



Комлев Е.Ю. Ответственность представительного органа муниципального образования: концептуальный подход // Антиномии. 2023. Т. 23, вып. 2. С. 121-145. https://doi.org/10.17506/26867206_2023_23_2_121

УДК 342.55

DOI 10.17506/26867206_2023_23_2_121

Ответственность представительного органа муниципального образования: концептуальный подход

Евгений Юрьевич Комлев

Российский университет дружбы народов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

г. Москва, Россия

E-mail: komleve@mail.ru

Поступила в редакцию 05.04.2022, поступила после рецензирования 01.02.2023, принята к публикации 19.05.2023

Статус муниципальной власти как особой разновидности публичной власти актуализирует вопрос о формировании научной концепции муниципально-правовой ответственности. Такая концепция должна носить комплексный характер: учитывать особенности муниципальных правоотношений, динамику законодательного регулирования института местного самоуправления, правоприменительную практику, статус и функции органов местного самоуправления. Рассмотрению этих вопросов посвящена настоящая статья. Методологическую основу исследования составляет широкий спектр общенаучных и специальных методов с превалярованием системного подхода, формально-юридического метода и методов толкования правовых норм. На этой основе формулируются сущностные характеристики муниципально-правовой ответственности, позволяющие более четко отграничить ее от конституционно-правовой ответственности не только по формальным признакам, но и содержательно. С практической точки зрения акцент в статье делается на анализе действующего законодательства, предлагаемых изменений правового регулирования, а также соответствующей судебной практики. В ходе исследования получены следующие научные результаты: определена природа и значение отдельных элементов механизма привлечения представительного органа муниципально-образовательного образования к ответственности перед государством; выявлены положительные аспекты и недостатки предлагаемых изменений; сформулированы предложения по изменению отдельных положений законодательства, направленные на повышение гарантий деятельности представительного органа. Предложенные корректировки законодательства соответствуют концепции муниципально-правовой ответственности



© Комлев Е.Ю., 2023

и одновременно призваны способствовать поддержанию баланса между элементами централизации и децентрализации публичной власти. Полученные результаты актуальны в контексте проводимой муниципальной реформы и реформирования законодательства о публичной власти в целом, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, законотворчестве и правоприменении.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительный орган, ответственность, муниципально-правовая ответственность, роспуск, муниципальная реформа, гарантии местного самоуправления

State Liability of a Local Council: Conceptual Approach

Evgeny Yu. Komlev

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

National Research University Higher School of Economics (HSE University)

Moscow, Russia

E-mail: komleve@mail.ru

Received 05.04.2022, revised 01.02.2023, accepted 19.05.2023

Abstract. The status of municipal power as a special kind of public power actualizes the issue of the formation of a scientific concept of municipal legal liability. Such a concept should be comprehensive: take into account the peculiarities of municipal legal relations, the dynamics of legislative regulation of the institution of local self-government, law enforcement practice, the status and functions of local self-government bodies. This article is devoted to the consideration of these issues. The methodological basis of the research comprises a wide range of general scientific and special methods with the prevalence of a systematic approach, a formal legal method and methods of interpreting legal norms. The author formulates the essential characteristics of municipal legal liability, which enables to more clearly distinguish it from constitutional legal liability not only in terms of the form, but also the content. From a practical point of view, the article focuses on the analysis of the current legislation, the proposed regulatory changes, as well as the relevant judicial practice. As a result of the study, the author determines legal nature and significance of some elements of the mechanism for bringing local councils to liability, identifies positive aspects and disadvantages of the proposed legal changes and formulates proposals to change certain provisions aimed at improving the guarantees for the activities of local councils. The proposed amendments to the legislation correspond to the concept of municipal legal liability and at the same time they are designed to help maintain a balance between centralization and decentralization of public power. The results obtained are relevant in the context of the ongoing municipal reform, as well as in the context of reforming the legislation on public power in general. The results can be used in further scientific research, lawmaking and law enforcement.

Keywords: local self-government, local council, liability, municipal legal liability, dissolution, municipal reform, guarantees of local self-government

For citation: Komlev E.Yu. State Liability of a Local Council: Conceptual Approach, *Antinomies*, 2023, vol. 23, iss. 2, pp. 121-145. (In Russ.). https://doi.org/10.17506/26867206_2023_23_2_121

Введение

Закрепление в Конституции Российской Федерации¹ концептуально нового подхода к определению статуса местных органов власти предопределило последующее осмысление отдельных элементов этого статуса. Следствием выделения нового вида публичной власти – муниципальной – стала разработка доктринальных подходов к вопросу об ответственности органов местного самоуправления.

На определенном этапе в отечественной доктрине муниципального права сформировалась точка зрения об особом виде юридической ответственности – муниципально-правовой. Однако в части ее содержательных характеристик в науке единой позиции не сформулировано. Некоторые исследователи характеризуют муниципально-правовую ответственность как ответственность прежде всего или даже исключительно перед населением (Шугрина 2005); другие авторы расширяют трактовку, относя к ней и ответственность представительного органа муниципального образования перед государством (Филиппова 2018: 35). Также такая ответственность рассматривается одновременно сквозь призму субъектного состава, форм привлечения к ответственности и налагаемых санкций (Михеева, Куприн 2021), что, впрочем, не дает полного представления о ее природе.

В условиях продолжающейся научной дискуссии о соотношении конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности (Томилова, Школяренко 2021) обоснованной выглядит точка зрения о необходимости формирования концепции муниципально-правовой ответственности и отражения ее в законодательстве (Алексеев 2015). Такая концепция, безусловно, должна носить комплексный характер: учитывать особенности муниципальных правоотношений, динамику законодательного регулирования института местного самоуправления, правоприменительную практику, статус и функции органов местного самоуправления.

Дополнительная актуальность соответствующей научной задачи связана с проведенной в 2020 г. конституционной реформой и закреплением принципа единства публичной власти, на котором в настоящее время во многом основывается правовое регулирование деятельности органов публичной власти². Соответствующий подход отражен и в проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³ (далее – законопроект

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> (дата обращения: 31.01.2023).

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> (дата обращения: 31.01.2023).

³ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения

№ 40361-8), который в обозримом будущем призван заменить действующий закон о местном самоуправлении.

В настоящей статье анализируется действующее законодательство и указанный законопроект в части привлечения к ответственности представительного органа муниципального образования (далее – представительный орган) перед государством, а также релевантная правоприменительная практика и доктринальные подходы. Вопрос ответственности исследуется в контексте доктрины муниципально-правовой ответственности. На примере представительного органа выявляются характерные черты данного вида ответственности. Полученные результаты и сформулированные рекомендации могут быть положены в основу концепции муниципально-правовой ответственности и использованы в научной, законотворческой и правоприменительной деятельности, особенно в ситуациях, когда буквальное толкование норм не позволяет эффективно разрешить возникающие конфликты. В этой связи появляется необходимость обращения к ценностным и концептуальным подходам, что является своего рода тенденцией развития конституционализма на современном этапе (Варламова 2022).

Особенности муниципальных правоотношений и их влияние на природу муниципально-правовой ответственности

Выделение муниципально-правовой ответственности обусловлено концептуальным разграничением государственной и муниципальной власти как разновидностей публичной власти. При этом в реальности наблюдается постепенное размывание границ между ними, что делает проблему критериев разграничения особенно актуальной. Особенности муниципальных правоотношений естественным образом должны быть учтены при регламентации различных элементов правового статуса местных органов власти, и такой важный элемент их статуса, как ответственность, не может быть исключением. В этой связи анализ правового регулирования муниципально-правовой ответственности и правоприменительной практики представляется необходимым в первую очередь с точки зрения понимания степени учета специфики муниципальных правоотношений. Выделим их особенности.

Комплексный характер муниципальных правоотношений обусловлен тем, что они регулируются, помимо базовых норм о местном самоуправлении, нормами различных отраслей права. Указанное обстоятельство непосредственно влияет на деятельность представительного органа, принимающего нормативные правовые акты по широкому кругу решаемых муниципальной властью вопросов, которые регулируются большим количеством федеральных и региональных законов и подзаконных актов, многие из которых подвергаются систематическим изменениям. Данные обстоятельства повышают риск принятия незаконного нормативного правового акта для представительного органа и привлечения его к ответственности в виде роспуска на основании ч. 1 ст. 73 Федерального закона

законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 31.01.2023).

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В этой связи выглядит оправданной усложненная процедура роспуска представительного органа по рассматриваемому основанию, предполагающая перед ее инициированием обязательный судебный порядок установления факта принятия незаконного акта, а также судебный порядок последующей проверки факта неисполнения первого решения суда. В данном случае законодатель при формулировании условий привлечения к муниципально-правовой ответственности обоснованно учитывает особенности муниципальных правоотношений. Предложенный механизм является усложненным, но его применение вполне реалистично. Опыт зарубежных стран показывает, что в вопросе привлечения к муниципально-правовой ответственности требуется соблюдение баланса между сложностью процедуры привлечения к ответственности и реалистичностью применения соответствующих механизмов в случае необходимости защиты прав граждан (Eberhardt 2019). Достижение такого баланса целесообразно рассматривать в качестве необходимого условия при формулировании концепции муниципально-правовой ответственности и соответствующем правовом регулировании. В действующем российском законодательстве такой баланс в целом соблюден.

В контексте формирования концепции муниципально-правовой ответственности учет комплексного характера муниципальных правоотношений также следует рассматривать как одну из отличительных особенностей данного вида ответственности.

Соотношение принципов самостоятельности, законности и гарантий судебной защиты местного самоуправления. Одной из характерных особенностей регулирования муниципальных правоотношений является балансирование между зачастую конкурирующими конституционными принципами самостоятельности муниципальной власти и законности их действий. Конкуренция принципов, как известно, наиболее эффективно разрешается посредством нахождения должного баланса в правовом регулировании и правоприменении, что позволяет максимально реализовать оба принципа.

В рамках концепции муниципально-правовой ответственности в качестве инструмента поиска такого баланса следует рассматривать отход от формального применения норм права (что, как представляется, более распространено в рамках административных правоотношений). Привлечение к муниципально-правовой ответственности должно основываться на комплексном исследовании фактических обстоятельств, реализации принципа справедливости и соразмерности (соотнесения допущенных нарушений с мерами ответственности).

В указанной части действующее правовое регулирование может быть усовершенствовано. Так, стоит обратить внимание на нормы, касающиеся

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант-Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 31.01.2023).

требований относительно совершения представительными органами действий по исполнению решения суда в случае принятия незаконного нормативного правового акта.

Ч. 1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ не до конца проясняет вопрос о том, какие действия должен совершить представительный орган, чтобы исполнить решение суда. Данная норма лишь указывает, что неисполнение решения суда может проявляться среди прочего в том, что представительный орган не отменил оспариваемую норму (акт). Примечательно, что процедура рассмотрения соответствующей категории дел сама по себе предполагает признание спорной нормы недействующей (и не подлежащей применению) в случае удовлетворения заявленных требований (ст. 215 КАС РФ⁵). Требуется ли в таком случае отмена данной нормы органом, который ее принял? С формальной точки зрения признание недействующей и отмена – разные процедуры. Они включают в себя как схожие, так и отличные составляющие. Признание недействующей предполагает, в частности, запрет на повторное принятие такой нормы. В рассматриваемом контексте важна и схожая составляющая двух процедур, а именно основной результат, на который они направлены, – неприменение нормы (акта) в дальнейшем. Признание судом нормативного правового акта (полностью или в части) недействующим способствует достижению указанного результата.

Следовательно, актуализируется вопрос о справедливости привлечения представительного органа к ответственности в ситуации, когда негативные последствия основания для роспуска фактически устранены самим судебным актом. Формальное применение норм права, как отмечено выше, в данном случае недопустимо с учетом природы муниципальной власти. В этой связи уместно обратиться к анализу судебной практики на предмет того, какие **действия** необходимо совершить представителю органа после признания принятого им нормативного правового акта недействующим.

Во-первых, **опубликование решения суда** о признании нормативного правового акта недействующим в издании, в котором этот акт был опубликован. Соответствующая обязанность следует из нормы п. 2 ч. 4 ст. 215 КАС РФ, которая хотя прямо и не указывает на обязываемого субъекта, но ее телеологическое толкование позволяет определить, что это должен сделать представительный орган. Иногда суды прямо предписывают представителю органа отменить оспариваемый нормативный акт⁶ или опубликовать решение суда⁷.

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102380990> (дата обращения: 31.01.2023).

⁶ Решение Калининградского областного суда от 27 августа 2007 г. № 3-119, 3-120/2007 // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/9735192/> (дата обращения: 31.01.2023).

⁷ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 5 апреля 2017 г. по делу № 33А-3529/2017 // КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOKI&n=306788#wexwdfTctgNx9HjA1> (дата обращения: 31.01.2023).

Опубликование решения суда служит гарантией реализации принципа правовой определенности: до населения муниципального образования должна быть донесена информация, что ранее принятый нормативный правовой акт признан недействующим полностью или в части. В противном случае на граждан была бы фактически возложена непропорциональная обязанность по самостоятельной проверке актуальности муниципальных нормативных правовых актов.

Таким образом, в рассматриваемом случае представительный орган привлекается к ответственности во многом за невыполнение обязанности по опубликованию решения суда. Учитывая, что основная цель (признание нормативного правового акта недействительным) достигается посредством принятия судебного акта, и принимая во внимание природу муниципальной власти (в первую очередь принцип самостоятельности местного самоуправления), целесообразно рассмотреть вопрос об использовании иных механизмов защиты прав граждан, не связанных с роспуском представительного органа.

Подобные механизмы воздействия на местные органы власти используются в зарубежных правовых системах. Например, в Испании получил распространение институт, именуемый суброгацией (Fernández-Rubio Hornillos 2017: 182-183), в рамках муниципальных правоотношений представляющий собой осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления (в случае их бездействия) центральными или региональными органами власти за счет местных бюджетов. Суброгация может применяться в течение определенного времени или однократно, обычно пока местные органы власти не возобновят осуществление соответствующих полномочий (Galán Galán 2012).

Отдельные правовые основы для применения подобного механизма имеются и в России, они заложены в ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ. В случае некоторой конкретизации в рамках нового федерального закона он может применяться и в рассматриваемом случае в форме опубликования решения суда и информации об отмене оспоренного нормативного правового акта вместо представительного органа органами государственной власти субъекта Федерации. С точки зрения концепции муниципально-правовой ответственности такой подход представляется адекватным в контексте пропорциональности меры ответственности и допущенного нарушения, а также соотношения принципов самостоятельности и законности в деятельности органов местного самоуправления. Указанный подход вполне применим и с точки зрения доминирующего в настоящее время в части регулирования деятельности муниципальной власти принципа единства публичной власти. В целом использование альтернативных способов воздействия на органы местного самоуправления (отличных от принудительного досрочного прекращения их полномочий) при допущенных последними нарушениях закона следует потенциально рассматривать в качестве характерной черты муниципально-правовой ответственности при содержательном формулировании соответствующей концепции. Однако применение данного подхода должно соответствовать принципу законности

и справедливости, в связи с чем он требует некоторого осмысления в законотворчестве и правоприменительной практике. В случае сохранения *status quo* (наиболее вероятный сценарий) представляется необходимым несколько конкретизировать в новом законе действия представительного органа по исполнению решения суда.

Во-вторых, **принятие нового нормативного правового акта**. Встречаются ситуации, когда нормативный правовой акт признается недействующим в части из-за отсутствия в нем обязательных положений либо в связи с необходимостью корректировки отдельных положений. Такие обстоятельства типичны для уставов муниципальных образований в условиях изменения федерального или регионального законодательства: в определенный момент изначально законные положения перестают быть таковыми, что устанавливается в судебном порядке, и у представительного органа возникает обязанность привести устав в соответствие с законодательством. Тот факт, что нормативный правовой акт на момент его принятия соответствовал федеральному законодательству, не свидетельствует об отсутствии оснований для наступления ответственности представительного органа перед государством⁸. Подобные обстоятельства сложились при роспуске Елецкого городского Совета депутатов⁹, Тындинской городской Думы¹⁰.

В данном случае ситуация выглядит сложнее, чем при отмене акта представительного органа: от последнего требуется не только выполнить формальные действия, но и принять нормативный правовой акт. Применение меры ответственности в виде роспуска представительного органа здесь выглядит более оправданным, хотя имеются определенные нюансы: в условиях частого дублирования норм федерального и регионального законодательства в уставах муниципальных образований (Холодов 2018; Багмет, Бычкова 2021) перманентное изменение законодательства создает дополнительные риски с точки зрения ответственности представительного органа. Решение данной проблемы видится прежде всего в изменении подходов к юридической технике и нормотворческой практике, однако данный вопрос выходит за рамки настоящего исследования.

Стоит признать, что в ряде случаев в законодательстве и правоприменительной практике прослеживается последовательный отказ от формального применения норм права, что способствует учету природы муниципальной власти в рамках концепции муниципально-правовой ответственности.

⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2007 г. по делу № 73-Г07-4 // Договор-Юрист.Ру. URL: https://dogovor-urist.ru/судебная_практика/дело/73-г07-4/ (дата обращения: 31.01.2023).

⁹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 августа 2006 г. по делу № 77-Г06-3 // Судебная система Российской Федерации. URL: https://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_35621.htm (дата обращения: 31.01.2023).

¹⁰ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 2 июля 2020 г. № 88а-4284/2020 // Девятый кассационный суд общей юрисдикции. URL: https://9kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=8618005&case_uid=d3ec5b15-e8a8-4186-8747-6f63b46151c7&new=0&delo_id=43 (дата обращения: 31.01.2023).

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ факт неисполнения решения суда, которым нормативный правовой акт признан противоречащим законодательству, должен быть подтвержден решением суда. Важность второго решения суда с теоретической и практической точки зрения заключается в том, что именно это нарушение – неисполнение первого решения суда – является основанием для инициирования процедуры роспуска представительного органа.

Анализ правоприменительной практики показывает, что второе решение отнюдь не является формальным требованием. В условиях неполной ясности относительно действий представительного органа по исполнению решения суда установление факта его неисполнения требует правового анализа. Кроме того, буквальное толкование соответствующих норм предполагает значительную степень усмотрения у субъекта, устанавливающего такой факт. Закон не требует от представительного органа исполнить решение суда; от него требуется *принять в пределах своих полномочий меры по исполнению решения суда*. Вопрос о достаточности таких мер является ключевым для установления факта, на основании которого и осуществляется роспуск представительного органа. Практика знает примеры, когда, несмотря на формальное неисполнение решения суда (неопубликование первого решения), суд отказывал в установлении факта неисполнения такого решения, ссылаясь на то, что представительный орган предпринял достаточные меры для исполнения решения суда, но не исполнил его в связи с объективной невозможностью¹¹.

Следовательно, основанием для роспуска представительного органа является не формальное неисполнение решения суда, а виновное принятие мер по исполнению решения суда, что отвечает критериям справедливости и соразмерности. Установление факта неисполнения решения суда именно в судебном порядке и именно до инициирования процедуры роспуска свидетельствует о дополнительных гарантиях для представительного органа и вытекает из логики правового регулирования местного самоуправления. Подобный подход целесообразно рассматривать в качестве базового при формулировании концепции муниципально-правовой ответственности.

Вместе с тем законопроектом № 40361-8 (ч. 3 ст. 17) предлагается отменить судебный порядок установления факта неисполнения представительным органом решения суда. Следовательно, соответствующий факт будет оцениваться исключительно инициатором роспуска (главой субъекта Российской Федерации) и органом, принимающим решение о роспуске (законодательным органом соответствующего региона). Безусловно, у представительного органа остается право на обжалование решения о роспуске *a posteriori*, однако случаи успешного обжалования уже принятых законов

¹¹ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 5 апреля 2017 г. по делу № 33А-3529/2017 // КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOKI&n=306788#wexwdfTctgNx9HjA1> (дата обращения: 31.01.2023).

о роспуске крайне редки. В таком случае предметом проверки, как правило, является соблюдение формальной процедуры принятия закона о роспуске. Следовательно, предлагаемый подход может повлечь определенное сокращение гарантий представительного органа.

Принимая во внимание общее направление муниципальной реформы, характеризующееся усилением влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на деятельность органов местного самоуправления, а также с учетом значимости второго судебного разбирательства в рассматриваемой процедуре, представляется целесообразным сохранить существующий подход. Это в большей степени соотносится с предложенным содержанием концепции муниципально-правовой ответственности, которая базируется на разграничении органов публичной власти на государственные и муниципальные, а также комплексном учете принципов организации местного самоуправления.

Последовательный отказ от формального применения норм права свойственен судам и при установлении обязательных юридических фактов при привлечении представительного органа к ответственности за непроведение правомочного заседания. Исходя из буквального толкования норм чч. 2.1 и 2.2. ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ, суды при рассмотрении данной категории дел вправе лишь констатировать факт непроведения правомочного заседания в течение трех месяцев. Однако на практике они также устанавливают причины непроведения заседаний. Если заседание не проводилось по уважительным причинам, суд может отказать в удовлетворении требований об установлении факта непроведения правомочного заседания.

Подобный подход несколько противоречит буквальному толкованию норм права (ведь факт непроведения заседаний в таких случаях действительно имеет место), но является справедливым и обоснованным с точки зрения как природы местного самоуправления, так и самой процедуры привлечения к ответственности. В этом смысле можно приветствовать отход судов от формализма. Сведение природы судебного акта к простой констатации факта непроведения заседания приведет к обесцениванию (а фактически к ненужности) самой судебной процедуры при привлечении представительного органа к ответственности, а также к сокращению гарантий местного самоуправления. Применяемый судами подход соответствует и обосновываемому в рамках настоящей статьи критерию минимизации политической составляющей как отличительной черты муниципально-правовой ответственности, а также сформулированному Верховным Судом Российской Федерации критерию соразмерности санкции в виде роспуска представительного органа допущенному нарушению¹².

¹² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за I квартал 2000 г. (по гражданским делам) (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2000 г.) // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/11801953/> (дата обращения: 31.01.2023).

Примечательна в этой связи позиция Верховного Суда Республики Коми, который в апелляционном определении по делу № 33-357/2014 указал на отсутствие чрезвычайных обстоятельств, препятствовавших проведению правомочного заседания¹³. Следовательно, такие обстоятельства теоретически могут иметь место, что стало особенно актуально в условиях пандемии COVID-19, когда суды в определенных ситуациях признавали причины не проведения заседаний представительных органов уважительными в связи с соответствующими ограничениями, принятыми в целях стабилизации эпидемиологической ситуации¹⁴. Таким образом, для установления в судебном порядке факта непроведения правомочного заседания представительного органа обязательным условием является также отсутствие обстоятельств, препятствующих этому (как правило, чрезвычайного характера; к ним не относится, например, бездействие председателя по созыву заседаний¹⁵).

Подобные примеры из судебной практики демонстрируют не только важность формирования концепции муниципально-правовой ответственности, но и готовность ее восприятия и применения со стороны правоприменительных органов.

Минимизация политической составляющей при привлечении к муниципально-правовой ответственности. Публично-правовая, в особенности конституционно-правовая и муниципально-правовая, ответственность тесно связана с ответственностью политической. В этой связи представляется, что дифференциация конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности может характеризоваться и минимизацией политической составляющей при привлечении к муниципально-правовой ответственности. Соответствующий подход может быть положен в основу концепции муниципально-правовой ответственности. Это в некоторой степени предопределено природой муниципальной власти в том смысле, что с учетом компетенции местных органов политическая составляющая их деятельности выражена в меньшей степени, чем у центральных или региональных властей. На это указал и Конституционный Суд Российской Федерации: политическая составляющая не должна «оказывать определяющее влияние на содержание деятельности представительного органа муниципального образования...»¹⁶. Данная позиция требует

¹³ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 17 февраля 2014 г. по делу № 33-357/2014 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/ph8QRNeR4mNv/> (дата обращения: 31.01.2023).

¹⁴ Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19 мая 2021 г. № 88а-8877/2021 по делу № 2а-388/2020 // Консультант-плюс. URL: [https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ006&n=48187#7j\]4efT6qiwTbkfj](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ006&n=48187#7j]4efT6qiwTbkfj) (дата обращения: 31.01.2023).

¹⁵ См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2008 г. № 8-Г08-9 // Судебная система Российской Федерации. URL: https://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_40060.htm (дата обращения: 31.01.2023).

¹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2021 г. № 50-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111260001> (дата обращения: 31.01.2023).

некоторой конкретизации и дополнительного анализа, но стоит отметить, что подобный подход весьма распространен в европейской доктрине конституционного и административного права.

Необходимость минимизации политической составляющей при привлечении именно к муниципально-правовой ответственности, как представляется, обусловлена также тем, что органы местного самоуправления не участвуют в правовом регулировании юридической ответственности, что отличает их от центральных и региональных органов публичной власти (Малько, Липинский, Маркунин 2021: 49). Возможность муниципальной власти оказывать влияние на соответствующее регулирование сведена к минимуму, поэтому при принятии решений о привлечении к ответственности видится справедливым политическую составляющую минимизировать¹⁷.

С учетом изложенного сформулированное ранее в настоящей статье предложение о сохранении судебного порядка при установлении факта неисполнения решения суда (при принятии незаконного нормативного правового акта) выглядит необходимым, поскольку именно судебный порядок предполагает минимизацию политической составляющей при принятии решения о привлечении к муниципально-правовой ответственности в целом и роспуске представительного органа в частности.

В то же время при формулировании концепции муниципально-правовой ответственности следует признать, что полностью исключить политическую составляющую невозможно. С учетом статуса субъектов, принимающих соответствующие решения (глава субъекта Федерации и законодательный орган субъекта Федерации), у них должна быть определенная степень усмотрения в рассматриваемом вопросе, на которую потенциально могут влиять и политические факторы.

В данном контексте обращает на себя внимание то обстоятельство, что законодательно не до конца прояснена природа инициативы о роспуске представительного органа, в частности, является ли внесение проекта закона о роспуске правом или обязанностью высшего должностного лица субъекта Федерации. Почву для противоречивых точек зрения дают нормы чч. 1, 2.1 и 2.2 Федерального закона № 131-ФЗ (а также законопроект № 40361-8 в ч. 3 ст. 17), которые изложены императивно и используют формулиров-

¹⁷ Зарубежным правопорядкам известны обратные примеры отсутствия элемента предварительного судебного контроля при роспуске местных советов при довольно расплывчатом формулировании оснований такой меры ответственности. Указанные подходы встречаются, например, в Ирландии (Казанник, Костюков 2020), Франции (Алексеев 2015), Испании (Комлев 2020). При принятии решения о роспуске местного совета данный вопрос сознательно политизируется: в процедуре роспуска задействованы центральные и региональные власти, а итоговое решение принимается высокопоставленными должностными лицами (вплоть до главы государства). В таком случае высокая степень политизации вопроса выступает гарантией для муниципальной власти, поскольку на соответствующих должностных лиц возложены потенциально высокие политические риски. Однако подобный подход применим не во всех странах и требует концептуальных нормативных изменений, в связи с чем рассматривать его применительно к России в настоящее время видится нецелесообразным.

ку: «...вносит... проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа...»

Однако признание законодательной инициативы обязанностью противоречит самой ее природе и превращает ее в формальность, существенно обесценивая роль главы субъекта Федерации в процедуре роспуска представительного органа, что не соотносится с его статусом. Представляется, что законодатель неслучайно включает в процедуру роспуска представительного органа целый ряд различных субъектов, предоставляя каждому из них определенную степень усмотрения. Рассмотрение законодательной инициативы в качестве обязанности влечет за собой вопрос о возможности ее принудительного исполнения, что с учетом характера рассматриваемых правоотношений и сокращенных сроков представляется затруднительным. Указанное, в свою очередь, может подорвать авторитет права, что особенно чувствительно применительно к публично-правовой, в частности муниципально-правовой, ответственности.

Учитывая изложенное, довод о праве, но не обязанности внесения соответствующего законопроекта о роспуске представительного органа кажется более обоснованным. Косвенно на это указывается и в правоприменительной практике¹⁸. Важно также отметить, что возможности для злоупотреблений политической составляющей при принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих решений сведены к минимуму при сохранении обязательной предварительной судебной проверки оснований для роспуска. При таком подходе сохранение минимальной политической составляющей при принятии решения о внесении законопроекта о роспуске представительного органа выглядит оправданным в контексте содержательного наполнения концепции муниципально-правовой ответственности.

При принятии нового закона о местном самоуправлении законодатель может развеять все сомнения, несколько изменив формулировку и указав на право главы субъекта Российской Федерации внести инициативу о роспуске представительного органа.

Близость муниципальной власти к населению. Помимо рассмотренных оснований для роспуска представительного органа – принятие незаконного акта и непроведение заседания, необходимо также отметить наличие нормы, которая предполагает возможность досрочного прекращения полномочий представительного органа в связи с нарушением им срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан (ч. 16 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ; ч. 6 ст. 17 законопроекта № 40361-8). Каких-либо пояснений об иных условиях и порядке применения данного положения

¹⁸ См., напр.: Решение Пермского краевого суда от 21 января 2011 г. по делу № 3-15-2011, 3-19-2011 // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/16144185/>; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2011 г. № 44-Г11-11 // Судебная система Российской Федерации. URL: https://www.sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsud_big_49049.htm (дата обращения: 31.01.2023).

действующее законодательство и законопроект не содержат, в то время как объективных политико-правовых оснований для подобного нормативного умолчания не усматривается. Некоторые авторы отмечают, что имеющееся регулирование является достаточным основанием для обращения в суд (например, со стороны граждан) с требованием о роспуске представительного органа (Бабичев, Шугрина 2015). Однако все же представляется необходимой конкретизация указанной нормы, чего требует и принцип правовой определенности. Достаточной степенью конкретизации с учетом принципа самостоятельности местного самоуправления будет указание на право граждан на обращение в суд с соответствующим иском и регулирование отдельных процессуальных аспектов реализации данного права.

В контексте содержательного наполнения концепции муниципально-правовой ответственности видится правильным предъявление к правовому регулированию такой ответственности требований о сочетании повышенной степени определенности правовых норм, регулирующих вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, и использовании в разумных пределах диспозитивного метода правового регулирования в ситуациях, когда в соответствующих процедурах участвуют граждане. Такой подход призван повысить значение принципа самостоятельности местного самоуправления, требующего некоторого содержательного переосмысления в условиях превалирования принципа единства органов публичной власти. В указанном контексте перечень оснований для подачи подобных исков может быть несколько расширен, особенно с учетом отсутствия в законопроекте предусмотренной в действующем законодательстве процедуры отзыва муниципальных депутатов.

Кроме того, имеет смысл рассмотреть возможность сочетания механизмов ответственности перед государством и перед населением в форме участия последнего (на определенной стадии) в процессе привлечения представительного органа к ответственности. Указанный подход представляется актуальным в условиях растущего запроса на контроль избирателей за деятельностью органов публичной власти (Кошель 2020: 141), о чем свидетельствует и правоприменительная практика. Вместе с тем попытки граждан установить в судебном порядке факт непроведения представительным органом правомочного заседания в трехмесячный срок вызывают трудности, поскольку суды, ссылаясь на ст. 218 КАС РФ, требуют доказать не только факт непроведения заседания, но и конкретное нарушение прав и свобод. С одной стороны, суды обоснованно указывают на недопустимость роспуска представительного органа по формальным основаниям, определяя при этом истинные мотивы истцов¹⁹. С другой стороны, вопрос требует более гибкого решения как в процессуальной плоскости (в том числе в части определения стандартов доказывания), так и с точки зрения сущностных

¹⁹Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 23 июня 2021 г. № 88а-10694/2021 по делу № 8а-8491/2021 // Третий кассационный суд общей юрисдикции. URL: https://3kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srnum=1&name_op=case&case_id=12183243&case_uid=7555aa09-50fc-40b6-ae4d-7e703cdae2df&new=0&delo_id=43 (дата обращения: 31.01.2023).

подходов к участию граждан в процедуре ответственности представительного органа. Конституционный Суд Российской Федерации, в свою очередь, не нашел оснований для формулирования содержательных правовых позиций по данному вопросу²⁰.

Подобные неоднозначные ситуации демонстрируют актуальность и своевременность содержательного наполнения концепции муниципально-правовой ответственности, которая может быть использована в законотворчестве и правоприменении. Принятие нового закона – хорошая возможность внедрения подходов о близости муниципальной власти к населению в отечественное законодательство о местном самоуправлении путем увеличения роли населения в процедуре привлечения представительного органа к ответственности.

Близость муниципальной власти к населению проявляется и в требовании для представительного органа действовать в интересах населения, а создание видимости надлежащего исполнения своих полномочий должно пресекаться. Такой подход демонстрирует правоприменительная практика по некоторым вопросам, касающимся правомочности заседания представительного органа. Например, не считается правомочным заседание в случаях, когда при первоначальном наличии кворума часть депутатов покидают заседание до утверждения повестки и принятия решения хотя бы по одному вопросу²¹. Подобный подход представляется вполне логичным, поскольку имеет место фактическое устранение представительного органа от решения вопросов местного значения.

С точки зрения учета прав граждан в контексте привлечения представительного органа к муниципально-правовой ответственности примечательно определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции по делу № 2-209/2020²². Рассмотрев спор по правилам ГПК РФ, он разграничил иск об установлении факта и иск о признании бездействия незаконным и отказал гражданину в удовлетворении заявления об установлении факта непроведения правомочного заседания представительного органа. По мнению суда, правом на обращение с исковым заявлением об установлении юридического факта в защиту прав и законных интересов Российской Федерации обладает прокурор (ст. 45 ГПК РФ), у граждан такого права нет.

²⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2022 г. № 34-О // Конституционный Суд Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision590621.pdf>; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 516-О // Конституционный Суд Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision600270.pdf> (дата обращения: 31.01.2023).

²¹ См., напр.: Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 28 апреля 2021 г. № 88а-6747/2021 // Судебные решения РФ. URL: <https://судебные-решения.рф/58382497> (дата обращения: 31.01.2023).

²² Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 23 ноября 2020 г. № 88-16253/2020 по делу № 2-209/2020 // КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ003&n=21813#Xp19efYjz4uWjfO1> (дата обращения: 31.01.2023).

Не отрицая справедливость разделения соответствующих типов исков, отметим, что позиция суда об отказе в иске со ссылкой на норму ч. 1 ст. 45 ГПК РФ вызывает некоторое удивление. Дело в том, что российским судам в целом свойственен патерналистский подход, который в самых общих чертах сводится к следующему: даже если истец обосновывает свои требования ошибочными ссылками на нормы права и ошибочными требованиями, суд должен, поняв, что в действительности хочет истец, рассматривать соответствующие требования, применяя верные нормы права²³. Подобный подход изначально сформулирован для гражданского процесса, но едва ли имеются обоснованные препятствия для его применения в административном судопроизводстве.

В рассматриваемом примере остается неясным, почему суд рассмотрел административное по своей природе дело по правилам ГПК РФ, а также не переквалифицировал требования заявителя как требование о признании незаконным бездействия представительного органа. Хотя, конечно, для всесторонней оценки позиции суда необходимо изучение материалов дела. Приведенный пример свидетельствует об актуальности рассмотрения возможности некоторой конкретизации в законодательстве прав граждан на обращение в суд по рассматриваемому вопросу, а также на включение населения муниципального образования в процедуру привлечения представительного органа к ответственности в виде роспуска. Деятельность органов местного самоуправления (равно как и роспуск представительного органа) в конечном счете осуществляется в интересах местного населения.

Также стоит отметить, что в юридической литературе встречается точка зрения о необходимости расширения перечня субъектов законодательной инициативы при роспуске представительного органа, в частности, таким правом предлагается наделить местную администрацию (Правдин 2012). Данная позиция представляется небесспорной с учетом контрольных функций представительного органа по отношению к местной администрации, его права удалять в отставку главу муниципального образования (который может являться главой местной администрации), а также с учетом трудностей в практической реализации принципа верховенства совета (Ларичев 2020). В случае расширения перечня субъектов законодательной инициативы по указанному вопросу основным «кандидатом» для наделения таким правом должно стать население муниципального образования, что в большей мере способствует учету природы муниципальной власти (в частности принципа субсидиарности) в рамках концепции муниципально-правовой ответственности.

²³ См., напр.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 11 (п. 6) // Верховный Суд Российской Федерации. URL: <https://www.vsrfg.ru/documents/own/8142/>; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 2 марта 2021 г. № 53-КГ20-26-К8 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-02032021-n-53-kg20-26-k8/> (дата обращения: 31.01.2023).

Правовая определенность норм как характерный элемент муниципально-правовой ответственности

Помимо требований непосредственно к содержанию норм, регулирующих отдельные вопросы муниципально-правовой ответственности, стоит также обратить внимание на требования к их изложению. Учитывая особую роль института ответственности среди элементов правового статуса органов местного самоуправления и особенно представительного органа, представляется целесообразным среди характерных особенностей муниципально-правовой ответственности выделить повышенные требования к правовой определенности норм, регламентирующих вопросы такой ответственности.

Принцип правовой определенности сам по себе включает несколько элементов (Бершицкий 2021: 6) В контексте муниципально-правовой ответственности актуализируется применение таких элементов, как предсказуемость законов, их стабильность и последовательность. Важным с точки зрения муниципально-правовой ответственности представляется и требование о максимальном сокращении периода нахождения в состоянии неопределенности статуса представительного органа, что нередко является следствием реализации предусмотренных законом процедур его роспуска и последующего обжалования принятых решений.

Стоит признать, что с рассматриваемой точки зрения действующее и предлагаемое правовое регулирование вопросов, связанных с ответственностью представительного органа, не всегда в полной мере отвечает повышенным критериям правовой определенности. Например, нормы чч. 2.1 и 2.2 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ фактически предусматривают привлечение представительного органа к ответственности за одно и то же: непроведение правомочного заседания в трехмесячный срок, что должно быть установлено вступившим в законную силу решением суда. Единственное различие между указанными нормами состоит в том, что в ч. 2.1 речь идет о непроведении правомочного заседания избранным в правомочном составе представительным органом, в то время как ч. 2.2 указывает на непроведение правомочного заседания *вновь* избранным представительным органом. Представляется, что во втором случае имеется в виду первое заседание представительного органа, в первом – все последующие.

Подобное разграничение представляется необоснованным. Еще больше вопросов вызывают отдельные последствия подобного разграничения. В одном случае следствием роспуска является опровержимая презумпция вины депутата, влекущая ограничение возможности выдвигать свою кандидатуру на следующих выборах, в другом таких последствий нет²⁴. Цель законодателя в подобном разделении фактически одного и того же основания для роспуска представительного органа остается неясной.

²⁴ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 32) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 31.01.2023).

Законопроектом № 40361-8 от указанного разграничения предлагается отказаться, что можно только приветствовать. Вместе с тем используемая в нем формулировка (п. 2 ч. 3 ст. 17) также представляется не самой удачной: представительный орган может быть распущен, если вступившим в законную силу решением суда установлено, что *вновь избранный* в правомочном составе представительный орган в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания. Указание на «вновь избранный» может привести к неправильному толкованию соответствующей нормы с учетом действующего правового регулирования. Более того, в принятом в конце 2021 г. Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²⁵ закреплён подход о разделении «избранного» и «вновь избранного» законодательного органа субъекта Федерации как оснований для его роспуска, что представляется нелогичным, а в редакции законопроекта № 40361-8 – непоследовательным. В таких условиях у правоприменителей может сложиться впечатление, что распустить представительный орган можно только за непроведение первого правомочного заседания в установленный срок. Однако вряд ли законодатель имеет в виду такой сомнительный и не имеющий политико-правовых оснований подход.

Более удачным решением представляется закрепление в законодательстве ответственности в виде роспуска за непроведение правомочных заседаний *для избранного в правомочном составе представительного органа муниципального образования*. Подобная формулировка в большей степени соответствует критерию повышенной степени определенности правовых норм в рамках концепции муниципально-правовой ответственности.

С точки зрения самой процедуры роспуска и последовательности принимаемых решений следует обратить внимание на то обстоятельство, что Федеральный закон № 131-ФЗ дифференцирует срок, в течение которого может быть внесен проект закона о роспуске представительного органа, в зависимости от оснований роспуска: при принятии незаконного нормативного правового акта – один месяц, при непроведении правомочного заседания – три месяца с даты вступления в силу соответствующего решения суда. Подобная дифференциация представляется не совсем логичной, поэтому предложенную законопроектом № 40361-8 унификацию сроков можно в целом приветствовать. Однако вместо предложенных трех месяцев более логичным видится месячный срок для внесения законопроекта о роспуске с целью сокращения периода нахождения представительного органа и населения муниципального образования в состоянии неопределенности.

В юридической литературе высказываются сомнения и относительно квалификации акта законодательного органа субъекта Федерации о роспуске представительного органа в качестве закона в связи с тем, что

²⁵ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Консультант-Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 31.01.2023).

закон не может быть актом применения норм права (Заболотских 2011). Данный вопрос носит преимущественно доктринальный характер, но может иметь и определенные практические последствия. Например, с точки зрения возможности обжалования его в Конституционном Суде (что, вероятно, должно блокироваться судом в связи с отсутствием признаков нормативности таких актов). Однако теоретически могут возникнуть и менее очевидные коллизии. С учетом того, что природа актов о привлечении органов местного самоуправления к ответственности нередко вызывает вопросы у правоприменителей²⁶, в рамках проводимой муниципальной реформы следует конкретизировать подход к определению юридической квалификации акта о роспуске представительного органа, что немаловажно с точки зрения предъявления повышенных требований к правовой определенности норм в рамках концепции муниципально-правовой ответственности.

Следует отметить позитивные направления развития правоприменительной практики, а также предложенной муниципальной реформы с точки зрения реализации принципа правовой определенности. Так, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает сокращенные сроки как для обжалования закона о роспуске представительного органа, так и для соответствующего судебного разбирательства. Установление таких сокращенных сроков является результатом инкорпорирования в законодательство правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлении № 15-П²⁷ применительно к институту удаления главы муниципального образования в отставку, но равным образом применимых ко всем случаям привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности²⁸. Такой подход отражает принцип взаимосвязи правовой природы местного самоуправления и института муниципально-правовой ответственности. Поэтому его распространение на муниципально-правовую ответственность в целом (а не только на отдельные процедуры) однозначно следует поддержать.

²⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. № 12-О // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201802080014> (дата обращения: 31.01.2023).

²⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201307020002> (дата обращения: 31.01.2023).

²⁸ Суть позиции Конституционного Суда сводится к необходимости сочетания двух противопоставляемых интересов: интереса органа (должностного лица) в обжаловании решения о привлечении к ответственности и публичного интереса жителей муниципального образования в сокращении периода нахождения в состоянии неопределенности относительного статуса соответствующих органов и должностных лиц. Сокращенные сроки направлены на предотвращение ситуаций, когда успешное обжалование в суде закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа потеряет смысл в связи с формированием нового состава представительного органа.

Аналогичные процессуальные сроки в расширенном виде содержатся в КАС РФ (согласно ч. 4 ст. 305 они распространяются и на апелляционные суды). В этой связи законопроектом № 40361-8 предлагается исключить из законодательства о местном самоуправлении указание на сроки рассмотрения дела в суде. Предложение законодателя об устранении такого нормативного дублирования следует поддержать.

В условиях сокращенных сроков на обжалование актуализируется вопрос о возможности восстановления пропущенных сроков. Российскому праву известны случаи установления пресекательных процессуальных сроков (например, ст. 240 КАС РФ), но по рассматриваемой категории дел законодательство не запрещает восстановление пропущенного на обжалование срока. Однако, учитывая изложенные выше особенности, восстановление должно допускаться в исключительных случаях. В целом такой подход обоснованно и последовательно применяется судами при рассмотрении соответствующих споров.

Однако возникают и неоднозначные ситуации. Примечательна в этом смысле позиция Второго апелляционного суда общей юрисдикции, который указал, что отмена решения судов, установивших факт непроведения заседания представительного органа, не является основанием для восстановления пропущенного срока для обжалования закона о роспуске представительного органа²⁹. Учитывая обстоятельства дела³⁰, сам по себе отказ в удовлетворении требований представляется логичным. При этом обоснование, как представляется, должно быть иным. Такой отказ, вероятно, следовало обосновать со ссылкой на принцип правовой определенности и на невозможность исполнения решения суда³¹.

Подобные споры свидетельствуют об актуальности формулирования концепции муниципально-правовой ответственности и ее содержательного наполнения. Решение данной научной задачи среди прочего призвано оказать правоприменителям содействие в разрешении неоднозначных конфликтов между субъектами муниципальных правоотношений по вопросу привлечения органов местного самоуправления к ответственности.

²⁹ Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 13 июля 2020 г. № 66а-659/2020 // КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOAS&n=5733#4aLdefTsmo7bA7vC> (дата обращения: 31.01.2023).

³⁰ На момент рассмотрения жалобы уже был сформирован новый состав представительного органа. Следовательно, удовлетворение заявления и отмена закона субъекта Федерации о роспуске представительного органа привели бы к ситуации противопоставления предыдущего и действующего составов представительного органа.

³¹ Специфика отдельных правоотношений предполагает, что при определенных нарушениях не всегда возможно в полной мере восстановить нарушенные права, однако у лиц, чьи права нарушены, имеется возможность требовать компенсации в установленном порядке. См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2021 г. № 6-П // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_379267/ (дата обращения: 31.01.2023).

Требования относительно правовой определенности связаны также с развитием современных технологий и воздействием нестандартных ситуаций, к которым следует отнести пандемию коронавируса. В таких условиях приобретает актуальность вопрос о возможности проведения заседаний представительного органа муниципального образования в дистанционном формате. В настоящий момент с известной долей условности можно сказать, что судебная практика (по крайней мере, на уровне кассационных судов общей юрисдикции) признает возможность проведения дистанционного заседания, однако при условии подробного регулирования его порядка и условий³². Однако и здесь встает вопрос о правовой определенности норм, на что обратил внимание суд в анализируемом деле. В целях обеспечения такой определенности, а также в условиях распространения преимущественно легистского типа правопонимания у правоприменителей (Баранов 2015) вопрос требует дополнительного правового регулирования, и принятие нового закона о местном самоуправлении является подходящим для этого моментом.

Заключение

Представительный орган является системообразующим органом местного самоуправления, наиболее тесно связанным с местным населением в силу особенностей своего формирования. Поскольку в муниципально-правовой ответственности заложен определенный конфликт между элементами централизации и децентрализации публичной власти, между принципами самостоятельности и законности деятельности органов местного самоуправления, важнейшей задачей при правовом регулировании является учет изложенных особенностей. Дополнительным аргументом выступает конституционно закрепленное обособление муниципальной власти как особой разновидности публичной власти.

В результате проведенного исследования на примере представительного органа выделены отличительные черты, которые должны быть положены в основу концепции муниципально-правовой ответственности, что позволит более четко разграничить два во многом схожих вида ответственности – конституционно-правовую и муниципально-правовую, не только по формальным признакам, зависящим от нормативного регулирования в текущий момент времени (субъекты, налагаемые санкции и т.д.), но и содержательно.

В качестве отличительных характеристик муниципально-правовой ответственности предлагается рассматривать:

– учет комплексного характера муниципальных правоотношений при правовом регулировании муниципально-правовой ответственности и принятии правоприменительных решений;

³² Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2021 г. № 88а-19751/2021 // Судебные решения РФ. URL: <https://судебныерешения.рф/64621666> (дата обращения: 31.01.2023).

– взаимосвязь правовой природы местного самоуправления (что предполагает близость муниципальной власти к населению и активное участие последнего в осуществлении местного самоуправления) и муниципально-правовой ответственности;

– минимизацию политической составляющей при привлечении к муниципально-правовой ответственности;

– комплексный учет принципов местного самоуправления, динамики правового регулирования местного самоуправления;

– повышенную степень определенности правовых норм, регулирующих вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

– преимущественно диспозитивный метод правового регулирования порядка участия граждан в процедуре привлечения к ответственности;

– наличие баланса между сложностью процедуры привлечения к ответственности и ее практической реалистичностью;

– использование по мере возможности альтернативных способов воздействия на органы местного самоуправления (отличных от принудительного досрочного прекращения их полномочий) при допущении ими нарушений законодательства.

Данные особенности следует учитывать в законотворчестве и правоприменении для наиболее эффективной реализации муниципальной властью своих функций.

Применительно непосредственно к ответственности представительного органа важно отметить, что действующее правовое регулирование рассматриваемого вопроса во многом соответствует изложенным характеристикам. Это предопределяет важность концептуального сохранения действующих механизмов с небольшой корректировкой законодательства. Конкретизируя данный тезис, следует отметить:

– необходимость сохранения двух решений суда в процедуре роспуска представительного органа по причине принятия незаконного нормативного правового акта;

– важность уточнения порядка участия граждан в делах об установлении факта непроведения правомочного заседания представительного органа;

– целесообразность применения альтернативных механизмов (вместо роспуска) в случае неопубликования решения суда о признании муниципальных нормативных правовых актов недействующими;

– своевременность конкретизации юридической квалификации акта о роспуске представительного органа.

Регулирование муниципально-правовой ответственности должно носить комплексный характер и учитывать общее направление развития законодательства о местном самоуправлении. Поскольку тенденции его развития свидетельствуют об увеличении влияния органов региональной власти на муниципальные, институт ответственности в рамках муниципальных правоотношений мог бы стать тем элементом правового статуса муниципальных образований, в рамках которого отчасти наблюдалась бы обратная

тенденция. Предложенные точечные корректировки законодательства соответствуют концепции муниципально-правовой ответственности и одновременно призваны способствовать поддержанию баланса между элементами централизации и децентрализации публичной власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Алексеев И.А. 2015. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики. Москва : Проспект. 320 с.

Бабичев И.В., Шугрина Е.С. (ред.) 2015. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). Москва : Норма : ИНФРА-М. 672 с.

Багмет А.М., Бычкова Е.И. 2021. Некоторые проблемы муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. № 9. С. 44-46. DOI 10.18572/1813-1247-2021-9-44-46

Баранов П.П. 2015. Легистский позитивизм в современной России // Северо-Кавказский юридический вестник. № 1. С. 9-15.

Бершицкий Э.Е. 2021. Правовая определенность и оценочные категории: краткий очерк на примере правонарушений в различных отраслях права. Москва : М-Логос. 154 с.

Варламова Н.В. 2022. Права человека и «юриспруденция ценностей» // Сравнительное конституционное обозрение. № 6. С. 11-45.

Заболотских Е.М. 2011. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. Москва : Проспект. 232 с.

Казаник А.И., Костюков А.Н. (ред.) 2020. Конституционное право : в 3 т. Т. 1. Москва : Проспект. 256 с.

Комлев Е.Ю. 2020. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. Москва : Наука. 199 с. DOI 10.7868/9785020408258

Кошель А.С. 2020. Основания и процедура досрочного прекращения полномочий депутатов // Антиномии. Т. 20, вып. 2. С. 127-155. DOI 10.24411/2686-7206-2020-10205

Ларичев А.А. 2020. Исторический и зарубежный опыт реализации принципа верховенства совета в системе местного управления и самоуправления: уроки для современной России // Актуальные проблемы российского права. Т. 15, № 3. С. 81-88. DOI 10.17803/1994-1471.2020.112.3.081-088

Малько А.В., Липинский Д.А., Маркунин Р.С. 2021. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Правоприменение. Т. 5, № 4. С. 43-54. DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54

Михеева Т.Н., Куприн М.А. 2021. О некоторых проблемах муниципально-правовой ответственности // Образование и право. № 4. С. 118-121. DOI 10.24412/2076-1503-2021-4-118-121

Правдин Д.Г. 2012. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации. Москва : ДМК Пресс. 160 с.

Томилова И.И., Школяренко Е.А. 2021. К вопросу о соотношении муниципально-правовой ответственности и конституционно-правовой ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. № 2. С. 27-29.

Филиппова А.В. 2018. Границы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. № 11. С. 30-35.

Холодов В.А. 2018. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов органов местного самоуправления: юридико-технические особенности структуры и содержания // Муниципальная служба: правовые вопросы. № 4. С. 5-8.

Шугрина Е.С. 2005. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. № 5. С. 34-40.

Eberhardt M.L. 2019. Revocatoria de mandato en Perú: Diseño institucional y resultados de su aplicación // Revista Derecho del Estado. No. 43. P. 321-350. DOI 10.18601/01229893.n43.12

Fernández-Rubio Hornillos, G. 2017. Competencias municipales: Tipologías y régimen jurídico: tesis doctoral. Madrid : Universidad Complutense de Madrid. 538 p. URL: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/41062/1/T38335.pdf> (дата обращения: 31.01.2023).

Galán Galán A. 2012. Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales // Crisis económica y reforma del régimen local / coordinado por L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz, M. Hernando Rydings, E. Carbonell Porrás. Aranzadi Thomson Reuters. P. 329-346.

References

Alekseev I.A. *Municipal Legal Responsibility: Problems of Theory and Practice*, Moscow, Prospekt, 2015, 320 p. (In Russ.).

Babichev I.V., Shugrina E.S. (eds.) *Commentary to the Federal Law “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” (article-by-article)*, Moscow, Norma & INFRA-M, 2015, 672 p.

Bagmet A.M., Bychkova E.I. Some Problems of Municipal Law Making, *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2021, no. 9, pp. 44-46. (In Russ.). DOI 10.18572/1813-1247-2021-9-44-46

Baranov P.P. Legistky Positivism in Modern Russia, *Severo-Kavkazskij juridicheskii vestnik* [North Caucasian Legal Bulletin], 2015, no. 1, pp. 9-15. (In Russ.).

Bershickii E.E. *Legal Certainty and Evaluative Categories: A Brief Essay on the Example of Offenses in Various Branches of Law*, Moscow, M-Logos, 2021, 154 p. (In Russ.).

Eberhardt, M. L. Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación [Recall in Perú: Institutional Design and Results of Its Application], *Revista Derecho del Estado* [State Law Journal], 2019, no. 43, pp. 321-350. (In Spanish). DOI 10.18601/01229893.n43.12

Fernández-Rubio Hornillos, G. *Competencias municipales: Tipologías y régimen jurídico: tesis doctoral* [Municipal Competences: Typologies and Legal Regime: PhD Thesis], Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2017, 538 p., available at: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/41062/1/T38335.pdf> (accessed January 31, 2023). (In Spanish).

Filippova A.V. Boundaries of the Municipal Legal Liability as an Independent Legal Liability Type, *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2018, no. 11, pp. 30-35. (In Russ.).

Galán Galán, Al. Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales, *Cosculluela Montaner L., Medina Alcoz L., Hernando Rydings M., Carbonell Porrás E. (eds.) Crisis económica y reforma del régimen local* [Economic Crisis and Reform of the Local Regime], Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 329-346. (In Spanish).

Kazannik A.I., Kostyukov A.N. (eds.) *Constitutional Law: in three volumes, vol. 1*, Moscow, Prospekt, 2020, 256 p. (In Russ.).

Kholodov V.A. The Articles of Association of a Municipal Structure in the System of Statutory Acts of Local Self-Government Authorities: Legal and Technical Peculiarities of the Structure and Content, *Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy* [Municipal Service: Legal Issues], 2018, no. 4, pp. 5-8. (In Russ.).

Komlev E.Yu. *Legal Basis for the Interaction of Local Self-Government Bodies with State and Regional Authorities in Spain*, Moscow, Nauka, 2020, 199 p. (In Russ.). DOI 10.7868/9785020408258

Koshel A.S. Legal Bases and Procedure for Early Termination of Members of Parliament, *Antinomii* [Antinomies], 2020, vol. 20, no. 2, pp. 127-155. (In Russ.). DOI 10.24411/2686-7206-2020-10205

Larichev A.A. Historical and Foreign Experience of Implementation of the Principle of Supremacy of the Council in the System of Local Government and Self-Government: Lessons for Modern Russia, *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 2020, vol. 15, no. 3, pp. 81-88. (In Russ.). DOI 10.17803/1994-1471.2020.112.3.081-088

Malko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S. The Role of Legal Responsibility in the Implementation of the Principle of the Unity of Public Authority in Russia, *Pravoprimenenie* [Law Enforcement Review], 2021, vol. 5, no. 4, pp. 43-54. (In Russ.). DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(4).43-54

Miheeva T.N., Kuprin M.A. On Some Problems of Municipal Legal Liability, *Obrazovanie i parvo* [Education and Law], 2021, no. 4, pp. 118-121. (In Russ.). DOI 10.24412/2076-1503-2021-4-118-121

Pravdin D.G. *Legal Regulation of Interaction Between Representative and Executive-Administrative Bodies of a Municipal Formation in the Russian Federation*, Moscow, DMK Press, 2012, 160 p. (In Russ.).

Shugrina E.S. Features of the Constitutional-Legal and Municipal-Legal Responsibility of Local Self-Government Bodies and Officials, *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2005, no. 5, pp. 34-40. (In Russ.).

Tomilova I.I., Shkolyarenko E.A. On the Issue of the Relationship between Municipal Legal Responsibility and Constitutional Legal Responsibility, *Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy* [Municipal Service: Legal Issues], 2021, no. 2, pp. 27-29. (In Russ.).

Varlamova N.V. Human Rights and "Value Jurisprudence", *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2022, no. 6, pp. 11-45. (In Russ.).

Zabolotskih E.M. *Responsibility of Officials and Local Self-Government Bodies: Scientific and Practical Guide*, Moscow, Prospekt, 2011, 232 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Евгений Юрьевич Комлев

кандидат юридических наук, заместитель директора юридического института по научной работе, доцент кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов; доцент департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия;
ORCID: 0000-0001-7246-8014;
ResearcherID: AAX-9965-2021;
Scopus AuthorID: 57221413495;
SPIN-код: 4470-8099;
E-mail: komleve@mail.ru

Evgeny Yu. Komlev

Candidate of Law, Deputy Dean for Research of the Law Institute, Associate Professor, Department of Municipal Law, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); Associate Professor, School of Public Law, National Research University Higher School of Economics (HSE University), Moscow, Russia;
ORCID: 0000-0001-7246-8014;
ResearcherID: AAX-9965-2021;
Scopus AuthorID: 57221413495;
SPIN-code: 4470-8099;
E-mail: komleve@mail.ru