

ществления бюджетного процесса всех уровней (материальные нормы). При этом порядок и сроки взаимодействия данных органов (процессуальные нормы) должны быть установлены соответствующим субъектом публичных финансов, федеральный законодатель ушел от регулирования процессуальных норм.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА-ИНФРА-М. 2002. С. 138.
2. Бахрах Д. Н. Управленческий цикл // Правоведение. 1976. № 2. С. 44.
3. Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / Под общ. ред. М. В. Карасевой. СПб.: Питер, 2003. С. 67.
4. Ст. 14 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Пауль А. Г. Указ. раб. С. 51.
6. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 1996. С. 7.
7. Файоль А. Общее и промышленное управление // Управление — это наука и искусство. М., 1992, с. 11.
8. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. С. 70.
9. Парыгина В. А., Тедеев А. А. Бюджетное право и процесс: Учебник. М.: Эксмо, 2005. С. 188; Советское финансовое право: Учебник / Под ред. Г. С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. С. 96; Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / О. В. Врублевская и др.; Под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. 3-е изд., испр. и перераб. М.: Юрайт-Издат, 2004. С. 797.
10. Парыгина В. А., Тедеев А. А. Бюджетное право и процесс: Учебник / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. М.: ЭКСМО, 2005. С. 188; Советское финансовое право: Учебник / Под ред. Г. С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. С. 96.
11. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / О. В. Врублевская и др.; Под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. 3-е изд. испр. и перераб. М.: Юрайт-Издат, 2004, с. 797.
12. Финансовое право. Учебное пособие / Под ред. А. А. Ялбулганова. М.: Статут, 2001. С. III; Годин А. М., Максимова Н. С., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. М.: ИТК «Дашков и К°», 2003. С. 298.

*Игорь Витальевич ЛОПАРЕВ —  
ассистент кафедры теории и истории  
государства и права*

УДК 342.55:35.086

### **ОСОБЕННОСТИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*АННОТАЦИЯ. В данной статье рассматриваются проблемы развития муниципально-правовой ответственности в Российской Федерации — ответственности представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования.*

*The article contents with the problems of continuation in local responsibility in Russian Federation — the responsibility of representative capacity and elective official by local public.*

Население муниципальных образований осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Не являясь органами государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Поэтому принимаемые ими в пределах своих полномочий решения обязательны на территории муниципального образования для всех юридических и физических лиц. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, но это не означает, что органы и должностные лица местного самоуправления могут действовать независимо от действующих в государстве законов и других нормативно-правовых актов органов государственной власти. Поэтому можно справедливо заметить, что местное самоуправление, в основе которого лежит право населения городских и сельских поселений самостоятельно решать вопросы местного значения, а также обособление органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством предполагает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за невыполнение возлагаемых на них функций и полномочий.

Весьма специфической являлась ответственность органов местного самоуправления, предусмотренная ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года. Согласно данной статье ответственность органов местного самоуправления перед населением могла наступить в результате утраты доверия населения; порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяется уставами муниципальных образований. Согласно ст. 8 Федерального закона от 28 августа 1995 г., в уставе муниципального образования указывался порядок выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления (пп. 9 п. 1).

Санкцией, являющейся результатом утраты доверия, в данном случае служит досрочное прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления в целом.

Особенность данного вида ответственности заключается в том, что она не может быть отнесена ни к одному из традиционных видов юридической ответственности, так как основанием наступления такой ответственности является не совершение правонарушения, а утрата доверия. В научной литературе отмечается, что термин «утрата доверия» имеет не правовой, а ярко выраженный политический характер. В науке муниципального права нет единства мнений относительно того, к какому виду ответственности относится ответственность представительного органа местного самоуправления перед населением. Одни авторы полагают, что в данном случае следует говорить о муниципально-правовой ответственности [1].

Другие ученые говорят, что такая ответственность является конституционно-правовой ответственностью [2]. В связи с этим некоторые ученые отмечают, что новизна самой материи затрудняет выработку на местах соответствующих механизмов. Здесь та область, где особенно актуальна идея создания на федеральном уровне ориентировочных, рекомендательных моделей правового регулирования [3]. Однако в связи с тем, что такие модели на федеральном уровне практически отсутствуют, указанные спорные вопросы приходится решать судебным инстанциям, при этом главная роль принадлежит Конституционному Суду РФ.

Анализ нормативных актов показывает, что эта ответственность является по своей сути позитивной ответственностью, так как наступление неблагоприятных последствий для выборных должностных лиц местного самоуправления наступает при ненадлежащем выполнении ими своих обязанностей, то есть при отсутствии совершенного им правонарушения.

Думается, эта ответственность по своей природе, присущим ей признакам является юридической. Такую ответственность можно определить как муниципально-правовую ответственность. В пользу этого вывода говорит следующее. Во-первых, данный вид ответственности закреплен нормами законодательства. Во-вторых, досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица местного самоуправления является санкцией, неблагоприятным правовым последствием для соответствующего субъекта. При привлечении к ответственности перед населением будет иметь место общественное принуждение (по сути, приравненное к государственному). И, наконец, утрата доверия чаще всего происходит в случае ненадлежащего исполнения должностным лицом местного самоуправления своих обязанностей, то есть имеет место муниципальный деликт (правонарушение).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года не предусматривает ответственность органов местного самоуправления перед населением, такая ответственность возможна только в отношении некоторых должностных лиц местного самоуправления (ст. 71). Это является негативным новшеством данного закона, по сравнению с Федеральным законом в предыдущей редакции.

Фактически уставы муниципальных образований на территории России устанавливают основания для утраты доверия населения лишь для должностных лиц местного самоуправления. Одновременно в муниципальных правовых актах не находят отражения основания утраты доверия населением органами местного самоуправления и процедура выражения недоверия.

В уставах некоторых муниципальных образований закреплены нормы, устанавливающие возможность досрочного прекращения полномочий представительных органов местного самоуправления на основании решений этих органов о самороспуске. Некоторые авторы отмечают, что нормы подобного рода не согласуются с волеизъявлением граждан. Вместе с тем Федеральный закон от 6 октября 2003 года предусматривает, что полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования (пп. 1 п. 16 ст. 35).

Кроме того, Федеральный закон от 6 октября 2003 года содержит нормы-новеллы, позволяющие органам государственной власти временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления. Эти нормы закреплены в ст. 75 «Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления».

Необходимо также отметить норму, содержащуюся в пп. 2 п. 16 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года. Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий. Однако конституционный характер данного основания прекращения полномочий определяется: во-первых, участием органа судебной власти, устанавливающего факт неправомочности состава пред-

ставительного органа муниципального образования, во-вторых, регламентацией данной нормы на уровне Федерального закона, а также в случае того, что роспуск представительного органа муниципального образования всегда влечет наступление негативных последствий для самого органа и для его бывших членов.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. более подробно регламентирует институт отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления. Согласно п. 1 ст. 24 этого закона, голосование по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных этим законом. Пункт 2 этой же статьи Федерального закона от 6 октября 2003 года устанавливает, что основанием для отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечить отзываемым лицам возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, а депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании.

Некоторые субъекты РФ в своих законах помимо закрепления оснований утраты доверия должностными лицами местного самоуправления дают понятие термину «утрата доверия», под которым понимается неудовлетворенность населения деятельностью должностного лица местного самоуправления, сомнение в добросовестности и искренности его действий и основанное на этом отношение к нему. Данное понятие было сформулировано в п. 2 ст. 5 Закона Тюменской области от 22.03.1999 № 93, который утратил силу с 1 января 2006 г. в связи с принятием Закона Тюменской области от 03.11.2005 № 411.

На практике предпринимается большое число попыток отозвать выборных должностных лиц местного самоуправления, но многие оказываются неудачными в связи со сложностью процедуры отзыва, отсутствием конкретизированных оснований для отзыва и других факторов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 2000. С. 79.
2. Бондарь Н. С. Муниципальное право. М., 2002. 537 с.
3. Краснов М. А. Проблемы ответственности в местном самоуправлении. М., 1997. 190 с.

*Людмила Юрьевна РАГОЗИНА —  
ассистент кафедры конституционного  
и муниципального права*

УДК 342.3

## **НЕЗАВИСИМОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА**

*АННОТАЦИЯ. Статья посвящена вопросу разграничения важнейших категорий в системе конституционного (государственного) права — независимости и государственного суверенитета.*