жет рассматриваться как необходимое дополнение деятельности общего собрания, а деятельность правления является дополнением деятельности Совета.

Таким образом, в целом координационное управление призвано обеспечить баланс интересов членов-пайщиков, работников и менеджеров кооперативных организаций.

Литература

1. Теория управления: учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. Изд. 3-е, доп. и перераб. М.: Изд-во РАГС, 2008.
2. Закон РФ от 19.06.1992 г. № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» (в редакции Федеральных законов от 11.07.1997 г. № 97-ФЗ, от 28.04.2000 г. № 54-ФЗ, от 21.03.2002 г. № 31-ФЗ).
3. *Шаванс Б.* Типы и уровни правил в организациях, институтах и системах // Вопросы экономики. 2003. № 6.

Ответственность в муниципальном праве

Борис ХАЧАТУРЯН – кандидат исторических наук, доцент Дальневосточного филиала Российской академии правосудия, советник юстиции I класса

Европейская хартия местного самоуправления в ст. 3 установила, что местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел, под свою ответственность и в интересах населения.

Федеральные законы и № 154-ФЗ и № 131-ФЗ определяют местное самоуправление как самостоятельную деятельность населения под свою ответственность.

В теории права основанием любого вида юридической ответственности является правонарушение. Но основанием уголовной ответственности является преступление, гражданско-правовой – гражданско-правовой деликт, дисциплинарной – дисциплинарный проступок, конституционно-правовой – конституционный деликт. Основанием муниципально-правовой ответственности, на наш взгляд, должен быть муниципальный деликт, то есть правонарушение, противоречащее нормам муниципального права, установленным федеральным и региональным законодательством, уставом муниципального образования.

Может ли, исходя из этого понятия, население совершать правонарушения, для того, чтобы нести за это ответственность? Нет, конечно же. Вот почему Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 47 определял, что перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами несут ответственность органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с законом.

Статьей 48 устанавливалось, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения, при этом порядок и условия ответственности определяются уставами муниципального образования. Статьей 49 регламентировались порядок и основания ответственности перед государством, а ст. 50 – перед физическими и юридическими лицами.

Часть 5 ст. 18 предусматривала возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа, выборного должностного

лица местного самоуправления. То есть вводился так называемый императивный мандат. В соответствии с данной статьей в субъектах Российской Федерации были приняты законы об отзывах указанных лиц.

В Хабаровском крае 02.10.1997 г. был принят Закон «Об отзыве главы муниципального образования в Хабаровском крае», который прописал механизм отзыва, обозначив, что «глава муниципального образования в Хабаровском крае может быть отозван избирателями в порядке, установленном настоящим Законом, в случае если глава муниципального образования не оправдал доверия избирателей, самоустранился от выполнения своих обязанностей».

Казалось бы, данное положение должно было конкретизироваться соответствующими статьями в уставах муниципальных образований, но анализ уставов показывает, что это наименее проработанные разделы в нормативных документах муниципалитетов. Так, Уставом муниципального образования г. Хабаровска предусматривалась возможность отзыва избирателями депутата городской думы и мэра города (транскрипция Устава г. Хабаровска. – *Б.Х.*). Но если в отношении порядка отзыва депутатов говорилось, что он устанавливается городской думой в соответствии с действующим федеральным и краевым законодательством (п. 2.7 ст. 20), то отзыв мэра осуществляется на основании прямого волеизъявления жителей города, обладающих избирательным правом. Порядок отзыва утверждается городской думой (п. 1.7 ст. 25). Статья 27, дублируя это положение, говорила, что «основания и порядок проведения отзыва мэра устанавливается городской думой в соответствии с законодательством». При этом Устав г. Хабаровска вообще не давал ответа на вопрос, за что же может быть досрочно отозван депутат или мэр.

Анализ законов дальневосточных субъектов по отзыву депутатов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления показывает, что, во-первых, они были сделаны на очень низком юридическом уровне, что в последующем не позволило жителям муниципальных образований провести досрочные отзывы в своих муниципалитетах. Так, в начале 1999 г. жители города Хабаровска попытались досрочно отозвать мэра города Хабаровска П.Д. Филиппова. Но из-за неточностей и неясностей в краевом законе данная процедура не была доведена до логического конца.

Во-вторых, стало понятно, что отзыв – это нежизнеспособный институт. Так, 27.08.2000 г. было назначено и проведено, но из-за неявки установленного числа избирателей признано не состоявшимся голосование по досрочному отзыву главы муниципального образования – поселка городского типа Палана Корякского автономного округа Ю.А. Хнаева. Ю.А. Хнаев обратился в Конституционный суд Российской Федерации, который, рассмотрев дело, постановил признать не соответствующим Конституции Российской Федерации п. 1 ст. 2 и п. 1 ст. 39 Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», поскольку он допускает применение отзыва вне связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке. По мнению Конституционного суда, такая постановка вопроса допускает произвольное использование отзыва и не содержит гарантий от злоупотребления им, в частности по политическим мотивам.

Попыток отзыва муниципальных депутатов автору вообще не известно.

Что касается расшифровки термина «утрата доверия», то ни один устав дальневосточных субъектов ее не давал.

То есть практика показывает, что нормы Федерального закона № 154-ФЗ вывели депутатов и выборные должностные лица муниципалитетов из-под ответственности перед населением. Вот, на наш взгляд, одна из основных причин, почему в течение ряда лет отсутствовала вода во Владивостоке, замерзали города Артём и Петропавловск-Камчаткий и т.п.

Учитывая такой негативный опыт регламентации ответственности выборных лиц и органов местного самоуправления перед населением в российских муниципалитетах, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 71 устанавливает, что основания наступления их ответственности перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с настоящим федеральным законом.

При этом федеральный законодатель в ч. 2 ст. 71 и в п. 8 ч. 10 ст. 40 нового Федерального закона № 131-ФЗ (так же как и в старом Федеральном законе № 154-ФЗ) предусмотрел возможность досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного муниципального органа, выборного должностного лица местного самоуправления через их отзыв избирателями, а в. п. 9 ч. 10 ст. 40 – возможность досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления. Но теперь уже в ч. 2 ст. 24 федеральный законодатель постановил, что основания для отзыва указанных выше лиц и процедура их отзыва устанавливаются уставами муниципальных образований. При этом основаниями для отзыва могут служить только их конкретные противоправные решения или действия (бездействия) в случаях их подтверждения в судебном порядке.

То есть федеральный законодатель рассматривает досрочный отзыв как один из видов ответственности выборного должностного лица, который производится в соответствии с федеральным законодательством.

Как же на эти новшества откликнулись муниципальные нормотворцы? А никак. В муниципалитетах или не заметили принципиального изменения положений в Федеральном законе, или просто их проигнорировали. В большинстве уставов осталась только возможность отзыва населением депутата, выборного должностного лица. Так, ст. 62 Устава городского округа «город Хабаровск», в ред. Постановления Хабаровской городской думы от 13.07.2004 г. № 59, говоря об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением, устанавливала, что ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением г. Хабаровска наступает в случае *утраты доверия населения* (курсив наш. – *Б.Х.*). Ответственность перед населением реализуется в виде права на выражение недоверия соответствующим органам и должностным лицам. Формой ответственности является досрочное прекращение полномочий, в том числе отзыв.

В 2005 г. в городской думе шло обсуждения поправок в действующий устав города. Комментируемая статья формулировалась в новой редакции: «Основания наступления ответственности депутатов, мэра города перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются настоящим уставом в соответствии с Федеральным законом». При этом в уставе не предусматривалось никаких оснований. В ходе публичных дебатов была закреплена следующая норма: «Ответственность депутатов городской думы, мэра города перед населением города Хабаровска наступает в результате утраты доверия населения и осуществляется в формах: 1) отзыва депутата городской думы; 2) отзыва мэра города». Всё, круг замкнулся, вернулись к старой форме, предложенной еще Федеральным законом № 154-ФЗ.

В этом отношении заслуживает внимания пример ответственности английских муниципальных должностных лиц, приведенный Л.А. Велиховым в книге «Основы городского хозяйства» еще в 1928 г. Он говорит, что «в Англии существует бытовой прием, не зафиксированный в законодательстве. Устанавливается известная минимальная норма благоустройства в какой-либо отрасли хозяйства (например, в городе должно быть не более 2% неграмотных, смертность не должна превышать 20 человек на тысячу в год и т.п.). Когда сказанная норма нарушена, деятели городского самоуправления отдаются

под суд, так сказать, механически, за бездействие власти»*.

Остается также непонятным отсутствие в течение ряда лет в уставах муниципалитетов дисциплинарной ответственности выборных лиц. Трудовой кодекс РФ в ст. 7 устанавливает, что органы местного самоуправления вправе принимать акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции. При этом ст. 11 не вводит выборные должностные лица в список субъектов, на которых не распространяются нормы трудового права. Наоборот, в ст. 17 устанавливается, что трудовые отношения возникают, если избрание (выборы) на должность предполагает выполнение работником определенной трудовой функции. То есть нормы ТК РФ на выборных лиц распространяются полностью, в том числе и требования статей гл. 29, регламентирующих дисциплинарную ответственность. Вместе с тем ни один устав муниципалитета не предусматривает возможность дисциплинарной ответственности этих лиц. На наш взгляд, в уставах муниципальных образований необходимо указывать, кто и какие дисциплинарные взыскания может объявить выборным должностным лицам, порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания.

Отсутствие в уставах муниципальных образований оснований наступления ответственности депутатов, выборных должностных лиц, органов местного самоуправления перед населением и порядка решения этих вопросов, отсутствие дисциплинарной ответственности позволяет говорить о невыполнении требований ст. 71 Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальных образованиях. Это, в свою очередь, привело к созданию безответственных органов на уровне муниципалитетов. Необходимо ставить вопрос о несоответствии таких уставов федеральному законодательству, на что должны отреагировать органы прокуратуры. Федеральному законодателю следует помочь населению муниципалитетов поставить выборные органы и должностные лица в ответственное положение, прежде всего перед населением.

---

* *Говорёнкова Т.М.* Читаем Велихова вместе. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. С.122.

ABSTRACTS

AUTHORITY AND BUSINESS: INTERACTION IN MUNICIPAL SCALE (p.84)

Alexey Sadikov, Head of "Arbat" City Council, Moscow; applicant of the Saint Petersburg State Economic-Engineering University

Examined issues – are aspects of social partnership as the tools of easing socio-economic contradictions between employees, small and medium business and municipal authorities in the megalopolis.

The author suggests alternatives for solving topical issues of labour relations through the social dialogue and coordinated actions on the legal, contractual basis.

Key words: *legal-administrative control, entrepreneurship, social responsibility of business, cooperation, coordination and optimization, social partnership*

NO WEAK LINK: FUNCTION-TARGET BLOCKS (p.97)

Valery Sukhikh, candidate of economic sciences, Head of the Chair of Public and Municipal Administration, Perm State University; doctoral candidate of the Ural State University of Economics; Chairman of the Perm Government

The example of the Perm region governance shows an efficient mechanism of regulation of eco-