**Законодательное регулирование конституционно-правовой ответственности региональных и местных органов власти**

А. В. Безруков, А. А. Кондрашев

Федеративная структура Российского государства предполагает сложный, «многослойный» характер взаимодействия различных уровней государственной власти, а также местного самоуправления. В целях оптимизации функционирования управленческой структуры и организационно-правовых форм взаимодействия между тремя управленческим звеньями в федеративном государстве (федеральным, региональным и местным) необходимо закрепить законодательные гарантии самостоятельности региональных и местных органов, но одновременно установить жесткие формы правового контроля за их деятельностью в интересах сохранения государственной целостности России.

Как на органы государственной власти субъектов Федерации, так и на органы местного самоуправления возложено решение значимых общественных и государственных задач, поэтому эффективный механизм их ответственности перед федеральным центром — необходимый элемент механизма правового регулирования в демократическом государстве. Не будет преувеличением сказать, что в России такой правовой механизм только формируется, причем правовое оформление отдельных его элементов неоднозначно воспринимается как правоведами, так и представителями политической элиты.

Понятие конституционно-правовой ответственности в науке конституционного права принято рассматривать в двух аспектах: позитивном (перспективном) и негативном (ретроспективном). Хотя имеет место и отрицание позитивной ответ ственности в конституционном праве.[[1]](#footnote-1)[1] Большинство же ученых придерживается мнения о дуалистическом характере конституционной ответственности, включающей в себя позитивную ответственность как ответственное отношение субъекта к своим конституционным обязанностям и негативную ответственность как наступление неблагоприятных последствий за неправомерное поведение.[[2]](#footnote-2)[2]

Позитивная и негативная ответственность неразрывно связаны друг с другом, вследствие чего созидательная нацеленность позитивной ответственности сопрягается с необходимым набором санкций ответственности ретроспективной.[[3]](#footnote-3)[3]

Не углубляясь в исследование проблемы ответственности в конституционном праве, сформулируем свое определение этого правового феномена. Конституционно-правовая ответственность — это правовая связь (состояние), воплощенная в установлении нормативного требования, обращенного к правонарушителю, подвергнуться государственному осуждению и реализуемая путем применения государственно-принудительных средств либо самостоятельно правонарушителем под угрозой использования таких средств.

Ответственность законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: законодательные новеллы и практические результаты. В 2000 г. по инициативе Президента РФ Федеральным законом от 29 июля 2000 г. № 106‑ФЗ,[[4]](#footnote-4)[4] внесшем изменения в Закон от 6 октября 1999 г. № 184‑ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации»,[[5]](#footnote-5)[5] была законодательно легализована ответственность региональных органов перед федеральными органами государственной власти.

Президент РФ получил право в установленном порядке и при участии судебных органов отрешать главу субъекта РФ и инициировать роспуск регионального парламента, заблаговременно письменно предупредив указанные органы о необходимости устранения нарушений закона. Такой подход обеспечивал самостоятельность и стабильность системы государственной власти в субъектах РФ, гарантировал баланс во взаимоотношениях между Федерацией и субъектами, а также создавал своего рода механизм сдержек и противовесов при реализации конституционно-правовой ответственности федеральными органами государственной власти.[[6]](#footnote-6)[6] Конституционность этих мер подтвердил и Конституционный Суд России.[[7]](#footnote-7)[7]

Очередной этап в реформировании института конституционно-правовой ответственности региональных органов связан с изменением способа избрания глав субъектов РФ. Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159‑ФЗ[[8]](#footnote-8)[8] о внесении изменений в Закон от 6 октября 1999 г. изменен порядок избрания, а фактически отменены прямые выборы главы субъекта, замененные процедурой так называемого «наделения полномочиями законодательным органом по инициативе Президента России».

С точки зрения классических основ теории конституционного права конструкция «наделения полномочиями», воспринятая законодателем, уникальна отнюдь не в положительном смысле. Очевидны несколько вопросов, на которые невозможно ответить при использовании этого механизма «избрания» на должность. Во-первых, как может законодательный орган «наделять» полномочиями главу исполнительной власти, когда он такого рода полномочиями в сфере исполнительной власти просто не обладает в силу своей правовой природы и конституционного принципа разделения властей? Во-вторых, чем принципиально отличаются термины «избрание» и «наделение»? В-третьих, статус высшего должностного лица субъекта предполагает наличие не только полномочий, но и обязанностей, ответственности, и в этом смысле неочевидно, перед кем он должен нести ответственность за свои действия? В-четвертых, если эта конструкция изобретена исключительно в целях обоснования правомочия Президента РФ по внесению кандидатуры главы субъекта, то возникает вопрос: зачем она вообще необходима, когда имеется традиционный институт назначения с последующим согласием законодательного органа (согласование кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой РФ — ст. 111 Конституции)? Единственно возможное объяснение — маскировка (прежде всего перед западным сообществом) реальной процедуры назначения главы исполнительной власти субъекта главой государства, что противоречит канонам федеративной формы государственного устройства (магистральному принципу самостоятельности формирования государственной власти в субъектах федеративного государства).

Согласно новому подходу принцип прямых выборов отменен в угоду централизации властных полномочий в руках главы Российского государства при формальном (косвенном) участии законодательного органа региона. Не менее чем две кандидатуры представляются полномочным представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе Руководителю Администрации Президента, рассматривающему и представляющему данные кандидатуры главе государства, который и вносит одну из них для «наделения полномочиями» в законодательный орган субъекта.[[9]](#footnote-9)[9]

На наш взгляд, если и концентрировать полномочия по формированию органов исполнительной власти у Президента, следовало бы предусмотреть элементарные гарантии участия субъекта РФ (парламентских фракций, всего состава регионального парламента или его палат) в выдвижении кандидатур на пост высшего должного лица субъекта. Во-первых, это позволило бы учесть региональные интересы и выразить, пусть и опосредованно — через депутатов, предпочтения избирателей, что в большей бы мере отвечало конституционному принципу народовластия (ст. 3 Конституции). Во-вторых, такой шаг снизит вероятность возникновения при определении кандидатур конфликтов между Президентом РФ и региональными законодателями, а также существенно ускорит процедуры принятия кадровых решений. В-третьих, изначальное определение кандидатуры главы региона его парламентом позитивно отразится и на последующих взаимоотношениях губернатора с законодателями, от эффективности совместной и согласованной работы которых зависит благополучие населения и в целом развитие субъекта РФ.

Отметим и непоследовательность Конституционного Суда России (далее — КС, Суд) в данном вопросе. Первоначально в январе 1996 г. КС в решении по «алтайскому» делу подчеркнул, что законодательное собрание региона не может быть превращено в избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей, и потому такой порядок избрания главы субъекта РФ не может считаться легитимным.[[10]](#footnote-10)[10] Однако позднее Суд признал установленный порядок наделения гражданина России полномочиями главы субъекта РФ не противоречащим Конституции, констатировав, что представление главой государства кандидатуры губернатора региональному парламенту не нарушает принцип разделения властей и обеспечивает его сбалансированность как по горизонтали, так и по вертикали.[[11]](#footnote-11)[11] Причем в данном решении КС, во-первых, посчитал, что не изменил свою правовую позицию, а скорректировал ее с учетом времени и новой модели избрания главы субъекта РФ; во-вторых, ушел от рассмотрения вопросов конституционности мер ответственности региональных органов, мотивируя это недопустимостью обращения. Вряд ли можно согласиться с позицией Суда, поскольку такое «избрание» не вписывается в федеративную структуру государства и подрывает основы конституционного строя России.

Анализ оснований досрочного прекращения полномочий главы региона демонстрирует переход соответствующих прерогатив к Президенту России за счет сокращения числа иных инстанций ответственности. Появляются такие основания, как отрешение главы региона от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ, отрешение от должности Президентом в связи с утратой доверия Президента, а также за ненадлежащее исполнение своих обязанностей и в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.[[12]](#footnote-12)[12]

Конституционность новых оснований отрешения губернаторов Президентом РФ сомнительна. Новые законодательные нормы не предусматривают четких юридических оснований, процедуры их использования, а также правовых гарантий «отрешаемому» от должности главе региона. Размыты юридические критерии такого основания, как «утрата доверия Президента», что de facto означает возможность произвольного отрешения нелояльных Президенту руководителей регионов.[[13]](#footnote-13)[13] И потом, если рассматривать отрешение как меру конституционной ответственности, возникает вопрос: какое конституционное правонарушение будет ее основанием? Например, в Индии при отсутствии четких правовых оснований введения режима чрезвычайного положения, отстранение от должности главы правительства штата и приостановление работы законодательного органа, регулярно практикуемые федеральными властями, часто обусловлены исключительно политическими причинами (когда, например, правительство штата сформировано оппозиционной партией), что справедливо подвергается критике в науке индийского конституционного права.[[14]](#footnote-14)[14]

Что касается оснований для выражения главе региона недоверия региональным парламентом, то законодатель в основном сохранил прежние, но и ввел новеллу — ненадлежащее исполнение главой субъекта РФ своих обязанностей.[[15]](#footnote-15)[15]

Однако непонятно, по каким критериям парламент определит уровень ненадлежащего исполнения, достаточный для выражения недоверия. Представляется, что и здесь требуются уточнения, иначе парламент сможет выражать такое недоверие по формальным основаниям (например, неподписание главой региона в установленный срок закона субъекта РФ и т. д.).

И если в прежней редакции рамочного Закона об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ принятие решения о недоверии влекло отставку губернатора, то действующей редакцией предусмотрено его направление на рассмотрение Президента РФ, который принимает окончательное решение. Следовательно, в определенной мере не только ограничивается компетенция, но и подрывается самостоятельность и авторитет парламентов субъектов РФ. Такая мера явилась своеобразной компенсацией главе региона, право которого на самостоятельный роспуск регионального парламента в усложненной законодательной процедуре сохранено.

На практике была предпринята попытка применить рассматриваемую меру ответственности. Так, 31 марта 2005 г. Совет народных депутатов Алтайского края выразил недоверие губернатору края в связи с ненадлежащим исполнением им своих полномочий, приняв соответствующее постановление № 137.[[16]](#footnote-16)[16] Причем его текст содержит отсылку к ранее принятому акту — постановлению краевого Совета народных депутатов от 28 февраля 2005 г. № 62,[[17]](#footnote-17)[17] содержащему подробный перечень действий губернатора, которые привели к ухудшению социально-экономической ситуации в Алтайском крае.

Из текста этого документа явствует, что губернатору вменяются в вину действия, которые сложно назвать ненадлежащим исполнением полномочий (например, в доказательство приводятся статистические данные о снижении в 2004 г. темпов прироста объемов промышленной продукции более чем в два раза, сокращении поголовья скота и т. п.), или же оценке подвергается «стиль» работы губернатора («нерегулярно проводятся оперативные совещания главы администрации со своими заместителями и руководителями структурных подразделений»). Очевидно, что сложно установить виновность губернатора (даже исключая категории умысла и неосторожности и руководствуясь так называемой «объективной трактовкой» вины) в тех или иных социально-экономических процессах, происходящих в крае, поскольку здесь действуют десятки факторов, не зависящих от воли главы субъекта (изменение экономической конъюнктуры, деятельность федерального правительства, рост (падение) потребительских ожиданий и т. д.).

Может быть, именно поэтому Президент РФ В. В. Путин оставил без внимания обращение алтайских парламентариев о недоверии губернатору края.

Итак, такое основание выражения недоверия, как ненадлежащее осуществление полномочий, требует корректировки с тем, чтобы избежать использования конституционно-правовой санкции в целях борьбы с оппонентами из другого политического лагеря.

Следует также особо отметить, что законодателем сохранен и прежний механизм ответственности главы субъекта перед Президентом РФ, включающий вынесение предупреждения главой государства, судебных решений и сроки на выполнение решения суда (два месяца) и на устранение нарушений, указанных в предупреждении (один месяц). Вместе с тем, нет сомнений, что данная конструкция не имеет шансов быть примененной на практике, поскольку новая модель ответственности фактически охватывает все случаи нарушений законодательства, оставляя на усмотрение главы государства выявление правонарушений в деятельности высшего должностного лица субъекта РФ. В такой ситуации дальнейшее сохранение означенного правового механизма в российском законодательстве лишено всякого смысла.

Наряду с новеллами механизма ответственности высшего должностного лица, законом модифицирована и конструкция ответственности органа законодательной власти субъекта РФ перед федеральными органами власти. Усиление, а точнее упрощение процедуры ответственности региональных парламентов очевидно. Среди оснований досрочного прекращения полномочий парламента субъекта законодатель определил случаи его роспуска Президентом РФ, а именно: при принятии парламентом региона неконституционных (незаконных) правовых актов и несогласовании представленной Президентом России кандидатуры главы субъекта РФ.

В случае, если соответствующим судом установлено, что парламентом субъекта принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным законам, а парламент региона в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению этого решения, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного органа субъекта от принятия таких мер были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией России, федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ выносит предупреждение парламенту региона в форме указа.

Если в течение трех месяцев после предупреждения региональный парламент не принял мер по исполнению решения суда, Президент вправе его распустить. В прежней же редакции Закона данное полномочие относилось к прерогативам Государственной Думы и Совета Федерации, Президент мог лишь инициировать проект федерального закона о роспуске регионального парламента.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8‑П признал конституционной возможность вмешательства Федерации в дела субъектов при наступлении неблагоприятных последствий, указанных в Законе, а предупреждение парламенту региона назвал «профилактической мерой, которая призвана побудить органы государственной власти субъектов РФ к добровольному исполнению решения суда, способствовать выполнению ими конституционных обязанностей и одновременно создает дополнительную гарантию для субъекта РФ в процедуре применения федерального воздействия». Однако КС оценивал конституционность предупреждения с возможным последующим роспуском регионального парламента федеральным законом, а не указом Президента РФ — подзаконным актом. Отнюдь не очевидно, останется ли конституционной данная санкция с изменением субъекта ее применения.

В Постановлении от 16 октября 1997 г. № 14‑П[[18]](#footnote-18)[18] по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Закона от 28 августа 1995 г. № 154‑ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[19]](#footnote-19)[19] КС указал, что прекращение именно законом полномочий выборного органа местного самоуправления является существенной гарантией. Возможность принятия федеральных законов особого, по сути распорядительного характера подтверждена им также в Постановлении от 20 июля 1999 г. № 12‑П[[20]](#footnote-20)[20] по делу о проверке конституционности Закона от 15 апреля 1998 г. № 64‑ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации».[[21]](#footnote-21)[21] В упомянутом выше Постановлении от 4 апреля 2002 г. КС подчеркнул, что данные правовые позиции распространяются и на регулирование досрочного прекращения полномочий парламента субъекта РФ. Следовательно, КС определил недопустимость принятия таких решений иным, кроме как законодательным органом. Таким образом, Суду необходимо признать ныне действующий порядок роспуска регионального парламента неконституционным, хотя, вероятно, Суд изменит свою позицию, обосновав такие прерогативы Президента РФ.[[22]](#footnote-22)[22]

Другим, новым основанием для роспуска парламента Президентом является отклонение или непринятие решения региональным парламентом по представленной Президентом кандидатуре главы субъекта РФ. Президент России проводит консультации с региональным парламентом по кандидатуре главы субъекта в течение месяца со дня отклонения кандидатуры либо непринятия решения о ее отклонении или согласовании, если региональный парламент дважды отклонил представленную кандидатуру (кандидатуры); дважды не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями главы субъекта РФ; отклонил, а во второй раз не принял решение об отклонении или согласовании кандидатуры; не принял решение об отклонении или согласовании кандидатуры, а во второй раз отклонил представленную кандидатуру на должность главы региона.

По истечении месячного срока и с учетом результатов проведенных консультаций Президент вправе внести предложение о кандидатуре главы региона, назначить временно исполняющего обязанности руководителя субъекта РФ, распустить региональный парламент. Если после представления в третий раз кандидатуры на должность руководителя субъекта законодательный орган принял решение о ее отклонении либо не принял кадровое решение, Президент вправе его распустить. Совершенно очевидно, что роспуск в этом случае из меры негативной конституционно-правовой ответственности преобразуется в меру ответственности политической, в отсутствие таких традиционных оснований ответственности, как противоправность и вина.

Безусловно, такое всеобъемлющее расширение полномочий Президента РФ по роспуску региональных парламентов в значительной мере подрывает конституционные принципы федерализма, демократии, разделения властей, что вызывает обоснованные сомнения в конституционности законодательных новелл. Поэтому следует ослабить излишнюю концентрацию властных полномочий у Президента РФ, наделив, как отмечалось, только законодательный орган субъекта РФ правом представлять ему кандидатуру главы региона.

В ст. 269 Закона об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ предусмотрены случаи и основания временного осуществления федеральными органами отдельных полномочий региональных органов, среди которых:

— стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации, когда региональные органы власти отсутствуют или не могут быть сформированы;

— бюджетная задолженность свыше 30 % собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году;

— нарушение субъектом, реализующим дотационные полномочия, Конституции РФ и федеральных актов, подтвержденное соответствующим судом.

Решение о возложении на федеральные органы региональных полномочий в первом случае принимается президентским указом, где должен быть четко определен перечень адресуемых федеральным органам полномочий и непосредственно указаны конкретные органы и должностные лица, а также срок, на который возлагаются эти полномочия. На федеральные органы не могут быть возложены вопросы, связанные с принятием учредительных актов регионов, установлением системы их органов власти, изменением статуса субъекта или границ между субъектами (п. 3 ч. 2 ст. 269 Закона). Во втором случае по ходатайству Правительства России решением Высшего Арбитражного Суда РФ вводится временная финансовая администрация. В третьем случае временное осуществление федеральными органами исполнительной власти региональных полномочий производится по решению Правительства РФ. Конституционность данных мер ответственности справедливо оспаривается в литературе.[[23]](#footnote-23)[23] Некоторые авторы утверждают, что возложение полномочий региональных органов на федеральные может быть истолковано как присвоение властных полномочий, что запрещает Конституция РФ (ч. 4 ст. 3).[[24]](#footnote-24)[24] Конечно, не следует демонизировать вторжение Федерации в полномочия субъектов, так как именно Федерация в силу наличия суверенитета может принимать те меры, которые необходимы для сохранения государственной целостности, противодействия ненадлежащему осуществлению государственных полномочий, независимо от того, каким уровнем власти они реализуются. Именно поэтому указанная мера ответственности давно признана законодательством многих федеративных государств и применяется на практике (ФРГ, Индия).

Таким образом, федеральный законодатель заметно усиливает меры конституционной ответственности органов субъектов РФ, смещая полномочия в сторону Федерации, однако ответственность последней за невыполнение своих полномочий (ст. 71 Конституции РФ) законодательно не закреплена. Потому мы разделяем позицию ученых, утверждающих, что ответственность региональных органов власти должна быть уравновешена ответственностью органов федеральных.[[25]](#footnote-25)[25] Надлежит разработать механизмы ответственности Федерации, которыми могут стать, например, дополнительные выплаты региону, если субвенции или дотации были перечислены не полностью или несвоевременно, либо отзыв членов Совета Федерации региональным органом, а также отстранение от должности полпреда Президента РФ в федеральном округе по инициативе глав субъектов РФ (группы глав регионов при нарушении прав последних или законодательства). В любом случае, созрели политико-правовые предпосылки для разработки таких механизмов, что может явиться предметом отдельного исследования.

Ответственность органов местного самоуправления: законодательные основы и перспективы. Ответственность органов местного самоуправления перед государством ранее была предусмотрена ст. 49 Закона от 28 августа 1995 г. № 154‑ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а ныне регламентирована в ст. 72 одноименного Закона от 6 октября 2003 г. № 131‑ФЗ,[[26]](#footnote-26)[26] закрепляющей, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими федеральной Конституции, федерального, регионального законодательства и устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

В прежнем Законе указывалось на наличие вредных последствий незаконных действий или решений, повлекших нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина, предусматривалось вынесение письменного предупреждения о возможном досрочном прекращении полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, на которое указанные лица должны были отреагировать в течение месяца.

Роспуск представительного органа местного самоуправления осуществлялся законом субъекта РФ либо федеральным законом, а отрешение главы муниципального образования от должности — указом (постановлением) губернатора, за исключением глав муниципальных образований — столиц и административных центров субъектов РФ, либо указом Президента России. В новом Законе федеральные органы выведены из механизма применения такой ответственности, право принятия решений сохранено за региональными органами государственной власти, не требуется установления негативных последствий нарушения закона, «выпала» стадия вынесения предупреждения выборным лицам местного самоуправления.

Статья 73 нового Закона определяет: в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции России, федеральному или региональному законодательству, уставу муниципального образования, а указанный представительный орган в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного этим решением срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, руководитель субъекта России в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения вышеуказанного решения, вносит в региональный парламент проект закона субъекта РФ о роспуске местного представительного органа.

Как видим, законодатель усложнил процедуру роспуска, предусмотрев наличие как минимум двух судебных решений, возможность законодательной инициативы только главы региона при принятии закона о роспуске, увеличил срок на выполнение судебного решения местным представительным органом до трех месяцев, установил четкие основания для его роспуска законом субъекта РФ. Законодатель оставил органам местного самоуправления право обжаловать в суд решение регионального парламента о роспуске.

Исходя из решений КС, такой подход не противоречит федеральной Конституции. Как отмечалось, в Постановлении от 16 октября 1997 г. Суд указал, что прекращение именно законом полномочий выборного органа местного самоуправления является существенной гарантией.

В то же время данный механизм имеет ряд недостатков, среди которых отсутствие ответственности местного представительного органа за систематическое издание незаконных актов, определение в качестве основания ответственности факта неисполнения судебного решения, а не издания незаконных актов и пр.[[27]](#footnote-27)[27] Должно получить поддержку предложение С. Д. Князева закрепить в качестве самостоятельного основания роспуска уклонение депутатов или их части от проведения заседаний.[[28]](#footnote-28)[28]

Таким образом, права представительного органа гарантированы как требованием о наличии двух судебных решений, так и усложненным порядком роспуска, а также возможностью обжалования закона о роспуске в суд. Однако возможна ситуация, когда глава муниципального образования (местной администрации) наложил вето на акт, принятый представительным органом во исполнение решения суда, тогда местный парламент не должен привлекаться к ответственности, хотя закон и не содержит условий, исключающих ответственность представительного органа.[[29]](#footnote-29)[29]

Согласно ст. 74 Закона 2003 г. глава 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 и региональным законам, уставу муниципального образования, если такое противоречие установлено соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению данного решения;

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 России, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства, нецелевое расходование субвенций из федерального или регионального бюджета, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Как следует из анализа процедуры отрешения главы муниципального образования, она отличается от механизма роспуска местного представительного органа как основаниями (не только принятие акта, но и совершение определенных противоправных действий), так и сроками исполнения судебных решений, а также ненадобностью второго судебного решения, подтверждающего факт неисполнения первого судебного решения (этот факт устанавливается главой субъекта РФ). Срок, в течение которого глава региона издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования, 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. Закон предоставляет главе муниципального образования право обжаловать решение об отрешении в суд.

Важно обратить внимание и на то, что новый Закон устанавливает ответственность не только главы муниципального образования, но и главы местной администрации, который может быть не выборным, а назначенным по контракту.[[30]](#footnote-30)[30] Также, в отличие от прежнего, новый Закон не предусматривает возможности назначения главой субъекта РФ временно исполняющего обязанности главы муниципального образования. Потому вопрос об исполнении таковых может остаться открытым в случае, если устав муниципального образования данную ситуацию не оговаривает. Скорее всего, законодатель исходил из добросовестности и полноты муниципального правотворчества, что, к сожалению, не всегда имеет место быть.

Следует отметить, что законодателем осталась нерешена проблема ответственности главы муниципального образования за незаконные решения, оформленные постановлением представительного органа, который он возглавлял и/или имеет (имел) в нем большинство сторонников. Речь о том, что таким образом глава муниципального образования располагает возможностью форсировать принятие незаконных решений или, наоборот, затягивать принятие важных решений, ссылаясь на то, что они должны приниматься коллегиально местным представительным органом. Именно в таких случаях затруднительно определить субъекта, подлежащего уголовно-правовой и административной ответственности. Главу привлечь к такой ответственности нельзя, поскольку решения приняты представительным органом. Последний, будучи органом коллегиальным, не является субъектом уголовно-правовой или административной ответственности. Поэтому законодателю следует разработать механизм юридической ответственности главы муниципального образования в таких ситуациях, обратив внимание не только на органы, формально принимающие незаконные решения, но и на субъектов, инициирующих эти решения или, напротив, блокирующих принятие надлежащих решений.

Серьезной законодательной новеллой явилась возможность временного осуществления отдельных полномочий местного самоуправления органами государственной власти. Прежние законодательные акты, а также решения КС такую возможность исключали. Так, в Постановлении от 30 ноября 2000 г. по «курскому делу» Суд подчеркнул, что исходя из положений ст. 12, 130 Конституции РФ вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления и население непосредственно, а не органы государственной власти.[[31]](#footnote-31)[31] В то же время новый Закон не предусмотрел возможность передачи местных полномочий региональным органам власти в тех случаях, когда их реализация на уровне субъекта РФ более целесообразна.[[32]](#footnote-32)[32]

Тем не менее в Законе четко прописаны условия, при которых полномочия местных органов переходят к органам государственной власти субъектов РФ, среди них: отсутствие местных органов в связи с чрезвычайными обстоятельствами; наличие крупной (более 30 % собственных доходов бюджета) бюджетной задолженности или задолженности по исполнению бюджетных обязательств (более 40 % ассигнований в отчетном бюджетном году);[[33]](#footnote-33)[33] нецелевое расходование бюджетных средств при реализации отдельных государственных полномочий. В первом случае решение принимает глава региона по представлению местного или регионального представительного органа.[[34]](#footnote-34)[34] Во втором случае по ходатайству компетентного органа решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация сроком до одного года в целях восстановления платежеспособности муниципального образования. В третьем случае решение принимается высшим исполнительным органом региона с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Муниципалитет может обжаловать в судебном порядке принятые государственными органами решения.

Следует поддержать мнение В. С. Кашо о наличии целого ряда проблем, которые не решены на законодательном уровне: «В каких случаях местный бюджет будет утверждать представительный орган, в каких — законодательный орган субъекта, продолжает ли работу глава муниципального образования, исполнительный орган местного самоуправления и какие полномочия они осуществляют, какие конкретно полномочия могут осуществлять органы государственной власти — представляется нелогичным, что при нарушениях в осуществлении отдельных государственных полномочий у органов местного самоуправления отбираются собственные полномочия... по решению вопросов местной жизни».[[35]](#footnote-35)[35]

Также необходимо уточнить основания для изъятия соответствующих полномочий в случае нецелевого использования бюджетных средств, ведь иногда нецелевое использование является вынужденной мерой (ремонт прорванной теплотрассы осуществляется за счет субвенций). Другая проблема, не решенная законом: как быть в том случае, когда местная администрация саботирует, тормозит исполнение бюджета, принятого законодательным органом субъекта, в то время как закон предусматривает только контроль органов исполнительной власти субъекта за исполнением бюджета местного самоуправления, а не участие в реализации бюджета?

Рассмотренный механизм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления отражает односторонний характер их ответственности, как и на проанализированном вышестоящем уровне. Но нередко причиной неисполнения местными органами своих полномочий служат правонарушения со стороны органов государственной власти. Речь идет о тех случаях, когда в результате невыполнения (ненадлежащего выполнения) органами государства своих обязанностей местные органы лишаются возможности осуществлять переданные полномочия, а также часть собственных полномочий. Поэтому уместно поставить вопрос об установлении взаимной ответственности муниципальных и государственных органов. Такой шаг повысил бы эффективность взаимодействия местных и региональных органов, подтвердил бы ответственный характер деятельности не только муниципальных органов, но и органов государственной власти, которые порой «забывают» о местном самоуправлении и при этом, будучи явно не заинтересованными в законодательном закреплении своих обязанностей, требуют выполнения обязанностей местными органами, зачастую нарушая их права.

В целом механизм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления качественно модернизирован по сравнению с прежним Законом. Конечно, деятельность муниципальных органов должна быть подконтрольной и ответственной, но — одновременно — и гарантированной государством.

Таким образом, новые подходы к установлению (усилению) конституционно-правовой ответственности органов власти субъектов РФ и местного самоуправления явились следствием проводимой в стране политики «укрепления властной вертикали».

Правовая оценка новой модели ответственности, по нашему мнению, не может быть однозначной.

Во-первых, усиление роли главы государства, а фактически построение моноцентричной инстанции ответственности с чисто условными основаниями применения санкций в определенной мере противоречит принципам демократии и основам конституционного строя России. И отрицать это просто нелогично.

Во-вторых, означенные меры конституционной ответственности региональных органов перед федеральными свидетельствуют об излишне централизованном характере их отношений, разрушают федеративную структуру государства как выражение принципа децентрализации властных полномочий и субсидиарности, а также систему сдержек и противовесов при разделении государственной власти по вертикали.

В-третьих, несмотря на определенное противоречие классическим формам ответственности органов государственной власти и концентрацию правоприменительных полномочий у Президента РФ, изменение схемы применения санкций в отношении органов власти субъектов вызывает двоякую оценку. С одной стороны, понятно, что требования политико-экономической целесообразности, а также упрочения и повышения эффективности управленческих связей жестко связаны с подчинением исполнительной власти субъекта РФ Президенту России (думается, нет необходимости приводить многочисленные свидетельства установления «феодальных» порядков в вотчинах отдельных губернаторов). Изменение порядка избрания главы субъекта с неизбежностью повлекло усиление его ответственности перед главой государства, так как именно Президент в действующей сверхцентрализованной схеме исполнительной власти несет персональную ответственность перед народом за деятельность высшего должностного лица региона. Но, с другой стороны, нельзя не отметить, что избранные правовые варианты решения проблемы контроля Федерации за органами исполнительной власти субъектов кажутся далеко не лучшими. Представляется, что в первую очередь следует легитимировать расширение президентских прерогатив, что можно осуществить путем толкования Конституционным Судом спорных норм либо же путем корректировки соответствующего законодательства. Далее надлежит обеспечить учет региональных интересов при назначении высшего должностного лица субъекта Президентом (представление кандидатур региональным парламентом, а также политическими партиями, победившими на региональных выборах), а также процессуальные гарантии от политически мотивированного отрешения главы субъекта от должности. Этому может служить, например, обязательное участие в установлении фактов нарушений закона судебных органов или законодательного органа субъекта, исключение «субъективных» условий отрешения от должности главы субъекта («утрата доверия»).

Представляются не вполне обоснованными обособление и существенные различия в основаниях и процессуальных особенностях применения санкций к органам местного самоуправления и органам государственной власти субъектов РФ. Например, совершенно нелогично исключение из числа санкций, применяемых к главе местного самоуправления, предупреждения с одновременным сохранением этого правового средства воздействия в рамках ответственности высшего должностного лица субъекта. Унификация форм использования единых по правовым последствиям мер ответственности способствует единообразию в процессе реализации санкций, а также повышает эффективность превентивного воздействия на правонарушителей.

Выстраивание «вертикали» власти на различных уровнях возможно только тогда, когда существует четкая система мер, применяемых вышестоящим уровнем управления по отношению к нижестоящим. Но необходимо учитывать, что муниципальные органы занимают особое место в системе органов публичной власти, и поэтому законодательство о местном самоуправлении должно закреплять дифференцированные, более мягкие санкции и правовые процедуры их применения, исходя из требований конституционного принципа организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления. Следовательно, и характер конституционной ответственности субъектов РФ перед Федерацией и местного самоуправления перед государством должен отличаться, реализация ответственности последних должна сопровождаться обязательным участием судебных органов.

Таким образом, внесение назревших законодательных корректив в систему конституционно-правовой ответственности Федерации, ее субъектов и муниципальных образований позволит обеспечить надлежащее функционирование данного механизма. Необходимое условие для этого — установление взаимного и конституционного характера такой ответственности, отвечающего принципам правового демократического федеративного государства, в котором надлежащим образом обеспечены права и свободы человека и гражданина на любом уровне реализации публично-властных полномочий.

**Список литературы**

Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.; Новосибирск, 2002. С. 252; Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. C. 400.

[[36]](#footnote-36)[2] Подробнее см.: Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 11–15; Кондрашев А. А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: проблемы теории и реализации в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 2. С. 12; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Материалы научно-практической конференции / под. ред. С. А. Авакьяна. М., 2001; Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1995. С. 6–7.

[[37]](#footnote-37)[3] Князев С. Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 81–82.

[[38]](#footnote-38)[4] СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.

[[39]](#footnote-39)[5] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[[40]](#footnote-40)[6] Безруков А. В., Кондрашев А. А. Совершенствование законодательного регулирования института конституционно-правовой ответственности субъектов РФ // Государство и право. 2004. № 8. С. 46–47.

[[41]](#footnote-41)[7] Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8‑П // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

[[42]](#footnote-42)[8] СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

[[43]](#footnote-43)[9] Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5427.

[[44]](#footnote-44)[10] СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

[[45]](#footnote-45)[11] Бондарь Н. С. О назначении губернаторов без политики: постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года // Российская газета. 2005. 29 дек.

[[46]](#footnote-46)[12] Практика реализации данной нормы началась с отрешения от должности главы Корякского автономного округа Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. за ненадлежащее выполнение обязанностей и плохое обеспечение населения энергоносителями (Кузьмин В. Первый отставной // Российская газета. 2004. 10 марта).

[[47]](#footnote-47)[13] О доверии в праве подробнее см.: Кокотов А. Н. Доверие, недоверие, право. М., 2004.

[[48]](#footnote-48)[14] Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 407.

[[49]](#footnote-49)[15] Первая процедура выражения региональным парламентом недоверия губернатору за ненадлежащее выполнение своих обязанностей состоялась 31 марта 2005 г. в отношении главы Алтайского края (Усов М. Два Алтая — один губернатор // Российская газета. 2005. 1 апр.).

[[50]](#footnote-50)[16] Алтайская правда. 2005. 5 апр.

[[51]](#footnote-51)[17] Там же. 2 марта.

[[52]](#footnote-52)[18] СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

[[53]](#footnote-53)[19] СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

[[54]](#footnote-54)[20] СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

[[55]](#footnote-55)[21] СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1799.

[[56]](#footnote-56)[22] Подробнее о правовых позициях КС в сфере федеративных отношений см.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 445–455.

[[57]](#footnote-57)[23] Подробнее см.: Андриченко Л. В., Домрин А. Н., Сивицкий В. А., Чертков А. Н. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 100–111; Глигич-Золотарева М. Временная финансовая администрация как политико-правовой институт // Федерализм. 2004. № 1. С. 116–123.

[[58]](#footnote-58)[24] Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 295.

[[59]](#footnote-59)[25] Варламова Н. В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 98; Черепанов В. А. Теория российского федерализма. С. 296.

[[60]](#footnote-60)[26] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[[61]](#footnote-61)[27] Соловьев С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. С. 7.

[[62]](#footnote-62)[28] Князев С. Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики. С. 86–87.

[[63]](#footnote-63)[29] Кочеткова Н. В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 40.

[[64]](#footnote-64)[30] См. подробнее: Там же. С. 40–41.

[[65]](#footnote-65)[31] СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

[[66]](#footnote-66)[32] Кочеткова Н. В. Конституционно-правовая ответственность... С. 41.

[[67]](#footnote-67)[33] Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства есть обусловленные законом обязательства представить конкретным субъектам средства соответствующего бюджета, а бюджетные обязательства — расходные обязательства, заложенные в конкретном бюджете на финансовый год (подробнее см.: Андриченко Л. В., Домрин А. Н., Сивицкий В. А., Чертков А. Н. Законодательное регулирование... С. 112–115).

[[68]](#footnote-68)[34] Строго говоря, нельзя рассматривать первый случай в ряду мер ответственности, поскольку речь идет о чрезвычайных ситуациях, не предполагающих вины местных органов (Кашо В. С. Ответственность в системе местного самоуправления. Учеб. пособие. Красноярск, 2005. С. 85).

[[69]](#footnote-69)[35] Там же. С. 88.

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. [↑](#footnote-ref-3)
4. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. [↑](#footnote-ref-6)
7. [↑](#footnote-ref-7)
8. [↑](#footnote-ref-8)
9. [↑](#footnote-ref-9)
10. [↑](#footnote-ref-10)
11. [↑](#footnote-ref-11)
12. [↑](#footnote-ref-12)
13. [↑](#footnote-ref-13)
14. [↑](#footnote-ref-14)
15. [↑](#footnote-ref-15)
16. [↑](#footnote-ref-16)
17. [↑](#footnote-ref-17)
18. [↑](#footnote-ref-18)
19. [↑](#footnote-ref-19)
20. [↑](#footnote-ref-20)
21. [↑](#footnote-ref-21)
22. [↑](#footnote-ref-22)
23. [↑](#footnote-ref-23)
24. [↑](#footnote-ref-24)
25. [↑](#footnote-ref-25)
26. [↑](#footnote-ref-26)
27. [↑](#footnote-ref-27)
28. [↑](#footnote-ref-28)
29. [↑](#footnote-ref-29)
30. [↑](#footnote-ref-30)
31. [↑](#footnote-ref-31)
32. [↑](#footnote-ref-32)
33. [↑](#footnote-ref-33)
34. [↑](#footnote-ref-34)
35. [↑](#footnote-ref-35)
36. [↑](#footnote-ref-36)
37. [↑](#footnote-ref-37)
38. [↑](#footnote-ref-38)
39. [↑](#footnote-ref-39)
40. [↑](#footnote-ref-40)
41. [↑](#footnote-ref-41)
42. [↑](#footnote-ref-42)
43. [↑](#footnote-ref-43)
44. [↑](#footnote-ref-44)
45. [↑](#footnote-ref-45)
46. [↑](#footnote-ref-46)
47. [↑](#footnote-ref-47)
48. [↑](#footnote-ref-48)
49. [↑](#footnote-ref-49)
50. [↑](#footnote-ref-50)
51. [↑](#footnote-ref-51)
52. [↑](#footnote-ref-52)
53. [↑](#footnote-ref-53)
54. [↑](#footnote-ref-54)
55. [↑](#footnote-ref-55)
56. [↑](#footnote-ref-56)
57. [↑](#footnote-ref-57)
58. [↑](#footnote-ref-58)
59. [↑](#footnote-ref-59)
60. [↑](#footnote-ref-60)
61. [↑](#footnote-ref-61)
62. [↑](#footnote-ref-62)
63. [↑](#footnote-ref-63)
64. [↑](#footnote-ref-64)
65. [↑](#footnote-ref-65)
66. [↑](#footnote-ref-66)
67. [↑](#footnote-ref-67)
68. [↑](#footnote-ref-68)
69. [↑](#footnote-ref-69)