

И.А. Алексеев

Становление и развитие понятия «Муниципально-правовая ответственность» и его изучение в рамках учебного курса студентами-юристами

***Аннотация:** Соотношение современных научных взглядов и содержание учебных курсов в области права часто не совпадают. Поэтому анализ, проведенный в статье, и некоторые авторские предложения могут изменить сложившуюся ситуацию. Данное исследование проведено на использование исключительно авторских материалов и в этой сфере.*

***Ключевые слова:** образовательная сфера, научные теории и взгляды, муниципально-правовая ответственность*

Материалы, предлагаемые в учебниках по правовым дисциплинам, часто не содержат актуальной информации в части научных взглядов и подходов к содержанию отраслевых составляющих. При этом могут использоваться современные методы и технологии подачи учебного материала с учетом новейшего оборудования, но длительный период изменения содержательной части учебных курсов приводит к тому, что несколько поколений молодых специалистов в основе своей подготовки имеют некачественное, основанное на устаревшей информации и подходах образование. В предлагаемой вашему вниманию статье автор предлагает рассмотреть соотношение развития теории муниципально-правовой ответственности в научном направлении и внедрение этого научного элемента в учебный процесс.

Муниципально-правовая ответственность как термин впервые появилась в научных трудах в 1999-2000 х гг. В этот период времени сложно было представить, что данное направление, которые многие ученые не поддерживали, будет использовано каким-либо образом в учебном процессе. Но шло время, все больше исследований было посвящено этому явлению, все больше авторов высказывались на эту тему, однако, единой целостной концепции муниципально-правовой ответственности, получившей одобрение научной общественности, до настоящего времени так и не создано.

Дискуссионными вопросами являются следующие:

1) является ли муниципально-правовая ответственность самостоятельным видом юридической ответственности или она – часть конституционно-правовой ответственности;

2) как соотносится муниципально-правовая ответственность с другими видами юридической ответственности, к которым могут быть привлечены должностные лица местного самоуправления, местные депутаты – административной, дисциплинарной и др.

3) каковы пределы муниципально-правовой ответственности, что является основанием для привлечения к муниципально-правовой ответственности, какие виды санкций можно отнести к муниципально-правовым и т.д. [2: 364].

Автор начал изучать это правовое явление с 2004 г., за этот период подготовлено и опубликовано более 100 научных трудов. В своей совокупности полученные выводы и предложения составляют концептуальные основы муниципально-правовой ответственности на современном этапе. Мы пришли к выводу, что дальнейшее развитие отрасли муниципального права в целом будет возможно при условии развития института муниципально-правовой ответственности.

На процесс формирования муниципально-правовой ответственности существенное и определяющее влияние оказывали следующие факторы.

Во-первых, тесная взаимосвязь муниципального и конституционного права, обеспечивает близость институтов конституционной и муниципальной ответственности., которых объединяет общая цель – защита населения от произвола власти. Однако муниципально-правовая ответственность не является составной частью конституционно-правовой ответственности.

Об этом свидетельствуют её следующие особенности:

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

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

- 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);

- основания ответственности, характеризующие основного субъекта перед которым она наступает – население муниципального обра-

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

- 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;

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

- самостоятельная система нормативных правовых актов, предусматривающих данные виды ответственности [3:93].

Во-вторых, комплексный характер муниципальных отношений обуславливает необходимость системного подхода к проблемам юридической ответственности органов, должностных лиц и других участников муниципально-правовых отношений, в связи с тем, что они могут привлекаться к различным видам юридической ответственности.

По этой причине на практике можно часто констатировать тесную взаимосвязь муниципально-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности.

Кроме того, комплексный подход к предмету муниципального права определяет необходимость рассмотрения ответственности субъектов муниципально-правовых отношений в широком и узком смыслах.

При широком подходе понимается комплекс общественных отношений, связанных с выявлением правонарушений, квалификацией деяний, обеспечением прав лиц, к которым применяется ответственность, наложением негативных санкций любого вида юридической ответственности и их реализацией в отношении всех возможных участников общественных отношений, связанных с местным самоуправлением.

При узком подходе рассматривается собственно муниципально-правовая ответственность. Под которой мы понимаем комплекс общественных отношений, связанных с выявлением нарушений норм муниципального права, квалификацией деяний, обеспечением прав субъектов местного самоуправления, наложением и применением санкций исключительно к субъектам, уполномоченным в сфере решения вопросов местного значения.

В-третьих, на формирование муниципально-правовой ответствен-

ности существенное влияние оказывают общая теория юридической ответственности, исторические и научные традиции и подходы, а также отечественный и зарубежный опыт.

Основная цель – исследование муниципально-правовой ответственности, которая является приоритетной на сегодняшний день, это разработка концептуальных основ муниципально-правовой ответственности [2: 136].

Учитывая специфику системы юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, мы исходим из того, что муниципально-правовая ответственность – это:

- во-первых, самостоятельный институт муниципального права и одновременно отраслевой вид юридической ответственности вообще;
- во-вторых, она представляет собой комплекс правовых отношений, в котором на субъект (орган или должностное лицо) возлагается правовая обязанность выполнять условия по достижению определенных результатов, а в случае нарушения этих условий претерпевать определенные правовые последствия негативного характера.

По нашему мнению, понятие муниципально-правовой ответственности гораздо шире и не сводится только к неблагоприятным правовым последствиям, которые могут наступить для соответствующих субъектов, что следует выделять и позитивную муниципально-правовую ответственность наряду с негативной.

При этом позитивная муниципально-правовая ответственность представляет собой общее правоотношение, в рамках которого она проявляется как ответственное должное поведение, направленное на добросовестное выполнение своих функций и полномочий субъектами муниципальных отношений, а негативная – конкретное правоотношение, возникающее в результате муниципального деликта.

Муниципально-правовую ответственность необходимо рассматривать в качестве элемента механизма осуществления непосредственного народовластия в местном самоуправлении, его гарантию, т.к. некоторые муниципально-правовые санкции (досрочное прекращение полномочий должностного лица местного самоуправления в результате отзыва избирателями) тесно связаны с формами непосредственного участия граждан в местном самоуправлении.

Применение муниципально-правовой ответственности, как и любого другого вида юридической ответственности, основывается на основополагающих началах – принципах.

Предлагается авторский перечень специфических принципов муниципально-правовой ответственности, лежащих в основе муниципаль-

но-правовой ответственности:

- 1) общеправовые принципы (действующие и для ответственности);
- 2) общие принципы юридической ответственности;
- 3) принципы ответственности за правонарушения в сфере местного самоуправления;

4) принципы муниципально-правовой ответственности:

- возможность привлечения без вины;
- меньшая роль индивидуализации наказания;
- преобладание демократических процедур в процессе привлечения;
- возможность привлечения к двум и более видам ответственности

за совершение одного и того же правонарушения;

- основной характер муниципально-правовой ответственности по отношению к конституционно-правовой за совершение одних и тех же правонарушений;

- в процедуре привлечения могут участвовать государственные органы, прямо указанные в законе.

Муниципально-правовая ответственность также обладает собственными функциями, которые предлагается разделять на **общие** (регулятивная, карательная (штрафная), компенсационная (восстановительная), сигнализационная, воспитательная (предупредительная – включая общую и частную превенцию) и стимулирующая) и **специфические** (демократизирующая, так как привлечение к этому виду юридической ответственности обязательно включает в себя процедуры прямой или косвенной демократии) [1:193].

Вместе с тем все функции муниципально-правовой ответственности можно подразделить на:

- функции по защите прав населения муниципального образования (например, отзыв населением депутата представительного органа местного самоуправления);

- функции по защите полномочий должностных лиц и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (например, удаление главы муниципального образования в отставку по инициативе представительного органа местного самоуправления).

Федеральным законом от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены санкции муниципально-правовой ответственности, такие как удаление в отставку, отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица. В работе предлагается расширить и разнообразить меры муниципально-правовой ответственности перед населением муниципального образования, сужая сферу та-

кой ответственности перед государством.

Предлагается разделить санкции на основные и дополнительные:

Основные санкции: отзыв выборного должностного лица местного самоуправления;

удаление главы муниципального образования в отставку;

исполнение органами муниципального района полномочий поселений;

отмена муниципального правового акта органом местного самоуправления; общественное порицание;

принуждение органа местного самоуправления или должностного лица муниципального образования к выполнению обязанностей в области местного самоуправления;

выражение недоверия;

Дополнительные санкции: расторжение контракта с главой местной администрации;

неудовлетворительная оценка деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, выраженная в нормативном правовом документе;

письменное предупреждение органов местного самоуправления и должностных лиц о нарушении законодательства и о своевременном устранении допущенных нарушений;

выражение недоверия представителю органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления населением муниципального образования;

временное отстранение от должности выборного должностного лица местного самоуправления от исполняемых обязанностей [2:189].

Санкции первой группы могут применяться только в качестве самостоятельных мер ответственности без их соединения с санкциями других видов юридической ответственности, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления.

Санкции второй группы могут применяться как в качестве самостоятельных, так и в соединении с санкциями других видов юридической ответственности.

Все вышеизложенное дает некоторое представление о таком сложном и многогранном понятии, каким является муниципально-правовая ответственность, которая одновременно выступает отраслевым видом юридической ответственности и частью публично-правовой ответственности [6:265].

В связи с вышеизложенным представляется, что изучение этого правового явления обучающимися в рамках изучения правовых дисциплин

плин имеет несколько подходов, которые с течением времени и увеличением объема информации о муниципально-правовой ответственности изменялись.

Данное изменение предлагается рассмотреть на примере учебников по «Муниципальному праву», где автор статьи выступал как представитель авторского коллектива.

Впервые вопрос о включении в учебники, главы об ответственности был поднят автором в 2007 г. [5: 156]. В своей работе И.А. Алексеев отмечал: «Наличие специфических юридических особенностей муниципально-правовой ответственности позволяет выделить ее в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, направленного на охрану интересов населения муниципального образования, законных интересов доминирующей части местного сообщества. Серьезным аргументом такого выделения является то, что данный вид ответственности обеспечен своеобразным набором санкций, применяемых к специальному субъекту за совершение особого вида правонарушения – муниципального деликта. Предлагается в учебниках по муниципальному праву выделять специальную главу о муниципально-правовой ответственности».

Практическое применение это предложение получило в 2007 г. в учебнике «Муниципальное право России» под ред. И.И. Овчинникова, А.Н. Писарева, [8: 425] где автор на стр. 426-442 выступил новатором в изложении главы о муниципально-правовой ответственности, предпринимая одну из первых попыток введение в образовательный процесс понятия «муниципально-правовая ответственность» и обозначая ее виды.

Далее в учебнике «Местное самоуправление и муниципальное управление» [9: 321] автором была размещена глава «Ответственность в системе местного самоуправления», где уже дается не только определение понятия муниципально-правовой ответственности, но и предпринимается попытка привести квалификацию санкций муниципально-правовой ответственности, а также рассматриваются виды ответственности, применяемые в системе местного самоуправления.

Научный процесс изучения понятия «муниципально-правовая ответственность» не стоял на месте, а вместе с ним и менялось содержание учебного материала в учебниках по «Муниципальному праву». Так, в 2013 г. для студентов-бакалавров выходит учебное пособие «Муниципальное право Российской Федерации», [7: 231], в котором автором была подготовлена глава «Ответственность в системе местного самоуправления. Муниципальный контроль. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления», в которой на стр.231-238

автор предпринимает попытку выделить субъектов муниципально-правовой ответственности и описать их правовые рамки, а на стр. 238-251 излагается авторское видение особенностей муниципально-правовой ответственности и ее отличия от конституционно-правовой ответственности. Необходимо указать на то, что данное учебное пособие получило рецензию и рекомендацию для использования в учебном процессе от одного из ведущих вузов России в сфере подготовки кадров в сфере юриспруденции «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина» г. Москва. Получение такого одобрения можно с некоторыми оговорками приравнять к признанию данного правового явления юридической общественностью.

Продолжая избранный курс по сочетанию научного развития и совершенствования учебного процесса, автор подготовил и издал в составе авторского коллектива «Муниципальное право Российской Федерации», [7:238] в котором в общих чертах повторил содержание предыдущего учебного пособия, за исключением того, что было введено понятия комплексного рассмотрения муниципально-правовой ответственности. «В широком смысле ответственность субъектов муниципально-правовых отношений подразумевает наступление ответственности за совершение противоправных деяний, посягающие на общественные отношения, складывающиеся по поводу организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации...». [7:189] «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 законе».

Развития законодательства, изменения устоявшихся правовых теорий, анализ практики и научные дискуссии позволили достаточно серьезно продвинуться в изучении муниципально-правовой ответственности. Так в учебники «Муниципальное право Российской Федерации» [6: 211] автор в качестве учебного материала, который уже получил признание в академических кругах, излагает ответственность субъектов муниципально-правовых отношений [6: 217-219], а также обоснование муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности [6: 221-225], кроме того в указанном учебном пособии в одном из первых появляется параграф посвященный участникам процесса привлечения субъектов к муниципально-правовой ответственности [6: 225-231].

Указанная тенденция продолжается и ныне в учебниках и учебных пособиях, вышедших в последнее время с участием автора данной статьи.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что внедрение в учебный процесс новых правовых явлений на примере муниципально-правовой ответственности – явление сложное, многоэтапное и занимающее достаточно много времени. Если научная мысль развивается, основываясь на исследовании ученых, которые получают публичную огласку и подвергаются публичному обсуждению, то учебное направление имеет более длительный период адаптации к нововведениям и основывается не только на общепризнанных постулатах, но и требует очень длительного периода практической адаптации. Следовательно, мы имеем, с одной стороны научные исследования, часто меняющие сложившееся представление об основах (например, в отношении предмета исследования, существует постулат о том, что не может наступать ответственность без вины или что за одно и то же правонарушение не может быть два вида ответственности). Указанные примеры показывают, насколько кардинально может быть изменена теория права и поэтому внедрение новых научных тенденций в образовательный процесс просто необходимо, хотя бы исходя из того, что молодые специалисты должны понимать научные тенденции, происходящие в той отрасли, которую они изучают.

Библиографический список

1. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Ставрополь: СГУ, 2006.
2. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики. М.: Проспект, 2016.
3. Алексеев И.А. Цапко М.И. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти. М.: Проспект, 2018. С. 45-52.
4. Алексеев И.А., Адамоков Б.Б., Белявский Д.С., Трофимова М.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Инфра-М, 2017.
5. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007.
6. Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. Из-во Северо-Кавказского научного центра высшей школы, 2006.
7. Алексеев И.А., Белявский Д.С., Трофимова М.С. Муниципальное право Российской Федерации. Ставрополь: СКФУ, 2013.
8. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России. М.: Эксмо, 2007.
9. Прудников А.С., Белявский Д.С. Местное самоуправление и муниципальное управление. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009.