Представление прокурора готовится на основе материалов прокурорских проверок и преследует цель устранения нарушений законов и уставов, причин нарушений и способствующих им условий. Оно вносится в орган или должностному лицу, правомочным устранять нарушение закона или устава муниципального образования, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры и о результатах сообщено прокурору в письменной форме.

Кроме того, прокурор вправе объявить в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. Усмотрев в действиях должностного лица местного самоуправления состав преступления или административного правонарушения, прокурор выносит постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. В случае нарушения органом или должностным лицом местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина, которые защищаются в порядке гражданского судопроизводства, прокурор в предусмотренных законом случаях предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск о защите интересов пострадавших[[13]](#footnote-13).

Как отмечает заместитель прокурора Костромской области, М. Шалумов, одно из важнейших свойств прокурорского надзора, отражающее особенность его полномочий, - это его инициативность. Таким свойством не обладает и не может обладать по объективным причинам судебный контроль. Любое дело, дающее суду возможность осуществлять контроль за законностью, возбуждается в суде исключительно по обращениям сторон. Судья, с какими бы нарушениями закона, прав и свобод граждан ни сталкивался, сам по своей инициативе ничего сделать для устранения этих нарушений не в состоянии до тех пор, пока ущемленная в правах сторона или прокурор в ее интересах не обратятся в суд. Следует учитывать и другой существенный момент - есть немало нарушений закона, по которым ни одна из сторон не заинтересована обращаться в суд, а следовательно, без инициативного вмешательства прокурора данные нарушения не могут быть устранены в судебном порядке. Речь идет, к примеру, о незаконных решениях органов МС о предоставлении необоснованных льгот отдельным организациям, предпринимателям, гражданам, где нет "ущемленной стороны", которая может возбудить судебное дело; незаконных решениях следователя о прекращении уголовного дела о хищении государственной собственности. В этом заключается объективная ограниченность судебного контроля, которому не присуща проверочная деятельность, а значит, способность не только фиксировать и устранять нарушения закона, но и выявлять и пресекать их. Напротив, прокурор, исходя из постоянного и непрерывного характера надзора, обязан самостоятельно, по собственной инициативе проверять законность действий и решений поднадзорных объектов и лиц с целью выявления, пресечения и устранения нарушений закона, восстановления нарушенных прав[[14]](#footnote-14).

Таким образом, особенности осуществления прокурорского надзора и надзорных полномочий позволяют прокуратуре, во-первых, по обращениям заинтересованных лиц и собственной инициативе самостоятельно устранять нарушения закона, прав и свобод граждан, интересов общества и государства во внесудебном, оперативном порядке, освобождая от данной обязанности суды, а во-вторых, следить за соблюдением законности там, где объективно невозможен судебный контроль.

**Судебный контроль** – осуществляется посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства судами общей юрисдикции при рассмотрении ими уголовных, гражданских и административных дел, а также арбитражными судами при разрешении возникающих в процессе предпринимательской деятельности споров, вытекающих из административных правоотношений. При рассмотрении судами общей юрисдикции и арбитражными судами указанных дел ими исследуются дела не только по существу, они изучают с позиции закона правомерность действий соответствующих органов и должностных лиц МС и принимаемых ими правовых актов, а также условия, способствующие возникновению дела. Обнаружив нарушение законности либо существенные недостатки в работе органов и должностных лиц МС, суд выносит частное определение. Субъект, которому адресовано частное определение, обязан в месячный срок рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. Если при рассмотрении гражданского дела либо заявления на неправомерные действия и решения органов МС, нарушающие права и свободы граждан или права и законные интересы юридических лиц, суд обнаружит в действиях должностного лица органа МС признаки преступления, он сообщает об этом прокурору (ст. 226 ГПК РФ)

**Контроль полномочного представителя Президента РФ**. В соответствии с Положением о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, утвержденного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849[[15]](#footnote-15), полномочный представитель Президента РФ организует контроль за исполнением решений федеральных органов государственной власти, в том числе и органами местного самоуправления, принимает участие в работе ОМС. При организации проверок исполнения федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ он взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры. Полномочный представитель вправе запрашивать и получать необходимые материалы от органов местного самоуправления, направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе ОМС, при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации.

**Контроль уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.** В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об уполномоченном по правами человека в РФ» от 26 февраля 1997г., уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) органов и должностных лиц, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Жалоба должна быть подана уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан со стороны органов местного самоуправления, либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

При рассмотрении жалобы уполномоченный обязан предоставить органу МС или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

Уполномоченный обязан направить органу МС или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод. По результатам рассмотрения жалоб уполномоченный вправе: обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа МС или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах; обратиться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Разновидностью контроля за органами местного самоуправления являются **административный надзор и мониторинг. Административный надзор** – представляет собой самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти. Для него характерно наличие юрисдикционных полномочий, направленных на возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов, содержащихся в нормативных правовых актах (норм, правил, требований, стандартов), возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угрозы другим объектам. Административный надзор осуществляется как специальными федеральными службами, основной деятельностью которых является административный надзор (федеральные службы в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, по надзору в сфере образования и науки; по надзору в сфере экологии и природопользования, по финансовому и бюджетному контролю др.), так и различными инспекциями и надзорами в составе федеральных министерств и служб (пожарный, санитарно-эпидемиологический, геодезический надзор и др.). административный надзор представляет собой процесс последовательно осуществляемых этапов: анализ информации о поднадзорном объекте, систематическое и непосредственное наблюдение, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, в случае необходимости решается вопрос о привлечении виновных к ответственности.

Контроль государственных органов за финансово-бюджетной деятельностью ОМС регулируется Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ. Так, органы государственной власти РФ и ее субъектов вправе осуществлять контроль за соблюдением органами МС налогового и бюджетного законодательства РФ и законодательства субъектов РФ, за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из федерального и регионального бюджетов, в том числе за эффективным и целевым использованием средств, выделяемых муниципальным образованиям для финансирования федеральных и региональных целевых программ и иных мероприятий. Уполномоченный орган государственной власти субъекта Федерации вправе провести ревизию местного бюджета получателя финансовой помощи из регионального бюджета. В случае предоставления государственной гарантии муниципальному образованию соответствующий государственный орган обязан провести проверку его финансового состояния.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, проводят Федеральная служба финансово-бюджетного контроля, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Федерации, главные распорядители бюджетных средств в формах и порядке, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами РФ и ее субъектов.

Контроль за соблюдением органами МС законодательства о налогах и сборах, а также за соответствием указанному законодательству принятых ими нормативных правовых актов осуществляют налоговые органы. В отношении органов МС как налогоплательщиков проводится налоговый контроль в формах и порядке, установленных гл. 14 НК РФ.

Контроль за осуществлением органами МС отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств осуществляют органы государственной власти.

**Муниципальный мониторинг** – является важнейшим условием эффективного регулирования процессов осуществления и развития местного самоуправления. Муниципальный мониторинг, представляя собой систему наблюдения, оценки и прогноза экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории муниципального образования, позволяет обеспечить как органы МС, так и государственные органы полной, своевременной и достоверной информацией о процессах, протекающих в различных сферах муниципальной экономики и социальной жизни. Системный анализ получаемой информации может и должен служить для органов государственной власти субъектов РФ в качестве оценки состояния дел и прогноза развития МС, выявления причин, вызывающих негативный характер протекания социальных, экономических, экологических и общественно-политических процессов. На их основе должны разрабатываться рекомендации и меры, направленные на преодоление негативных и поддержку позитивных тенденций. Эти оценки, рекомендации и меры должны доводиться до органов МС, а наиболее важные из них – до населения муниципальных образований.

# 4. Виды правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Согласно статьи 47 Закона от 28.08.1995 N 154-ФЗ, органы МС и их должностные лица несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом. Таким образом, в зависимости от субъекта, перед которым наступает ответственность органов и должностных лиц МС, можно выделить следующие виды ответственности: ответственность перед источником публичной власти – населением, ответственность перед государством, ответственность перед физическими и юридическими лицами.

**Ответственность перед населением.** Согласно статьи 48 Закона от 28.08.1995 N 154-ФЗ, ответственность органов МС и должностных лиц МС перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности ОМС и должностных лиц МС в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований. Так, в Законе Омской области, от 14.12.1995 N 37-ОЗ "О местном самоуправлении в Омской области"[[16]](#footnote-16), в статье 107, ч. 2 закреплено «Ответственность органов местного самоуправления перед населением наступает в случае утраты доверия со стороны населения и реализуется через выражение недоверия, право отзыва депутатов представительного органа и должностных лиц местного самоуправления. Конкретные формы ответственности органов местного самоуправления перед населением устанавливаются в уставе муниципального образования».

В Уставе города Омска, в статье 34 раскрыт порядок и условия наступления ответственности органов МС и их должностных лиц перед населением в результате утраты доверия населения в городе Омске[[17]](#footnote-17). Так, полномочия городского Совета прекращаются досрочно в случаях:

1) выражения населением недоверия Совету в результате проведения городского референдума;

2) отрицательного результата городского референдума о досрочном прекращении полномочий главы городского самоуправления, проведенного по инициативе Совета.

В этих случаях городской Совет принимает решения о самороспуске либо Совет распускает глава городского самоуправления и назначает повторные выборы не позднее 3 месяцев со дня прекращения полномочий Совета.

Полномочия главы городского самоуправления прекращаются в случаях:

1) выражения населением недоверия главе городского самоуправления по итогам проведения городского референдума;

2) отрицательного результата городского референдума о досрочном прекращении полномочий Совета, проведенного по инициативе главы городского самоуправления.

В этих случаях глава городского самоуправления принимает решение о добровольной отставке либо городской Совет освобождает главу городского самоуправления от должности своим решением и назначает повторные выборы главы городского самоуправления населением либо избирает его из своего состава в порядке, установленном законодательством Омской области и настоящим Уставом.

В случае выражения недоверия населением города одновременно городскому Совету и главе городского самоуправления, Законодательное собрание области назначает день выборов в указанные органы городского самоуправления. Полномочия городского Совета и главы городского самоуправления прекращаются в день начала работы новых органов. Порядок проведения городского референдума определяется законодательством Омской области и Уставом города Омска.

Новым одноименным Федеральным законом закреплено право отзыва избирателями выборных лиц МС за конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в том числе в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого населением на местном референдуме (ч. 3 ст. 45), в случае их подтверждения в судебном порядке (ст. 24).

Анализ уставов других муниципальных образований Омской области, позволяет заключить, что практически выборные органы и должностные лица муниципального образования, избираемые непосредственно населением, несут ответственность в форме досрочного прекращения своих полномочий на основе решения, принятого населением, о роспуске выборного органа или отзыве выборного лица. Данный вид ответственности относится к публично-правовой ответственности, в которой сочетаются политические и правовые меры ответственности, а субъекты публично-правовой ответственности несут её перед основным источником публичной власти – населением муниципального образования. К данному виду ответственности органы и должностные лица МС могут быть привлечены только населением муниципального образования. Следовательно, такую ответственность могут нести только выбранные самим населением органы и должностные лица. Основаниями для отзыва выборного лица и роспуска выборного органа могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, а также нарушения срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого населением на местном референдуме.

Необходимо отметить, что население на собраниях (сходах) местного сообщества либо через проведение заочного голосования (опросным путем) при необходимости может выразить недоверие и иным должностным лицам МС, потребовав соответственно от представительного органа либо главы муниципального образования освободить их в установленном порядке от занимаемой должности. Однако такое решение носит лишь рекомендательный характер.

**Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством.** Согласно ст. 72 Федерального закона, ответственность ОМС и должностных лиц МС перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. При этом ответственность перед государством наступает за нарушение действующего законодательства независимо от того, кому причиняется реальный ущерб – непосредственно государству или физическим и юридическим лицам.

Должностные лица МС могут быть привлечены к административной и уголовной ответственности в зависимости от совершенного противоправного деяния, а в определенных случаях также и к дисциплинарной ответственности.

Административная ответственность должностного лица МС наступает за совершение административного правонарушение, конкретные составы которого установлены в Кодексе РФ об административных правонарушениях, федеральных законах и законах субъектов РФ.

Так, статья 14.9. «Ограничение свободы торговли» КоАП РФ, предусматривает, что «Действия должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ или должностных лиц органов местного самоуправления, направленные на незаконное ограничение свободы торговли, то есть недопущение на местные рынки товаров из других регионов РФ либо запрещение вывоза местных товаров в другие регионы РФ, влекут наложение административного штрафа в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда».

Основанием уголовной ответственности должностные лица МС может являться только совершение им деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Так, уголовной ответственности подлежит должностное лицо МС, виновное в злоупотреблении должностными полномочиями (ст. 285), превышении должностных полномочий (ст. 286), неправомерном отказе в предоставлении информации, а также в предоставлении заведомо неполной либо ложной информации Федеральному Собранию или Счетной палате РФ (ст. 287), незаконном участии в предпринимательской деятельности (ст. 289), получении взятки (ст. 290), служебном подлоге (ст. 292), халатности (ст. 293). Так, в частности в части 2 ст. 237 УК РФ предусматривается наказание вплоть до лишения свободы на срок до пяти лет за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, если эти действия совершены лицом, занимающим государственную должность РФ или субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления, обязанным обеспечивать население такой информацией.

Применение к должностным лицам МС дисциплинарных мер в качестве ответственности перед государством может осуществляться на основании частного определения суда (ст. 226 ГПК РФ) органом или руководителем, имеющим право назначать и увольнять соответствующее должностное лицо.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов МС, выборных должностных лиц МС при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов МС, выборных должностных лиц МС, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Органы МС могут быть также субъектами государственно-правовой ответственности. Основанием этой ответственности представительного органа МС, главы муниципального образования либо главы местной администрации может стать несвоевременное исполнение ими решения суда. Так, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законом, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Федерации в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта РФ был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Новацией Федерального закона стало введение в качестве санкций государственно-правовой ответственности временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Отдельные полномочия органов МС могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ в случае:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов МС возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований[[18]](#footnote-18);

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В случае наступления вышеуказанного второго основания в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. (вступает в силу с 1 января 2008 г.)

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для утверждения законом субъекта РФ, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В случае наступления вышеуказанного третьего основания решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов МС принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Указанные решения органов государственной власти субъектов РФ, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

**Ответственность перед физическими и юридическими лицами.** Эта ответственность наступает вследствие нарушения законных прав и интересов граждан и юридических лиц в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Существуют два порядка рассмотрения и защиты законных прав и интересов физических и юридических лиц – административный и судебный.

Граждане согласно ст. 33 Конституции вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы МС. Органы и должностные лица в пределах своей компетенции обязаны принимать обращения граждан, рассматривать их в установленном законодательством порядке и в установленные сроки, давать их мотивированные ответы, принимать меры в случаях нарушения прав гражданина по их защите и восстановлению, а также привлекать виновных к дисциплинарной или административной ответственности.

Аналогично в административном порядке могут обращаться за защитой своих законных прав и интересов юридические лица.

Недостатком административного порядка разрешения жалоб является то, что они часто рассматриваются заинтересованными органами, связанными с теми, чьи акты и действия (бездействие) обжалуются ведомственными и корпоративными интересами; при этом рассматриваются негласно, в отсутствии заявителя; к тому же нередко работниками, не имеющими правовой подготовки.

Возможности для объективного рассмотрения жалобы-иска в суде повышаются, т.к. стороны в процессе равны. Если судебному разрешению вопросы по закону не должно предшествовать рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом, то граждане непосредственно выбирают административный или судебный порядок обжалования либо административный, а затем судебный порядок.

В случае нарушения органами и должностными лицами МС прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для названных органов и должностных лиц может быть признание судом недействительными их решений и обязанность возместить ущерб, причиненный ими.

Ответственность органов МС может наступать и в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами (например, при осуществлении прав собственника в отношении муниципального имущества).

В практике еще не много судебных дел, возникающих в связи с обжалованием актов и действий органов МС и должностных лиц. Одна из причин - недостаточная осведомленность граждан и организаций - субъектов таких правоотношений о возможности судебной защиты нарушенных прав. Данный вывод подтверждается и тем обстоятельством, что большинство дел этой категории возбуждается по заявлениям прокуроров. Но с каждым годом граждане все успешнее отстаивают свои права, нарушенные решениями местных администраций. Так, Н. Модин, приводит следующие примеры:

Гражданин С. обратился с жалобой на неправомерные действия администрации Автозаводского района (г. Тольятти), отказавшейся разрешить строительство второго этажа над хозблоком, расположенным на его приусадебном участке.

Граждане И., Н. и М., изъявившие желание вести крестьянское хозяйство, но не являющиеся фермерами, предъявили иск к Суздальской районной администрации (Владимирская область) с требованием предоставления земельных участков для ведения крестьянского хозяйства в конкретном месте, в районе дер. Внуково, из земель АО "Калининский". Истцы сослались на то, что они подали заявления в районную администрацию о предоставлении им этих участков, однако постановлением главы администрации района они были распределены между другими хозяйствами. Считая данное постановление незаконным, истцы просили обязать ответчика предоставить им земельные участки в указанном месте, полагая, что имеют преимущественное право на них, так как они необходимы для ведения крестьянского хозяйства.

Упомянутые акты органов МС суды признали незаконными, нарушающими права граждан, в обоих случаях был возмещен материальный ущерб[[19]](#footnote-19).

Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов МС либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону акта, возмещается за счет казны муниципального образования согласно ст. 1069 ГК. Данная статья сформулирована с учетом требований ст. ст. 33 и 53 Конституции РФ и ст. 16 ГК и является специальной. В ней предусмотрены особенности, отличающие ее от общих правил деликтной ответственности. Они выражаются, во-первых, во властно - административном, т.е. юридически обязательном, одностороннем характере действий органов МС, а также их должностных лиц; во-вторых, в том, что причинение вреда вызвано противоправными действиями указанных субъектов.

Статья 1069 ГК говорит о незаконных действиях (бездействии). Под ними понимаются деяния, противоречащие не только законам, но и другим правовым актам. Виды и формы подобных деяний весьма многообразны. Ими могут быть различные приказы, распоряжения, постановления, указания и иные властные предписания (не имеет значения, сделаны они в письменной или устной форме), которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению. Таковым может быть и противоправное бездействие, ибо в области властно - административных отношений требуется активность, а непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может привести к причинению вреда.

Признание актов органов МС незаконными и недействительными осуществляется как общими, так и арбитражными судами.

Ответственность местных администраций по ст. 1069 ГК наступает при нанесении вреда как гражданину, так и юридическому лицу. Первый может требовать за причинение ему ущерба в сфере властно - административных отношений компенсации также и морального вреда (ст. 151 ГК). Если вред причиняется не в сфере властно - административных отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельности (например, автомашина администрации района причинила увечье гражданину), ответственность наступает на общих (ст. 1064 ГК) либо на специальных основаниях (ст. 1079 ГК).

Убытки или вред подлежат возмещению при наличии вины и доказанности причинной связи между убытками или причиненным вредом и незаконными действиями (бездействием) либо актами причинителя вреда. Возмещение ущерба может быть осуществлено как добровольно, так и по решению суда. Сами должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинены убытки или вред, гражданско-правовой ответственности перед потерпевшим не несут. Возмещению убытков или вреда производятся из казны муниципального образования. В ГК РФ четко определено, к кому предъявляются требования в случаях, когда в силу закона вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. Как правило, в этих случаях ответчиками выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071 ГК). Исключение из правила допускается лишь тогда, когда законом или иными правовыми актами такая обязанность возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. Орган МС, возместивший убытки или вред, причиненный его работником при исполнении им служебных, должностных или иных трудовых обязанностей, имеет право обратного требования (регресса) в этому лицу в пределах его среднего месячного заработка, а в случаях, предусмотренных ст. 243 Трудового кодекса РФ, в полном размере причиненного ущерба.

В Гражданском кодексе РФ впервые установлены нормы, допускающие использование правил о деликтной ответственности не только для компенсации, но и предупреждения причинения вреда (ст. 1065). При этом используются специальные, не предусмотренные в числе общих (ст. 12 ГК) способы защиты: запрещение деятельности, еще не причиняющей вред, но создающей опасность причинения его в будущем (например, прекращение строительства предприятия), а также приостановление или прекращение деятельности, которая уже причиняет вред, продолжает его причинять или угрожает новым вредом (речь может идти о действующем предприятии). При этом приостановка деятельности не всегда должна предшествовать прекращению. Суд в зависимости от обстоятельств дела сам избирает один из способов, указанных в ст. 1065 ГК. Для применения нормы достаточно одного факта - опасности причинения вреда в будущем; наличие вины в этих случаях необязательно. В самой статье предусмотрено лишь одно обстоятельство, при котором возможен отказ в иске о приостановлении или прекращении соответствующей деятельности: если это будет противоречить общественным интересам. Оценку данному факту дает суд, основываясь на исследовании всех обстоятельств дела. В качестве ответчика по таким делам могут выступать органы МС, ведущие различное строительство.

Обязанность любой власти – и местной, и государственной – не только бороться с нарушениями законов и прав граждан, но и превентивными мерами пресекать их еще на

Список использованных источников и литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12. 1993 // "Российская газета" – 1993 - № 237 – 25 дек
2. Европейская Хартия местного самоуправления (Принята в г. Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. 1998. N 11. С. 42 - 55.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ 17.06.1996, № 25, ст. 2954
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // "Российская газета" от 22 декабря 2001 г., № 249
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 23.12.2003)// "Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, N 5, ст. 410,
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 09.05.2004)// "Российская газета", N 256, 31.12.2001,
7. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 02.01.2000) «О прокуратуре Российской Федерации» // "Российская газета", N 229, 25.11.1995.
8. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (ред. от 08.12.2003) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 12.08.1995) // "Собрание законодательства РФ", 28.08.1995, N 35, ст. 3506
9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 19.06.2004) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822
10. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 1999, N 42, ст. 5005
11. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»//Собрание законодательства РФ", 15.05.2000, N 20, ст. 2112
12. Закон Омской области, от 14.12.1995 N 37-ОЗ "О местном самоуправлении в Омской области"// "Ведомости Законодательного Собрания Омской области", N 6, 1995
13. Решение Омского городского Совета от 20.09.95 N 92 «Об уставе города Омска» // "Бюллетень Омского городского Совета", N 2, 1995
14. "Комментарий к Конституции Российской Федерации" (под ред. Л.А. Окунькова) –М.: Издательство БЕК, 1996 с. 284
15. Андреева И.А. Реформа местных органов власти и территориального самоуправления в Польше (1990 г.). //Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1993.
16. Бессарабов В. Прокуратура и органы местного самоуправления // "Законность" № 5, 2001
17. Васильев В.И. "Местное самоуправление: закон четвертый"// "Журнал российского права", N 1, 2004
18. Винокуров А. Проверки законности правовых актов органов местного самоуправления.// "Законность" № 9, 1998 г.
19. Глущенко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право /2-е изд. – СПб.: Питер, 2005 (Серия «Краткий курс»)
20. Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. М. 1995, № 4.
21. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право: Учебник. М.: Юрист, 1997.
22. Модин Н. Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия. // "Российская юстиция" № 1, 2000 г.
23. Постовой И.В. Муниципальное право России: Учебник. 2-е издание. – М.: Юриспруденция 2000
24. Усанов В.Е, Хмелевский С.В. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учебник – М.: ПЕР СЭ, 2000
25. Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации: Учебное пособие. Тюмень, 1995.
26. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Издательская группа 'ФОРУМ- ИНФРА-М', 1998
27. Шалумов М. Судебный контроль и прокурорский надзор: не междоусобица, а Взаимодействие // "Российская юстиция" № 4, 2001 г.

1. Глущенко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право /2-е изд. – СПб.: Питер, 2005 (Серия «Краткий курс») с. 191 [↑](#footnote-ref-1)
2. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Издательская группа 'ФОРУМ- ИНФРА-М', 1998 с.115-116. [↑](#footnote-ref-2)
3. Byrne T. Local Government in Britain. L., 1994 c. 387 [↑](#footnote-ref-3)
4. Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. М. 1995, № 4. с.108 [↑](#footnote-ref-4)
5. " Европейская Хартия местного самоуправления " (Принята в г. Страсбурге 15.10.1985) (ETS N 122) // Бюллетень международных договоров. 1998. N 11. [↑](#footnote-ref-5)
6. Андреева И.А. Реформа местных органов власти и территориального самоуправления в Польше (1990 г.). //Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1993. с. 109-110. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 19.06.2004) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822 [↑](#footnote-ref-7)
8. "Собрание законодательства РФ", 28.08.1995, N 35, ст. 3506 [↑](#footnote-ref-8)
9. Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 42, ст. 5005 [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 02.01.2000) «О прокуратуре Российской Федерации» // "Российская газета", N 229, 25.11.1995. [↑](#footnote-ref-10)
11. Винокуров А.. Проверки законности правовых актов органов местного самоуправления.// "Законность" № 9, 1998 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. А. Винокуров. Проверки законности правовых актов органов местного самоуправления. // "Законность" № 9, 1998 г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Бессарабов В. Прокуратура и органы местного самоуправления // "Законность" № 5, 2001 г. [↑](#footnote-ref-13)
14. Шалумов М. Судебный контроль и прокурорский надзор: не междоусобица, а Взаимодействие // "Российская юстиция" № 4, 2001 г. [↑](#footnote-ref-14)
15. "Собрание законодательства РФ", 15.05.2000, N 20, ст. 2112 [↑](#footnote-ref-15)
16. Закон Омской области, от 14.12.1995 N 37-ОЗ "О местном самоуправлении в Омской области"// "Ведомости Законодательного Собрания Омской области", N 6, 1995 [↑](#footnote-ref-16)
17. Решение Омского городского Совета от 20.09.95 N 92 «Об уставе города Омска» //"Бюллетень Омского городского Совета", N 2, 1995 [↑](#footnote-ref-17)
18. вступает в силу с 1 января 2008 года [↑](#footnote-ref-18)
19. см: Модин Н. Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия.// "Российская юстиция" № 1, 2000 г. [↑](#footnote-ref-19)