

И.А. Алексеев

Общие подходы в исследовании муниципально-правовой ответственности в Российской Федерации

Основная научная задача, решаемая в исследовании, заключается в формировании теории муниципально-правовой ответственности в России, которая охватывала бы собой существующие традиционные виды юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, а также муниципально-правовую ответственность и позволяла объяснить специфику ответственности участников муниципально-правовых отношений.

Для решения этой задачи автор предпринял попытку последовательно рассмотреть общие теоретические основы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений; выделить и рассмотреть муниципально-правовую ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности; сформулировать понятие и выделить особенности правового деликта как основания наступления ответственности в муниципальном праве; рассмотреть специфику санкций, которые могут следовать за нарушение норм муниципального права и объяснить конкуренцию санкций в случае применения нескольких видов юридической ответственности; рассмотреть действие ответственности в муниципальном праве России на примере процедур привлечения к ответственности различных субъектов муниципально-правовых отношений.

Поставленная задача является оригинальной и ее решение должно иметь важное теоретическое и практическое значение. Выводы, сделанные автором в ходе работы над исследованием, обладают признаками научной новизны в силу отсутствия такого рода работ (в каждой из существующих работ речь идет о постановке проблемы, но не предлагается конкретных решений).

Нужно подчеркнуть, что в исследовании ответственность субъектов муниципально-правовых отношений анализируется как комплексный институт, объединяющий нормы конституционного, муниципального, административного, трудового и даже уголовного права России, направленные на предупреждение и пресечение нарушений норм муниципаль-

ного права, наказание правонарушителя, восстановление нарушенных правовых отношений. При этом основным видом ответственности, по мнению автора, является муниципально-правовая ответственность.

Объединение норм указанных отраслей права в институт ответственности субъектов муниципально-правовых отношений происходит не механически, а с учетом следующих специальных принципов:

- ответственность наступает за нарушение норм муниципального права субъектами муниципально-правовых отношений;

- ответственность наступает за нарушение и ненадлежащее исполнение установленных нормами муниципального права правил, процедур, регулируемых этой отраслью отношений;

- правовой деликт, находящийся в основании ответственности, должен быть совершен субъектом, наделенным полномочиями по решению вопросов местного самоуправления и (или) обладать иными исполнительно-распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления и муниципального управления.

Федеральный закон классифицирует юридическую ответственность субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления по субъекту, перед которым несут ответственность соответствующие органы и должностные лица. В соответствии с нормой статьи 70 Федерального закона органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

В научной литературе, освещающей вопрос об ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, исследователи используют, главным образом, именно эту классификацию юридической ответственности. Однако в научных исследованиях ответственность субъектов муниципально-правовых отношений рассматривается преимущественно с точки зрения отраслевой классификации видов юридической ответственности. В этой связи автор диссертационного исследования солидарен с учеными, которые в основу классификации видов ответственности субъектов муниципально-правовых отношений ставят субъект, перед которым эта ответственность наступает (население, государство и т.д.).

Некоторые авторы обращают внимание на то, что статья 70 Федерального закона не дифференцирует ответственность по признакам публичной и частноправовой ответственности. Так, М.А. Краснов отмечает, что, строго говоря, последняя не всегда связана именно с осуществлением местного самоуправления. В таких случаях речь идет об ответственности органов местного самоуправления как обычных

властных структур, обычного субъекта права в рамках гражданского или административного законодательства. По его мнению, законодатель поступил вполне логично, не пытаясь выделить здесь основания ответственности – частные и публичные, так как не всегда можно строго разграничить действия, связанные или не связанные непосредственно с осуществлением местного самоуправления [1].

Представляется, что классификация юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по субъекту, перед которым в соответствии с законом соответствующие органы и должностные лица несут ответственность, имеет право на существование.

Рассмотрение таких видов юридической ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, как ответственность перед населением муниципального образования, государством в лице его органов, физическими и юридическими лицами позволяет более подробно раскрыть содержание института юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений. Такой способ изложения, при котором авторы проводят параллели с отраслевыми видами юридической ответственности, представляется целесообразным с той точки зрения, что апеллирование к традиционно выделяемым видам юридической ответственности (учитывая уровень их разработанности в юридической науке) способствует уяснению природы ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, перед населением, государством, физическими и юридическими лицами; условий наступления каждого конкретного вида ответственности, характера санкций и тех функций, которые выполняет институт ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, в целом.

Можно говорить о том, что рассмотрение ответственности субъектов муниципально-правовых отношений должно осуществляться в широком и узком смысле.

В широком смысле ответственность субъектов муниципально-правовых отношений подразумевает наступление ответственности за совершенные противоправные деяния, посягающие на общественные отношения, складывающиеся по поводу организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, в порядке государственно-правовой, уголовной, административной, гражданской, дисциплинарной ответственности, определяемой соответствующими нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В узком смысле ответственность субъектов муниципально-

правовых отношений должна пониматься как муниципально-правовая ответственность, санкции которой наступают за нарушение норм муниципального права, непосредственно указанных в базовом Федеральном законе, Федеральном законе от 26 ноября 1996 г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», Федеральном законе от 21 июля 2005 г. №97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», Федеральном законе от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», других федеральных законах, относящихся к отрасли муниципального права; законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, муниципальной службе, организации выборов в органы местного самоуправления и др.; уставах муниципальных образований и иных муниципальных правовых актах. Ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами обязанностей по удовлетворению интересов населения, связанное с нарушением закона, является основанием наступления юридической ответственности.

По нашему мнению, система негативной юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений выглядит следующим образом:



Другие возможные виды юридической ответственности, речь о которых идет в современных научных трудах, такие, как экологическая, таможенная, финансовая, бюджетная, налоговая и др., не рассматриваются нами в качестве самостоятельных видов ответственности субъек-

тов муниципально-правовых отношений, в силу отсутствия на данный момент достаточных оснований для выделения их в качестве таковых.

Возвращаясь к основанию ответственности субъектов муниципально-правовых отношений – деликту в сфере осуществления местного самоуправления, отметим, что в исследовании предложена классическая структура деликта, состоящая из четырех элементов.

Объективная сторона муниципально-правового деликта состоит в определенных противоправных действиях (бездействии) – нарушении, неисполнении, ненадлежащем исполнении, издании незаконного правового акта и т.п.

Объектом муниципально-правового нарушения являются защищенные нормативно-правовыми актами о местном самоуправлении общественно-значимые блага и интересы в соответствующей сфере (право на местное самоуправление и иные права граждан, законные интересы населения муниципального образования, порядок управления муниципальным имуществом, репутация муниципального образования и органа местного самоуправления и т.д.).

Субъектом муниципально-правового деликта являются должностные лица и органы местного самоуправления. (В качестве субъектов ответственности рассматриваются участники муниципально-правовых отношений, наделенные законодательством и уставами муниципальных образований полномочиями в сфере местного самоуправления и муниципального управления: органы местного самоуправления (представительный орган, местная администрация, контрольный орган); выборные должностные лица (депутаты представительного органа, глава муниципального образования, иные выборные должностные лица); невыборные должностные лица местного самоуправления (глава местной администрации по контракту, муниципальные служащие).

При этом в качестве субъектов ответственности по муниципальному праву нами не рассматриваются органы государственной власти и их должностные лица, а также физические лица и юридические лица.

Субъективная сторона в муниципально-правовом нарушении описывается через такие формы вины, как умысел и неосторожность. Однако возможно и безвиновное привлечение к муниципально-правовой ответственности (например, органов местного самоуправления в случае отрешения от должности главы муниципального образования или его удаление в отставку).

Институт ответственности субъектов муниципально-правовых отношений не является завершенным без обоснования системы санкций, которые применяются за нарушение норм муниципального права, причи-

нение ущерба интересам населения и муниципального образования [2].

Санкции ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по муниципальному праву России могут быть классифицированы по принадлежности норм, на основе которых наступит ответственность, к различным отраслям российского права.

Вне зависимости от того, какой вид ответственности наступает для органов и должностных лиц местного самоуправления и какие санкции будут к ним применены (муниципально-правовые, конституционно-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые, гражданско-правовые), основанием их применения является нарушение норм муниципального права и положения главы 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.

Особое внимание в исследовании уделено институту муниципально-правовой ответственности. Доказывается, что муниципально-правовая ответственность является частью ответственности субъектов муниципально-правовых отношений и, при этом, по нашему мнению, институт муниципально-правовой ответственности является основным.

Реализация муниципально-правовой ответственности имеет специфические особенности, связанные со статусом участников муниципально-правовых отношений и нарушенных ими отраслевых норм.

В исследовании решается один из ключевых вопросов, связанных с выделением муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид и институт одноименной отрасли права.

Долгое время в отечественной правовой науке ответственность сводилась к таким ее видам, как уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная. В последнее время выделяют еще один вид юридической ответственности – конституционную.

В отношении места муниципально-правовой ответственности в системе видов отраслевой юридической ответственности и ее природы в современной российской правовой науке существуют различные точки зрения.

В частности, существует точка зрения, что муниципально-правовая ответственность является разновидностью конституционно-правовой ответственности [3].

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

правовой нормы» [4: 26].

Существуют и другие точки зрения. Так, 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 [5].

Отмечается также, что круг субъектов конституционной ответственности достаточно ограничен. К ним относятся высшие, региональные, местные органы власти, депутаты, т.е. 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.

По мнению таких специалистов, как С.А. Авакьян, С.Д. Князев, А.Н. Кокотов, А.С. Соломаткин, А.А. Кондрашев, Н.М. Колосова, М.М. Мокеев, А.А. Сергеев и др., муниципально-правовая ответственность является разновидностью конституционно-правовой ответственности или ее институтом [6].

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, в частности, свидетельствуют:

1) что 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 ини-

циативе населения в порядке и на основаниях, предусмотренных законом и уставами муниципальных образований);

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

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.

В этой связи представляется, что муниципально-правовая ответственность – это самостоятельное правовое явление, характеризующее процесс осуществления местного самоуправления и, тем самым, находящееся в сфере правового регулирования муниципального права.

Рассматривая вопрос о муниципально-правовой ответственности, исследователи чаще всего апеллируют к отраслевым видам юридической ответственности.

В этой связи представляется возможным поставить вопрос о целесообразности выделения муниципально-правовой ответственности в качестве отраслевого института одноименной отрасли права и введения в научный оборот понятия «муниципально-правовая ответственность» как самостоятельного вида юридической ответственности.

Таким образом, концепция исследования муниципально-правовой ответственности в Российской Федерации связана с решением комплексной научной задачи – разработкой завершеного, логичного, согласованного и нового института муниципально-правовой ответственности, который является частью института юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений.

Библиографический список

1. Краснов М.А. Проблема ответственности в местном самоуправлении / В кн. Местное самоуправление: Современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие; под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. С. 188-189.
2. См., например: Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал Российского права. 2005. № 6.
3. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 41-43.
4. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С. 26.
5. Там же. С. 69-70. Однако в российской науке высказывается и противополо-

ложная позиция, например, Л.А. Нудненко, который связывает попытки разделить государственно-правовую и конституционно-правовую ответственность с терминологическим спором о наименовании соответствующей отрасли права – см.: Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 362. По дискуссии о конституционно-правовой ответственности см. также: Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. – № 1; Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. – № 10; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран /Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: изд-во МГУ, 2001; Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД РФ, 1999.

6. См.: Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, зарубежный опыт / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2001.; Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал Российского права – 2005 – № 6; Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России: Учеб. М.: Юрист, 2006; Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М.: Юрист, 2006; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; Мокеев М.М. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003; Сергеев А.А. Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. и др.