

**Сравнительно-правовой анализ и отличия  
муниципально-правовой ответственности  
от иных видов юридической ответственности**

Сравнение института муниципально-правовой ответственности с иными видами юридической ответственности диссертант считает важным рассмотреть в широком и узком смысле.

В широком смысле – сравнение института муниципально-правовой ответственности со всеми иными видами юридической ответственности, в узком – внутри публично-правовой ответственности: сравнение института муниципально-правовой ответственности с конституционно-правовой.

Сравнение института муниципально-правовой ответственности со всеми иными видами юридической ответственности (в широком аспекте).

О.Э. Лейст отмечал, что все виды юридической ответственности делятся на два основных: правосоставительные, (направленные на устранение вреда, нанесенного правам и законным интересам участников правовых отношений) и карательные (имеющие целью общую и частную превенцию правонарушений) [1].

Ярким представителем карательной юридической ответственности является уголовная ответственность. Она наступает за деяния, состав которых определен Уголовным кодексом, представляет собой наиболее суровый вид юридической ответственности. Возлагается она специальным правоприменительным актом – приговором суда, определяющим соответствующую деянию меру наказания (начиная от высоких штрафов и кончая лишением свободы на длительные сроки и применением исключительной меры наказания в виде смертной казни).

Многочисленные изменения Уголовного Кодекса (а их было четыре) свидетельствуют о колебаниях в развитии уголовной политики государства. Декриминализация тех или иных деяний так же может быть названа недостатком. Так, законодатель, формально преследуя практические цели, переводит отдельные виды уголовно наказуемых деяний в число, например, административных. В связи с этим за их совершение следуют менее жесткие по форме наказания, но происходит лишение ряда процессуальных гарантий. Проводя аналогию с некоторыми зарубежными государствами правомерно говорить об «уголовном поле», включающем как уголовную, так и административную ответственность. Уголовное судопроизводство осуществляется в строго регламентированной процессуальной форме, обеспечивающей установление объек-

тивной истины по делу и наказание действительно виновных.

Следующим видом карательной юридической ответственности является административная ответственность. Она наступает за совершение правонарушений в сфере государственного и общественного порядка, осуществления прав и свобод граждан, а также установленного порядка управления. Ее отличие от уголовной ответственности состоит в меньшей общественной опасности административного проступка по сравнению с уголовно наказуемым преступлением; как следствие – в менее жесткой каре, предусмотренной санкциями норм административного права (центральное место среди них занимает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.09.2013)); субъектами возложения ответственности: если уголовная ответственность применяется по отношению к правонарушителю только судом, то административная ответственность реализуется гораздо более широким кругом правоохранительных органов (глава 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях перечисляет около семи десятков).

Следующее отличие заключается в том, что вынесение решений об административной ответственности конкретного лица происходит в более оперативном порядке, нежели решение об уголовной ответственности; процессуальные права виновного лица защищены законом в большей степени в уголовном процессе, несмотря на меньшую степень юридической ответственности, предусмотренной санкцией нормы административного права.

Исходя из нормативистского подхода, определяется следующее отличие этих видов ответственности: нормативное регулирование. Регулирование уголовной ответственности – прерогатива федерального уровня власти, в соответствии со ст. 71 статьей Конституции России. В соответствии со ст. 8 Уголовного кодекса РФ, основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Кодексом. Преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только Уголовным кодексом РФ (ст. 3 УК).

Регулирование административной ответственности – это предметы совместного ведения федерального уровня власти и органов власти субъектов федерации в соответствии с 72 статьей Конституции России. Административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения. В соответствии Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, таковым признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или

юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Субъект, на который возлагается ответственность.

К уголовной ответственности по российскому законодательству привлекаются только физические лица. Согласно административно-уголовному законодательству, субъектом возложения административной ответственности является физическое или юридическое лицо, совершившее противоправное, виновное действие (бездействие).

Наиболее противоречивым видом карательной ответственности является дисциплинарная ответственность.

Дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что ее основание – это дисциплинарный проступок; мера – дисциплинарное взыскание; применяется в порядке подчиненности уполномоченными органами (должностными лицами). Важной особенностью является то, что нарушитель привлекается к дисциплинарной ответственности независимо от привлечения к иным видам ответственности – и в этом ее сходство с публично-правовой ответственностью, прежде всего, с муниципально-правовой.

Она применяется за нарушение трудовой, учебной, служебной и воинской дисциплины. Характерная черта дисциплинарной ответственности – ее применение в порядке служебной подчиненности лица, совершившего дисциплинарный проступок. Различают три вида дисциплинарной ответственности:

- в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка (распространяется на всех рабочих и служащих, работающих по найму);

- в порядке подчиненности (касается должностных лиц, имеющих право приема на работу, а также находящихся на выборных должностях, и некоторые другие);

- в соответствии с дисциплинарными уставами и положениями, действующими в некоторых министерствах и ведомствах (распространяется на служащих строго определенного министерства или ведомства), в воинских частях и иных военизированных подразделениях.

Несогласие виновного лица с вынесенным ему наказанием или размером кары влечет публичное разбирательство с участием сторон конфликта в соответствующем суде общей юрисдикции. Таким образом, дисциплинарная ответственность по степени общественной опасности деяния и оперативности вынесения наказания близка к процедуре административной ответственности с той лишь разницей, что административная ответственность носит публично-правовой характер, а дис-

циплинарная – частноправовой характер. Отсюда и противоречивый характер этого вида юридической ответственности.

Дисциплинарное законодательство разнообразно, меры взысканий содержатся в источниках различных отраслей права; не содержит исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков, не определены точные составы дисциплинарных правонарушений. В этом, как отмечают О.А. Борзунова и Ю.К. Краснов, проявляется одна из особенностей дисциплинарной ответственности [2]. Вследствие такой особенности решение вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности, даже при наличии грубого нарушения служебных обязанностей, целиком зависит от усмотрения руководителя (начальника). В уголовном и административном производстве при наличии соответствующего повода уполномоченное должностное лицо обязано провести проверку и принять мотивированное решение – возбудить дело или отказать в возбуждении. Лицо же, уполномоченное назначить служебную проверку по факту дисциплинарного проступка, вправе ее не назначать, может вообще не обратить внимания на дисциплинарный проступок подчиненного. То есть принцип неотвратимости ответственности в данном случае не действует. Как справедливо замечает В.А. Русанов, состояние служебной дисциплины, качество работы государственных и муниципальных органов во многом зависят от требовательности, принципиальности руководителя, а также от его профессионального и нравственного уровня [3].

Можно провести аналогию в отношении муниципально-правовой ответственности: принцип неотвратимости ответственности не действует, поскольку большинство мер этого вида ответственности инициативны – право инициировать наказание, право по совершенной инициативе решать – применять или не применять меру ответственности; нет единого акта и перечня деликтов и санкций муниципально-правовой ответственности.

Некоторые санкции этих видов (дисциплинарной и муниципально-правовой) ответственности повторяются, что требует проведения отличий между ними в различных видах ответственности.

Несмотря на карательный характер основных видов юридической ответственности, главная цель их применения не может быть сведена только к наказанию виновного лица. Основная цель применения юридической ответственности – поддержание нормального порядка в обществе, основанного на следовании большинства его членов правилам, установленным позитивными нормами материального права, и ненарушение ими норм карательного права. В том, что и у карательных видов ответственности, и у публичных вообще, а у муниципально-правовой

в частности, общая цель – поддержание правопорядка в обществе, мы прослеживаем общие черты.

Следующий общий вид юридической ответственности правосоставительная ответственность. Ее содержание заключается в восстановлении нарушенных прав или в принудительном исполнении невыполненной обязанности. Эта ответственность установлена нормами гражданского и гражданского-процессуального законодательства.

Особенность этого вида ответственности в следующем: в ряде случаев правонарушитель может сам, без вмешательства государства, выполнить свои обязанности и перестает быть виновным в правонарушении лицом; в некоторых случаях гражданско-правовая ответственность наступает при отсутствии вины конкретного лица (например, эксплуатация источника повышенной опасности – автомобили и др.).

Во всех случаях мера ответственности лица, подвергнутого гражданско-правовой ответственности, выражается в материальной форме (пени, штрафы, иные виды экономического принуждения). Эта ответственность осуществляется не только в порядке гражданского, но и арбитражного судопроизводства. Если лицо отказывается от добровольного признания своей вины, то могут использоваться различного рода принудительные меры досудебного воздействия (арест счетов, обыск, выемка, финансовая ревизия и др.).

Некоторые авторы отдельно выделяют материальную ответственность, которая наступает за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации рабочими и служащими при исполнении ими своих трудовых обязанностей.

Трудовые (служебные) отношения, наряду с дисциплинарной ответственностью, предусматривают материальную ответственность сторон трудового договора (служебного контракта). Законы о государственной гражданской службе и муниципальной службе не содержат положений, регулирующих данный вид ответственности, следовательно, к служебным отношениям применяются нормы трудового законодательства о материальной ответственности.

В соответствии со статьями 238, 241 ТК РФ за причиненный ущерб работники, по вине которых причинен ущерб работодателю (нанимателю), несут материальную ответственность в размере прямого действительного ущерба, но не более своего среднего месячного заработка. Материальная ответственность свыше среднего месячного заработка (полная материальная ответственность) допускается лишь в случаях, указанных в законодательстве (ст. 242, 243 ТК РФ). Таким образом, трудовое законодательство предусматривает два вида материальной

ответственности: ограниченную и полную. При полной материальной ответственности ущерб подлежит возмещению в полном объеме без каких-либо ограничений. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

Муниципальное образование вправе предъявить регрессный иск к виновному должностному лицу муниципального органа в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом (п. 1 и 3 ст. 1081 ГК).

Одним из отличий публично-правовой ответственности, прежде всего муниципально-правовой, от иных видов ответственности является наличие у последних дополнительных оснований для исключения юридической ответственности. Примером может быть невменяемость правонарушителя; необходимая оборона; крайняя необходимость.

Возможно признание правонарушения малозначительным, не представляющим общественной опасности. Здесь учитываются характер деяния, условия его совершения, отсутствие существенных вредных последствий, незначительность причиненного ущерба и т.д. Кроме того, действие или бездействие признается малозначительным только в том случае, если совершившее его лицо не только не причинило существенного вреда общественным отношениям, но и не намеревалось его причинить. На наш взгляд, такое обстоятельство не должно быть основанием для освобождения от публично-правовой ответственности по причине большого общественного значения деятельности должностного лица.

Последним основанием для исключения юридической ответственности является казус. В силу многообразия общественных отношений многие из них трудно заранее предусмотреть и закрепить законодательно, поэтому они не подпадают под действие права.

Помимо обстоятельств, исключающих юридическую ответственность, существуют еще и основания освобождения от юридической ответственности.

Освобождение от юридической ответственности представляет собой предусмотренное действующим законодательством устранение неблагоприятных правовых последствий для лица, совершившего правонарушение. Существование данного правового института выражает реализацию фундаментального правового принципа законности и распространяется на сферу публично-правовой ответственности.

Развитие юридической ответственности может прекратиться на любой ее стадии в связи с применением юридических норм, образующих

институт освобождения от юридической ответственности. «Социальное назначение института освобождения от юридической ответственности заключается в том, чтобы не допустить ставшего нецелесообразным осуждения: несправедливо, негуманно карать правонарушителя только для того, чтобы устроить других».

Проведя сравнительный анализ существующих и общепризнанных видов юридической ответственности, мы приходим к следующему выводу. Традиционные подходы к определению юридической ответственности сегодня требуют пересмотра в связи с выделением новых видов ответственности; в связи с необходимостью пересмотра ее содержания; с появлением новых субъектов ответственности, новых оснований и санкций.

Проблема ответственности, невзирая на многочисленные усилия представителей почти всех наук – от философии до права – исследовать этот феномен, продолжает привлекать всеобщее внимание теоретиков, отчетливо сознающих социальное неблагополучие во всех сферах общественных отношений, регулируемых с помощью ответственности.

В правовой науке юридическая ответственность традиционно рассматривается как один из видов социальной (общесоциальной) ответственности, являющейся одним из видов социального регулирования и контроля поведения людей в обществе. Сама социальная ответственность появляется тогда, когда поведение человека имеет общественно значимое значение и регулируется социальными нормами [4: 11].

Философские исследования ответственности ведутся с общих позиций категорий свободы и необходимости, соотношения понятия ответственности и многоаспектного понятия социальной свободы, внутреннего долга, нравственного закона, исполнения обязанностей перед обществом и т.п. [5]. Например, в социально-политических исследованиях 1980-х – начала 1990-х гг. использовалось достаточно широкое понятие ответственности. Чаще всего ответственность рассматривалась в качестве «осознанной и воспринятой лицом социальной необходимости инициативного выполнения долга, всей суммы лежащих на лице обязанностей – политических, моральных, правовых и др.» [6: 274].

Сравнивая институт муниципально-правовой ответственности со всеми иными видами юридической ответственности, правомерно указать на изменения общественной жизни, национальной правовой системы, которые требуют пересмотра сложившихся теоретических конструкций в сфере юридической ответственности.

Исследование особенностей публично-правовой ответственности, в частности сравнение института муниципально-правовой ответственности с конституционно-правовой (в узком смысле) – базовый, с нашей

точки зрения, аспект этой части диссертационного исследования.

В настоящее время в период формирования правового государства в Российской Федерации как никогда велика роль одного из основополагающих институтов права – юридической ответственности. Возникла необходимость теоретического обоснования и практической реализации института ответственности публичной власти, что позволило выделить публично правовую ответственность.

В связи с выделением нового уровня публичной власти для России – местного самоуправления, с выделением комплексной отрасли муниципального права возникла необходимость выделения муниципально-правовой ответственности.

Особенности публично-правовой ответственности являются основанием вернуться к рассмотрению широкого подхода к содержанию юридической ответственности, включая в нее не только ответственность за нарушение, но и позитивные санкции за правомерное поведение.

Суть местного самоуправления, особенности этого вида публичной власти требуют социализации муниципально-правовой ответственности.

Теорией права Российской Федерации к общему принципу публичного права отнесено единство понятий прав и обязанностей, «неосуществление права является неисполнением сопряженной с ним обязанности (бездействием властей)». Следовательно, права государственных, муниципальных органов, их должностных лиц при наличии определенных условий (поводов и оснований) трактуются как их обязанности, неисполнение, ненадлежащее исполнение которых влечет установленную законом ответственность.

В юридической литературе справедливо отмечается, что много пишется и говорится об ответственности граждан, но практически не затрагиваются вопросы юридической ответственности государственных органов, должностных лиц, облеченных властью и действующих от имени государства. Между тем в их деятельности нередко можно наблюдать не только потерю чувства ответственности, но и прямое злоупотребление своим положением, теми полномочиями, которыми их наделило государство.

Как подчеркивает В.О. Лучин, «... на всех уровнях организации и функционирования власти разбалансированы ее основные компоненты – права, обязанности, ответственность. Права концентрируются на одних уровнях, обязанности распределены по другим уровням, а ответственность власти, как правило, вообще не определена» [7: 285].

Все это и обуславливает особую остроту и актуальность проблемы ответственности государственных органов, публичной власти в целом



перед народом за свои решения и действия, которая актуальна десятилетиями.

Это, безусловно, послужило основанием для выделения публично-правовой ответственности, внутри которой существует конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность.

Согласимся с мнением С.Д. Князева, указывающего, что «конституционно-правовая ответственность является на сегодняшний день наиболее сложной для восприятия и практического использования не только в муниципальном, но и в избирательном, референдумном, парламентском и иных отраслях (подотраслях) права конституционного «профиля»» [8].

Так, по оценке Д.Т. Шона, «Конституционная ответственность – отрицательная оценка государством деятельности гражданина, государственного органа..., а также мера принуждения, реализация санкции правовой нормы».

Существуют и другие точки зрения. Н.А. Боброва считает, что конституционная ответственность есть ответственность власти, ответственность за состояние законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственного аппарата и его представителей. При этом Н.А. Боброва и Т.Д. Зражевская достаточно обоснованно указывают на то обстоятельство, что между государственно-правовой и конституционной ответственностью поставить абсолютный знак равенства нельзя.

Отмечается также, что круг субъектов конституционной ответственности достаточно ограничен. К ним относятся высшие, региональные, местные органы власти, депутаты, то есть те структуры и те лица, которые принимают наиболее важные государственные решения.

Отличительная черта этого вида юридической ответственности заключается в том, что только в определенных случаях эта ответственность не требует наличия вины того или иного лица, устанавливаемой в особых процедурных формах.

Перейдем к сравнению муниципально-правовой ответственности в узком смысле – внутри публично-правовой ответственности: сравнение института муниципально-правовой ответственности с конституционно-правовой.

С этой целью рассмотрим сходные в силу общего родового основания ответственности – публичности.

Содержанием публично-правовой ответственности конституционной и муниципальной), по мнению диссертанта, является, во-первых, сочетание в ней политических и правовых мер ответственности, во-

вторых, ее субъекты несут ответственность перед основными источниками публичной власти – многонациональным народом, населением муниципального образования, гражданином – в большинстве своем перед коллективным субъектом, что отличает публичную ответственность от иных видов юридической ответственности. Эту позицию – основной критерий, объединяющий два вида публично-правовой ответственности, разделяют С.И. Шишкин, В.В. Яковлев, И.А. Умнова.

По мнению М.В. Красновского, публично-правовой вид ответственности (конституционной и муниципальной) близок к ответственности политической и включает в себя целый ряд общих признаков: вытекает из особенностей политических отношений и регламентирующих их норм; возникает в процессе взаимоотношений между классами, нациями, государствами; наступает не только за умышленные виновные действия, но и за неумелость, приспособленчество, опрометчивость в вопросах политики и т.д. [9].

Н.М. Колосова выделяет признаки конституционной ответственности, которые в равной степени могут быть применены и к ответственности органов, и должностных лиц местного самоуправления, к муниципально-правовой ответственности. К их числу относятся ненадлежащее осуществление полномочий должностными лицами и латентный характер ответственности.

Н.Н. Неровная высказывает предположение о том, что эти два вида ответственности обладают общими родовыми признаками, к числу которых следует отнести:

- 1) сложную структуру, включающую элементы социальной ответственности, носящей отраслевой юридический характер, и меры именно государственно- или муниципально-правового принуждения;
- 2) ярко выраженный политико-правовой характер данных видов ответственности, определяемый их реализацией в сфере народовластия;
- 3) выделение в содержании данных видов ответственности элементов как ретроспективной, так и позитивной ответственности;
- 4) профилактический характер мер данных видов ответственности.

Как отмечает М.Д. Шиндяпина, отличительной чертой этого вида юридической ответственности является ее политический характер. Поэтому на первый план выступает политическое порицание правонарушителя (выражение недоверия, политическая несостоятельность, прекращение юридической карьеры и т.д.), а затем ограничения личного и имущественного характера (досрочный роспуск, отставка и т.д.). Особенностью данного вида юридической ответственности является то, что он не только не связан с карой, но и не всегда влечет за собой обязан-

ность виновного субъекта загладить причиненный ущерб, что обусловлено неразработанностью данного института в российской правовой системе, а также высокими рисками любой публично-правовой (политической) деятельности.

Б.З. Кушхова объясняет выделение публичной ответственности (конституционно-правовой) как самостоятельного вида юридической ответственности «предметом и методом конституционно-правового регулирования общественных отношений; функциями, которые выполняет конституционное право в общей системе права; спецификой статуса субъектов конституционно-правовых отношений; особенностями юридической природы неправомерного поведения в конституционно-правовой сфере; характером конституционных предписаний, на базе которых возникает ответственность; особой процедурой ее реализации». Без сомнения, эти критерии распространяются на оба вида публично-правовой ответственности, не только конституционно-правовой. Б.З. Кушхова в своем диссертационном исследовании также отмечает способность этого вида юридической ответственности выступать в качестве критерия правомерности и противоправности поведения, детерминирует потребность в установлении мер ответственности в отношении публичной власти и предопределяет субъектный состав публичной власти по признаку ответственности за невыполнение либо ненадлежащее исполнение предоставленных им властных полномочий.

Упомянутый автор обосновывает тезис о том, что юридическая ответственность представляет собой синтез позитивной и негативной составляющих. «Они взаимно дополняют друг друга, а применительно к публичной власти выступают в качестве единой системы, обеспечивающих единство ее функционирования. Позитивная ответственность власти имеет более сложную природу и является важнейшим стимулом надлежащего осуществления управленческих функций. Однако, на современном этапе развития России, в процессе осуществления целого ряда реформ, происходящих в условиях глобального финансово-экономического кризиса приоритетное значение должны приобретать санкции негативной ответственности, содержащие вид и меры государственного принуждения и прежде всего наказания за нарушения права властвующими субъектами» и с этим выводом трудно не согласиться.

Ж.И. Овсепян замечает, что конституционная ответственность адекватна отрасли конституционного права [10: 192]. Аналогичную точку зрения можно занять и в отношении муниципально-правовой ответственности. Ю.А. Дмитриев и Ф.Ш. Измайлова рассматривают конституционно-правовую ответственность как ответственность за ненад-

лежащее осуществление публичной власти [11: 8-9]. Основанием для муниципально-правовой ответственности также может быть ненадлежащее осуществление публичной власти, но соответствующего уровня – муниципального.

Наряду со специфическими источниками, основаниями и санкциями еще одним критерием конституционной ответственности, отличающим ее от иных видов юридической ответственности, являются особенности механизмов применения мер конституционной ответственности.

Специфика этих механизмов обусловлена как минимум тремя обстоятельствами. Во-первых, особенностями круга субъектов, привлекаемых к юридической ответственности. Субъектами конституционной ответственности, в отличие от иных видов юридической ответственности, являются преимущественно органы (должностные лица) публичной власти. Между тем как меры иной отраслевой ответственности применяются главным образом в отношении физических и юридических лиц. Другое обстоятельство заключается в том, что органы (должностные лица) публичной власти несут не только прямую, но и косвенную конституционную ответственность – когда меры конституционной ответственности применяются не к самому органу (должностному лицу), а к результату (продукту) его деятельности, т.е. к изданному им нормативному правовому акту. Третий фактор, обуславливающий специфику механизмов конституционной ответственности – своеобразие системы и содержания санкций конституционной ответственности.

Все эти теоретические конструкции, без сомнения, распространяются и на муниципально-правовую ответственность.

По мнению В.В. Ныркова, анализирующего критерии оценки эффективности деятельности органов публичной власти и процедуры повышения эффективности деятельности, концепция позитивной ответственности в сфере публичной власти не только имеет право на существование, но и реально реализуется на практике. С теоретической точки зрения подобное можно объяснить тем, что и негативная, и позитивная ответственность представляют собой две стороны одного и того же явления, выражая определенный дуализм, присущий праву в целом [12: 7].

Сущностным видится высказывание в защиту существования самостоятельного вида конституционной юридической ответственности В.О. Лучина: «Обособление конституционной ответственности продиктовано спецификой конституционного статуса социальных субъектов, особенностями юридической природы неправомерного поведения – конституционного деликта». Мы считаем, это мнение В.О. Лучина правомерно распространить на статус субъектов и юридическую природу

неправомерного поведения на муниципальном уровне.

Несмотря на наличие ряда общих признаков (морально-политический характер, особенности субъектов ответственности, возможность наступления ответственности без учета вины конкретного лица и др.), муниципально-правовая ответственность обладает рядом отличий от конституционно-правовой ответственности.

Если сопоставить муниципальную ответственность с конституционной, руководствуясь подобным комплексным критерием, то мы увидим, что существенным образом различаются сферы урегулированных нормами права общественных отношений (муниципально-правовая ответственность наступает за решение вопросов местного значения), а субъекты, санкции и процедура их применения частично совпадают, частично существуют специальные для муниципально-правовой ответственности. В целом особенности юридической ответственности во многом определяются областью ее применения, т.е. урегулированной нормами права сферой общественных отношений.

Целесообразно отметить специфическую особенность, характеризующую основания и условия наступления муниципально-правовой ответственности. Они достаточно специфичны для муниципального права, выражают его сущность и одновременно свидетельствуют о существовании как самостоятельного вида юридической ответственности именно муниципально-правовой ответственности.

По мнению Гончарова, «спецификой муниципально-правовой ответственности (в отличие, например, от административно-правовой, дисциплинарной ответственности) является то, что реализация муниципально-правовой ответственности (муниципально-правовых санкций) в обязательном порядке влечет за собой досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица (органа местного самоуправления), в отношении которого применяется муниципально-правовая санкция». Нельзя с этим согласиться, так как в арсенале муниципально-правовой ответственности есть санкции, которые не влекут досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица (органа местного самоуправления). Отметим, что санкции муниципально-правовой ответственности могут быть как радикально-негативными (досрочное прекращение полномочий – крайняя мера ответственности), так и превентивными.

Однако отличительной особенностью муниципально-правовой ответственности является характер мер ответственности: часть заимствована из других отраслей права, часть специфична и закреплена именно за муниципальным уровнем.

Широта, неоднородность и превалирование коллективных субъектов муниципально-правовой ответственности.

Основания ответственности.

Отличия в процедурах решения вопросов об ответственности.

Нормативное закрепление: для муниципально-правовой ответственности оно трехуровневое: федерального, субъектов Российской Федерации и муниципального. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, либо ссылки на регулирующий данную процедуру закон субъекта Российской Федерации. Вместе с тем отсутствие закона субъекта Российской Федерации об отзыве выборного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка его осуществления.

Однако, по нашему мнению, указанные обстоятельства позволяют сделать вывод, что муниципально-правовая ответственность, несмотря на ряд общих признаков (особенности субъектов ответственности, возможность наступления ответственности без учета вины конкретного лица и др.), не сводится к определенной разновидности конституционно-правовой ответственности. Об этом свидетельствуют её следующие особенности:

1) муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения, а не государственного принуждения в «чистом» виде как конституционно-правовая ответственность;

2) использование норм муниципального права при определении мер ответственности, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления;

3) особый круг субъектов муниципально-правовой ответственности (в них не включаются органы государственной власти, в то время как в число субъектов конституционной ответственности следует также включить органы государственной власти);

4) иные основания ответственности (в частности, отзыв выборного должностного лица местного самоуправления осуществляется по инициативе населения в порядке и на основаниях, предусмотренных законом и уставами муниципальных образований);

5) привлечение к муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления могут осуществлять специально на это уполномоченные органы или должностные лица

местного самоуправления, население муниципального образования, при этом в процедуре ответственности может принимать участие суд общей юрисдикции;

6) муниципально-правовая ответственность применяется в случае нарушения соответствующими субъектами нормативных правовых актов о местном самоуправлении;

7) самостоятельная система нормативных правовых актов, предусматривающих данные виды ответственности.

Основные отличия муниципально-правовой ответственности с наиболее сходным видом ответственности – конституционно-правовой, по нашему мнению, следующие:

Критерий отличия	Конституционно-правовая ответственность	Муниципально-правовая ответственность
Субъект, перед которым наступает ответственность	Государственный орган	Население муниципального образования или орган местного самоуправления
Участие населения в привлечении к ответственности	Отсутствие выраженного участия населения	Выраженное участие населения (в прямой или представительной форме)
Санкции	Отрешение, ро-спуск и т.д.	Отзыв, удаление в отставку и т.д.
Применение при конкуренции	Факультативное	Основное

Институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением (элемент муниципально-правовой ответственности) призван обеспечить реализацию собственных полномочий носителя муниципальной власти – населения муниципального образования как арбитра в решении вопроса об эффективности осуществления задач и функций выборного должностного лица муниципального образования. В случае отсутствия инициативы со стороны населения не востребованность механизмов муниципально-правовой ответственности, по мнению диссертанта должна наступать ответственность перед государством – второй элемент этого вида ответственности.

Как верно заметил М.А. Краснов, при контроле за соблюдением законодательства и устава муниципального образования нельзя полагаться только на население, поскольку оно само в отдельных случаях может

быть заинтересовано в нарушении законодательства и муниципального устава, если такое нарушение представляется жителям целесообразным.

Можно выделить следующие основания муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления перед государством: во-первых, нарушение (невыполнение) конституции, законодательства и других нормативных правовых актов; во-вторых, нарушение прав и свобод человека и гражданина; в-третьих, неисполнение (ненадлежащее выполнение) полномочий.

### ***Библиографический список***

1. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962.
2. Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (Постатейный) // СПС Консультант-Плюс.
3. Русанов А.В. Ответственность власти как нравственная и правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2008. 157 с.
4. Амирбеков К.И. Публично-правовая ответственность органов местного самоуправления в Российской Федерации: конституционные аспекты: монография. М.: Компания Спутник+, 2002.
5. Философский словарь; под ред. И.Т. Фролова. М.: Изд-во полит. литературы, 1987. С. 346-347; Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). Л., 1990. С. 6; Тугаринов Б.П. Личность и общество. М., 1965. С. 52.
6. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. Т.1. М., 1981. С. 274.
7. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. М., 2002. С. 285.
8. Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 6.
9. Красновский М.В. Проблемы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. 184 с.
10. Овсепян Ж.И. К вопросу об источниках конституционной ответственности, её отраслевой адекватности и новых механизмах в федеральном законодательстве Российской Федерации // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 192.
11. Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. М., 1996. № 4.
12. Нырков В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории. Саратов, 2006.