

УДК 342.55

Принцип ответственности в Европейской хартии местного самоуправления

Ибрагимов Т.Ф.Аспирант кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируются нормы Европейской хартии местного самоуправления, закрепляющие принцип ответственности в местном самоуправлении. Установлено, что характер закрепления принципа ответственности в Европейской хартии местного самоуправления позволяет по-разному трактовать природу ответственности в муниципально-правовой практике.

Ключевые слова: ответственность, принцип, местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления.

Понятие «под свою ответственность» широко применяется в источниках муниципального права, в том числе международно-правовых. Так, Европейская хартия местного самоуправления включает ее не только в содержание принципа местного самоуправления, понимаемого в качестве права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3), но и в положения преамбулы, где, в частности, утверждается, что наличие облеченных реальной ответственностью органов местного самоуправления может обеспечить эффективное и одновременно приближенное к гражданам управление.

В научных комментариях к дефиниции «местное самоуправление», изложенной в многостороннем международном договоре, ратифицированном Российской Федерацией, даются следующие разъяснения: деятельность по осуществлению местного самоуправления реализуется органами местного самоуправления; ответственность за осуществление регламентации и управления публичными делами, с юридической точки зрения, несут органы местного самоуправления; население выступает лишь в качестве субъекта, в интересах которого действуют органы местного самоуправления [1, с. 219].

В то же время, по нашему мнению, некоторые из предложенных выводов по разъяснению международно-правового понятия «под свою ответственность» нуждаются в уточнении. Прежде всего

усмотренный в формулировке «под свою ответственность» исключительно юридический аспект, подразумевающий главным образом правовую ответственность органов местного самоуправления, представляется несколько спорным, поскольку в сочетании с другим словосочетанием «публичные дела», составляющим содержание понятия местного самоуправления, согласно названной Европейской хартии, оборот «под свою ответственность» может быть интерпретирован в качестве публичной или публично-правовой ответственности.

В отечественной юриспруденции сложились неоднозначные представления о публично-правовой ответственности, которая, к примеру, рассматривается как частный случай юридической ответственности, объединяющей административную и уголовную ответственность [2, с. 23], муниципально-правовую [3, с. 23], конституционную [4, с. 30] и т.д.

По мнению других авторов, в публично-правовой ответственности объединяются черты юридической и политической ответственности [5, с. 34]. В свою очередь С.В. Рунец полагает, что публично-правовая ответственность отличается тем, что в ней сочетаются моральные, политические и правовые меры ответственности [6, с. 11].

Введение в структуру публично-правовой ответственности наряду с юридической политической ответственностью, понимаемой в качестве ответственности властных субъектов перед «народом, населением соответствующей территории за несоответствие их деятельности мандату доверия, вы-

ражающейся в их неспособности выработать и осуществлять политику, принимать и осуществлять решение с максимальной пользой для блага людей» [7, с. 64], а также моральной ответственности, выступающей составной частью морально-этических стандартов профессиональной деятельности властных субъектов, не противоречит общей идее ответственности в системе местного самоуправления.

Кроме того, нам представляется справедливым замечание, высказанное А.В. Русановым, о соотношении той же политической и юридической ответственности: «содержательные плоскости понятий политической и юридической ответственности не параллельны, они переплетаются, проникая друг в друга» [8, с. 337].

Тесные взаимосвязи между формулировками «публичные дела» и «под свою ответственность», подчеркиваемые их соединением в едином содержании понятия местного самоуправления, видоизменяют представление о международно-правовом регулировании субъектов ответственности в территориальных единицах государства.

Дело в том, что упоминаемые Хартией «публичные дела» есть атрибут не только муниципально-правовой, но и государственно-правовой деятельности. Об этом, в частности, свидетельствуют такие положения Европейской хартии местного самоуправления, как:

а) «основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления», сосуществующая с «компетенцией других органов власти» (ч. 2 ст. 4);

б) «публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину» (ч. 3 ст. 4);

в) «предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными», но «они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в порядке, установленном законом» (ч. 4 ст. 4);

г) при делегировании полномочий центральными или региональными органами местным органам самоуправления последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями» (ч. 5 ст. 4).

Таким образом, межсистемные связи норм и преамбулы Европейской хартии местного самоуправления (в ее преамбуле, к примеру, фиксируется право граждан участвовать в ведении государственных дел), позволяют заключить, что органы местного самоуправления несут ответственность, во-первых, перед всеми «основными источниками публичной власти – гражданином, народом, населением» [5, с. 33-234] и, во-вторых, перед публичными властями и прежде всего государством.

Многообразие (видовое) института ответственности представляет собой далеко не единственную

позицию, с которой можно рассматривать понятие «под свою ответственность», закрепленное в Европейской хартии местного самоуправления.

Две другие позиции в исследовании смысла и содержания данного понятия – это возведение «ответственности» («под свою ответственность») в ранг общих принципов правового регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления, а также рассмотрение его в качестве такого юридического свойства (качества) субъектов муниципально-правовых отношений, как деликтоспособность.

Общие принципы местного самоуправления считаются основополагающими началами, обусловленными природой местного самоуправления, нашедшими закрепление в позитивном праве, лежащими в основе организации населения, деятельности населения по формированию органов местного самоуправления, функционирования органов местного самоуправления, взаимоотношений государства и местного самоуправления [9, с. 18-19].

Вместе с тем не всегда «ответственность» или «под свою ответственность» относится исследователями к группе общих или основных принципов местного самоуправления. Она (ответственность) может квалифицироваться и в роли специального принципа, определяющего организационные формы осуществления муниципально-правовых отношений [10, с. 99], либо частного принципа, связанного с распределением функций между уровнями территориального управления в государстве, формируемого в виде сбалансированности полномочий и ответственности, согласно которой ответственность за выполнение определенной функции не должна превышать объем предоставленных полномочий и в то же время быть меньше этих полномочий [11, с. 173].

Понижение уровня данного принципа [12, с. 8] с ключевого на специальный либо частный влечет ограничение сферы его действия и применения только одним из фрагментов, сторон общественных отношений, составляющих предмет отрасли муниципального права.

Деликтоспособность представляет собой категорию, которая наряду с категориями правоспособности и дееспособности образует правосубъектность или социально-правовую возможность для субъектов права, включая властные структуры, выступать стороной в публично-правовых и частно-правовых.

В литературе, посвященной проблемам ответственности публично-правовых образований, отмечается, что субъекты публичной власти являются участниками многих правоотношений и, соответственно, наряду с право- и дееспособностью обладают свойством деликтоспособности, признаки которой во многом совпадают с признаками деликтоспособностью юридических лиц [13, с. 159; 14].

Европейская хартия местного самоуправления является международным договором, оказывающим значительное влияние на международное право творчество иных международных объединений государств. В частности, Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ от 29 октября 1994 г. [15] также содержит формулировку «под свою ответственность», выступающую одним из компонентов общей характеристики местного самоуправления. Согласно Декларации местное самоуправление выступает в качестве системы организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государств.

В юридической литературе высказана точка зрения, согласно которой понятие местного самоуправления, сформулированное в названной Декларации, идет вразрез с понятием местного самоуправления, предложенным Европейской хартией местного самоуправления, хотя бы потому, что в Декларации о принципах местного самоуправления появляется новый субъект отношений, не фигурирующий в иных документах местного территориального сообщества [1, с. 292].

Действительно, отождествление населения с местными территориальными сообществами приводит к заметному расширению субъектов муниципального права, поскольку в самой структуре населения муниципального образования принято различать территориальный публичный коллектив, локальные местные сообщества и граждан [15, с. 103].

В свою очередь понятие «локальные местные сообщества» распространяется на домовые комитеты, местные культурные, краеведческие, природоохранные организации и инициативные группы, группы школьного самоуправления, школьные объединения родителей, местные организации и инициативные группы по защите имущественных, жилищных, потребительских прав и интересов жителей, товарищества собственников жилья, иные товарищества, в том числе садовые и дачные, местные отделения политических партий, профсоюзов, обществ защиты прав потребителей, ветеранских организаций, религиозных, спортивных, туристических, охотничьих организаций, организаций автолюбителей, благотворительных и правозащитных организаций, молодежных объединений, обществ инвалидов и т.д.

Итак, системно-структурный подход к населению муниципального образования, предложенный Декларацией о принципах местного самоуправления путем введения понятия «местные территориальные сообщества», позволяет констатировать среди различных интересов, охраняемых законом (уставом), в том числе групповые интересы или ин-

тересы локальных местных сообществ. Их нарушение неправомерными действиями (бездействием) органов и должностных лиц местного самоуправления также является основой для наступления соответствующей ответственности.

Литература:

1. Баранов В.А. Субъект ответственности при осуществлении местного самоуправления в конституционно-правовом аспекте // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2011. – № 3. – С. 219-226.
2. Черкаев Д.И. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. – 2001. – № 11. – С. 51-59.
3. Кочерга А.А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2006. – 173 с.
4. Алиев Т.Т. Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности // Современное право. – 2010. – № 11. – С. 30-36.
5. Умнова И.А. Конституционные основы Российского федерализма. – М.: Дело, 1998. – 280 с.
6. Рунец С.В. Публично-правовая ответственность глав государств // Бизнес в законе. – 2010. – № 3. – С. 11-12.
7. Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 64-72.
8. Русанов А.В. К вопросу о соотношении политической и конституционно-правовой ответственности // Вестник ТГУ. Гуманитарные науки. Право. – 2008. – Вып. 1 (57). – С. 336-338.
9. Муниципальное право России: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / А.С. Прудников и др.; под ред. А.С. Прудникова, И.А. Алексеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2009. – 680 с.
10. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль Российского права. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2003. – 264 с.
11. Уткин Э.А., Данилов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. – М.: Ассоц. авторов и издателей «Тандем». Изд-во «ЭКМОС», 2001. – 304 с.

12. Астафичев П.А. Муниципальное право России: учеб. пособие. – М.: РИОР; ИНФРА М, 2010. – 368 с.
13. Гарипов Р.Ф. Деликтоспособность публично-правовых образований // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2009. – № 9. – С. 159-162.
14. Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. – 1995. – № 6.
15. Максимова О.Ю. Социолого-управленческий и правовой анализ локальных местных сообществ как субъектов местного самоуправления // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2013. – № 21 (113). – Т. 1. – С. 102-106.

The Principle of Responsibility in the European Charter of Local Self-Government

T.F. Ibragimov
Kazan (Volga Region) Federal University

The article analyzes the norms of the European Charter of Local Self-Government, enshrining the principle of accountability in local government. We found that the nature of enshrining the principle of responsibility in the European Charter of Local Self-Government allows a different interpretation of responsibility in municipal legal practice.

Key words: responsibility, principle, local government, The European Charter of Local Self-Government.

