

© **Алексей Вадимович Кудрявцев**
доктор юридических наук, доцент,
декан юридического факультета,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
kudryavcev_a@vlad.ranepa.ru

© **Андрей Владимирович Каляшин**
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
cav71@list.ru

© **Наталья Валерьевна Наумова**
кандидат педагогических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
naumova-nv@ranepa.ru

© **Юлия Олеговна Новикова**
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
ynovikova1902@yandex.ru

Aleksey V. Kudryavtsev
Doctor of Law, Associate Professor,
Dean of the Faculty of Law,
Head of the Department of Constitutional
and Municipal Law,
Vladimir branch of RANEPa,
Vladimir

Andrey V. Kalyashin
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law,
Vladimir branch of RANEPa,
Vladimir

Natalia V. Naumova
PhD in Pedagogical Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law,
Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

Yulia O. Novikova
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law,
Vladimir branch of RANEPa,
Vladimir

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ¹

On the constitutional and legal responsibility of local self-government bodies in the system of public power

Аннотация. В статье дается определение конституционно-правовой ответственности в целом и органов местного самоуправления в частности. Авторы на основании действующего законодательства проанализировали

¹ Авторы статьи: Кудрявцев А. В. – руководитель, Каляшин А. В., Наумова Н. В. и Новикова Ю. О. – члены рабочей группы проектов НИР, финансируемых Владимирским филиалом РАНХиГС в 2025 году (приказ № 31 от 24 января 2025 г.). Тема НИР «Правовое обеспечение муниципальной реформы в России: проблемы и перспективы развития».

правовые нормы и мнения ученых, раскрывающих исследуемый вопрос. Категория «конституционно-правовая ответственность» дискуссионная, поэтому авторы предложили несколько правовых новаций, меняющих отношения к органам местного самоуправления и их деятельности в условиях реформирования.

Abstract. The article defines the constitutional and legal responsibility in general, and in particular, of local governments. Based on the current legislation, the authors analyzed the legal norms and opinions of scientists who disclose the issue under study. The category of "constitutional and legal responsibility" is controversial, so the authors proposed several legal innovations that change attitudes towards local governments and their activities in the context of reform.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, законодательство, органы местного самоуправления, правовые новеллы.

Keywords: constitutional and legal responsibility, legislation, local governments, right-wing novels.

На современном этапе эволюции общественных отношений развитие получила как вся юридическая наука, так и институт конституционно-правовой ответственности. Несмотря на относительную «юность» такой формы ответственности, ее детерминанты проистекают из базовых условий общественного устройства и принципов социального взаимодействия на протяжении всего исторического развития общественной материи.

Некоторые исследователи, такие как Григорян Е. Л., Князев С. Д., Лебедев А. В., приводят в качестве объяснения термина «ответственность» различные интерпретации национального характера, в том числе различия в понимании этого термина в русском и французском языках [1].

Фактически такой подход позволяет выявить определение термина через его противопоставление (в данном случае с французской семантикой). Для полноправной трактовки указанного термина также следует рассмотреть данное понятие через призму отечественного филологического начала.

Так, в толковом словаре Сергея Ивановича Ожегова представлена следующая трактовка «ответственности»: «*Необходимость, обязанность отдавать кому-н. отчет в своих действиях, поступках. Чувство ответственности. Нести о. за что-н. Привлечь к ответственности (заставить отвечать за плохой ход дела, за проступки; офиц.). Возложить о. на кого-н. (офиц.). Под вашу о. (отвечать будете вы)*» [2].

Мы можем согласиться с тем, что термин ответственность непосредственно связывается с «отчетом о проделанной работе, с исполнением обязанностей, долга» [3].

В рамках конституционно-правовых отношений публичная власть логически и юридически «связывается» с проживаемым на указанной территории населением. Вместе с тем это юридическое понятие подразумевает наличие такого процесса, как взаимодействие органов государственной власти на местах и местного самоуправления. В этом смысле Конституция России

рассматривает публичную власть как некий «интерфейс», призванный улучшать правовой механизм и демократические начала в рамках управленческих стратегий в обществе. Вместе с тем данный качественный признак показывает желание со стороны законодателя зафиксировать определенную ответственность для органов государственной власти на местах и местного самоуправления в рамках осуществления публичных действий, направленных на реализацию управленческих функций государства.

Местное самоуправление официально включено в систему государственной публичной власти в Российской Федерации. Важно заметить, что вопрос организации системы публичной власти находится в непосредственном ведении Российской Федерации. Данное положение закреплено в статье 71 Конституции Российской Федерации [4]. Это положение описывается через систему федеральных органов власти. Именно федеральный характер органов власти определяет его первостепенное значение. В этом отношении основной целью системы публичной власти предусмотрено взаимодействие для более полного и эффективного решения задач в интересах населения на соответствующей территории.

Безусловно, органы местного самоуправления выступают как вторая группа в типологии управления на местах. Наряду с органами государственной власти они входят в единую систему публичной власти в соответствии со статьей 132 Конституции РФ [4]. При этом важно заметить, что единая система публичной власти не дублирует систему органов государственной власти, в которую органы местного самоуправления по-прежнему не входят. В этом отношении местное самоуправление имеет устойчивую и самостоятельную позицию с точки зрения системы государственного устройства.

Основной задачей органов местного самоуправления выступает реализация управленческих функций, направленная на удовлетворение интересов населения муниципального образования, которые отражены и находят выражение в вопросах местного значения. В этом вопросе реализация функций, возложенных на местное самоуправление, выступает как часть государственной политики. Они добровольно делегируются местному сообществу для ответственного выполнения и без вмешательства государства. В этом выражается самостоятельность органов местного самоуправления, которая предусмотрена статьей 12 Конституции Российской Федерации [4]. Анализируя характер местного самоуправления в Российской Федерации, можно отметить, что в её основу легла двойственная (смешанная) теория развития местного самоуправления, которая предусматривает общественно-государственную форму управления на конкретной территории: местное самоуправление реализует свои функции совместно с государственными органами. Данная позиция нашла понимание и поддержку в Конституционном суде Российской Федерации.

Практически каждой мере конституционно-правовой ответственности соответствует особый порядок ее назначения и применения. Необходимо отметить и тот факт, что процессуальный порядок применения некоторых мер

конституционно-правовой ответственности федеральным законом подробно не регулируется [5]. Здесь мы можем согласиться с весьма распространенным мнением, что на сегодняшний день в науке российского конституционного права одной из спорных является тема конституционной или конституционно-правовой ответственности.

В этом отношении реализуется направление по привлечению органов местного самоуправления к выполнению общегосударственных функций и публичных интересов, которые могут не всегда совпадать с конкретными желаниями указанной территории или муниципального образования. На данном примере можно отметить неуклонную централизацию властной вертикали на местах. К настоящему моменту автономность и независимость органов местного самоуправления от государственной власти свелась к минимуму. В этом контексте реализуется современная российская политика в отношении публичной власти и её внешнего представления: публичная власть выступает как единая структура и местное самоуправление занимает определённую роль в рамках этой монолитной структуры.

Характерно, что рассматриваемый процесс фактически отражает вектор и цели поправок в Конституцию РФ в 2020 году, которые ввели понятие единой системы публичной власти. В контексте представленной структуры единой системы публичной власти существует явление определённого навязывания юридически оформленной воли со стороны управляющего субъекта подвластному субъекту. В этом плане правовое регулирование весьма точно иллюстрирует системность и взаимосвязанность элементов публичной власти и механизмов публичного управления. В этом отношении единая политика публичной власти реализуется через осуществление её составными частями (государственными органами и местным самоуправлением) государственной власти в рамках цельной логики.

Таким образом, система публичной власти имеет двойственный характер, который фактически включает местное самоуправление в решение задач государственного уровня, но сохраняет за местным самоуправлением формальную независимость. В определённой степени данная позиция описывается тем, что у федеральных органов государственной власти и местного самоуправления единые публичные устремления и цели, которые направлены на выполнение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Вместе с этим стоит заметить, что существует определённая властная иерархия, которая актуальна для системы публичной власти в Российской Федерации. И в рамках такой иерархии существуют определенные суверенные установки верховенства государственных институтов над муниципальными. В этом отношении, несмотря на тот факт, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти, суверенность последней определяет характер ее субъектности и лидерства в рамках системы публичной власти. В связке органов государственной власти и органов местного самоуправления первые исполняют роль властвующих, а вторые – подвластных. Даная

ситуация иллюстрирует определенную юридическую коллизию относительно рассмотренных субъектов.

Так, в рамках норм конституционного права публичная власть представляется как единый цельный механизм со своей иерархией и подчиненностью. Вместе с этим также Конституция РФ закрепляет организационную обособленность органов местного самоуправления и наличие у них собственных полномочий. Наличие такого противопоставления в юридическом статусе органов местного самоуправления может говорить о ряде локальных выводов. В первую очередь можно отметить, что в системе публичной власти Российской Федерации присутствуют прочные правовые управленческие связи между органами государственной власти и местным самоуправлением. Вместе с этим можно отметить и наличие определенной самостоятельности в рамках деятельности местного самоуправления. Не все властеотношения в рамках рассматриваемой системы публичной власти неизменно вписываются в парадигму «властвующий и подвластный субъекты». Продолжением проблематики «двойственности» в характере системы публичной власти относительно органов местного самоуправления является ряд проблем, которые характерны для исследуемого явления. Прежде всего, основной проблемой, которая фиксируется в рамках описанной системы, является формирование системы двойной ответственности для органов местного самоуправления: перед государством (в рамках подчиненного субъекта относительно реализации единой государственной политики) и перед населением конкретной территории. В этом случае эффективная работа этих структур представляется затруднительной.

Двойственный статус в рамках системы конституционно-правовой ответственности: перед государством и перед населением, может формировать как организационные, так и правовые коллизии. При анализе тенденций и предложений в правовом поле России звучит идея расширения полномочий глав субъектов Федерации.

Так, речь идет о возможности отрешения глав муниципалитетов, что рождает закономерный вопрос о правосубъектности, которая наступает за счёт населения, проголосовавшего за конкретное лицо. В этом отношении полномочие по снятию данного лица идёт вразрез с интересами населения, а также нивелируют их правовой статус как источников власти в условиях деятельности органа местного самоуправления.

Можно предположить, что расширение полномочий глав субъектов Российской Федерации, с одной стороны, преследует функцию по повышению эффективности контрольно-надзорной системы и расширению возможностей по привлечению к ответственности субъектов конституционно-правовых отношений на местах, а с другой - формирует опасную тенденцию к игнорированию волеизъявления граждан и снижает их правовую роль в рамках государственного устройства. Как нам кажется, в рамках органов местного самоуправления в доминирующей позиции должна оставаться ответственность, которую эти структуры несут перед населением. И расширение форм такой ответственности должно выстраиваться за счет

расширения полномочий общественных институтов на местах, а не включения местного самоуправления в систему федеральной конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность может проявляться в различных формах. К ним относятся дисциплинарная ответственность, уголовная ответственность, а также административная ответственность. Каждая из этих форм имеет свои особенности и применяется в зависимости от характера правонарушения. В некоторых случаях, например, в условиях чрезвычайных ситуаций, органы власти могут действовать с определенными ограничениями, что может повлиять на их ответственность. Однако даже в таких ситуациях важно сохранять баланс между необходимостью принятия оперативных решений и соблюдением прав граждан. В целом, конституционно-правовая ответственность является неотъемлемой частью правовой системы, обеспечивающей защиту прав и свобод граждан, а также контроль за действиями публичных органов власти. Она способствует формированию правового государства, где власть подотчетна обществу, а ее действия регулируются нормами права [6].

Вторым направлением являются предложения по ужесточению ответственности для должностных лиц в рамках преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, относящихся к главе 19 Уголовного кодекса Российской Федерации [7]. В рамках этого документа особое внимание уделяется двум статьям, а именно «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина», а также «Отказ в предоставлении гражданину информации». Данные правовые позиции низменно связаны с конституционно-правовой ответственностью должностных лиц перед населением, что, в свою очередь, должно вести к более существенным последствиям, чем предусмотренным на данный момент санкциями данных уголовных статей.

Кроме того, в рамках уголовного законодательства предлагается дифференциация ответственности для должностного лица, если это сопряжено с нарушением равенства прав и свобод человека и гражданина, а также введение дополнительной ответственности в отношении должностного лица, которое не предоставило собранные документы и материалы, если это повлекло наступление тяжких последствий.

Констатируя вышесказанное, отметим, что данные правовые новации направлены на фиксацию и ужесточение ответственности должностных лиц в рамках деяний, предусмотренных как преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина и более качественной имплементации понятия «конституционно-правовая ответственность» на муниципальном уровне.

Список литературы

1. Лебедев А. В. Генезис понятия «ответственность» // Экономика и социум. – 2015. – № 2 (16). – С. 27-32.

2. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 2000. – 940 с.

3. Григорян Е. Л. Значение ответственности в синтаксическом представлении // Логический анализ языка: Языки этики. – М. : Языки русской культуры, 2000. – С. 92-95.

4. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07. 2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Рос. газ. – 2020. – № 144.

5. Кореньдюк А. Ю. Понятие и признаки конституционно-правовой ответственности // Вестник магистратуры. – 2017. – № 2-1 (65).

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.