

УДК 342.55
DOI: 10.26140/bgз3-2019-0804-0078

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ОСОБЫЙ ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2019
AuthorID: 672622
SPIN: 3178-8314

Иванова Марина Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры
теории государства и права и конституционного права
Оренбургский государственный университет
(460018, Россия, Оренбург, проспект Победы, 13, e-mail: zabor_a@mail.ru)

Аннотация. Становление и развитие муниципального права на территории Российской Федерации повлекло за собой возникновение нового вида юридической ответственности – муниципально-правовой. Муниципальное право, как комплексная отрасль призвана не только регулировать муниципальные правоотношения, но и гарантировать и охранять их, то есть осуществлять охранительную функцию права. И такая охрана производится посредством мер ответственности, носящих межотраслевой характер (конституционно-правовой, административной, гражданско-правовой и др.) и мер муниципальной ответственности. Проблемой определения сущности и определения понятия муниципально-правовой ответственности занимается большое количество видных ученых, однако все еще остаются коллизии вопросы, требующие анализа и разрешения. В частности, одним из дискуссионных вопросов является исследование муниципально-правовой ответственности в позитивном и негативном аспекте. В юридической литературе выявляется сходство и различия конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности. Основная цель муниципально-правовой ответственности является охрана муниципально-правовых отношений, которые складываются в сфере реализации полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц по решению вопросов местного значения. Анализируются понятия муниципально-правовой ответственности, данные учеными-правоведами, определяется публично-правовая природа муниципально-правовой ответственности, предлагается авторское определение исследуемого предмета. В статье исследуется двойственная природа ответственности, перед населением и перед государством. Делается вывод о необходимости детального законодательного закрепления мер муниципальной ответственности, с целью повышения эффективности реализации гражданами местного самоуправления.

Ключевые слова: юридическая ответственность, муниципально-правовая ответственность, природа муниципальной ответственности, меры ответственности, разграничение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

MUNICIPAL LEGAL RESPONSIBILITY AS A SPECIAL KIND OF LEGAL RESPONSIBILITY

© 2019

Ivanova Marina Alexandrovna, Candidate of Law Science, associate Professor
Department of theory of law and constitutional law Department
Orenburg State University
(460018, Russia, Orenburg, Pobedy Avenue 13, e-mail: zabor_a@mail.ru)

Abstract. The formation and development of municipal law on the territory of the Russian Federation has led to the emergence of a new type of legal responsibility – municipal law. Municipal law, as a complex branch, is designed not only to regulate municipal legal relations, but also to guarantee and protect them, that is, to carry out the protective function of law. And such protection is carried out by means of the measures of responsibility having interdisciplinary character (constitutional and legal, administrative, civil, etc.) and measures of municipal responsibility. The problem of determining the essence and definition of the concept of municipal legal responsibility is dealt with by a large number of prominent scientists, but there are still conflict issues that require analysis and resolution. In particular, one of the controversial issues is the study of municipal legal responsibility in the positive and negative aspects. The legal literature reveals the similarities and differences of the constitutional-legal and municipal-legal responsibility. The main purpose of municipal legal responsibility is the protection of municipal legal relations, which are formed in the implementation of the powers of local governments and their officials to address the issue of local importance. The concepts of municipal legal responsibility given by legal scholars are analyzed, the public legal nature of municipal legal responsibility is determined, the author's definition of the subject under study is proposed. The article examines the dual nature of responsibility to the population and the state. The conclusion about necessity of the detailed legislative consolidation measures municipal responsibility, with the purpose of increase of efficiency of realisation by citizens of local government.

Keywords: legal responsibility, municipal liability, the nature of municipal responsibility, liability measures, delineation of constitutional and municipal liability.

ВВЕДЕНИЕ.

Построение правового, демократического государства, становление гражданского общества, развитие сильного и независимого местного самоуправления актуализирует проблемы муниципальной ответственности. Исследование проблем муниципальной ответственности в настоящее время является актуальными и с точки зрения доктринального определения сущности и правовой природы муниципальной ответственности, а также с точки зрения правоприменения. В законодательстве Российской Федерации имеется ряд неразрешенных коллизий в правовом регулировании муниципальной ответственности. Обусловлено это, прежде всего, тем, что общественные отношения, возникающие в сфере муниципальной ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправ-

ления, являются относительно новыми для российской правовой действительности и, несмотря на имеющийся законодательный и правоприменительный опыт реализации норм муниципального права существует ряд неразрешенных проблем.

К таким проблемам относятся неопределенность понимания сущности и правовой природы муниципальной ответственности, отсутствие концепции муниципальной ответственности, неоднозначность подходов к определению оснований и санкций муниципальной ответственности, субъектов муниципальной ответственности. Кроме того, имеются разночтения в определении самого термина: «муниципальная ответственность» и «муниципально-правовая ответственность», «ответственность органов местного самоуправления и должностных местного самоуправления».

Исследованием вышеуказанных вопросов занимались такие видные ученые как О.Е. Кутафин [1], В.И. Фадеев [2], Н.Н. Черногор [3], Е.С. Шугрина [4] и др. По обозначенной проблематике имеется ряд диссертационных исследований и монографий.

МЕТОДОЛОГИЯ.

Целью настоящего исследования является определение сущности муниципально-правовой ответственности как особого вида юридической ответственности. Муниципальная ответственность наряду с административной, уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной, конституционной представляет собой один из видов юридической ответственности. Изучение проблем муниципальной ответственности неразрывно связано с общетеоретическими подходами к определению сущности, классификации юридической ответственности в целом. Выбор методов предопределен поставленной целью исследования. В качестве методов исследования выбраны общенаучные и специальные методы: диалектический, системный, логический, формально-юридический другие.

РЕЗУЛЬТАТЫ.

В теории права выделяется два основных аспекта понимания юридической ответственности: как последствия правонарушения и как осознанного выполнения своих обязанностей. Иначе говоря, ответственность рассматривается в негативном (ретроспективном) и позитивном (проспективном). Н.И. Матузов отмечает, что «для нормального функционирования правовой системы и поведения личности важны оба аспекта» [5, с. 98]. В негативном (ретроспективном) аспекте юридическая ответственность наступает за уже совершенные правонарушения. В таком аспекте юридическая ответственность также определяется по разному.

Так, О.Э. Лейст определяет юридическую ответственность как меры государственного принуждения, предусмотренные санкцией юридической нормы, которые применяются к лицу, совершившему правонарушение, в установленном процессуальном законодательстве порядке [6, с. 82]. И.Н. Сенякин рассматривает юридическую ответственность как правоотношение, которое возникает между государством в лице его специальных органов и правонарушителем. Обязанностью правонарушителя в таких правоотношениях является претерпевание лишений, неблагоприятных последствий [7, с. 64].

Несмотря на различие позиций отдельных ученых, общее понимание юридической ответственности сводится к следующему. Юридическая ответственность в негативном (ретроспективном) аспекте - это мера государственного принуждения, применение закрепленных в норме права санкций. Негативная юридическая ответственность всегда связана с наступлением отрицательных (неблагоприятных) последствий для правонарушителя в виде ограничений и лишений личного, имущественного, профессионального характера. Кроме того, юридическая ответственность - это всегда правоотношение, возникающее между государством, в лице специально уполномоченных органов и должностных лиц и правонарушителем, так как применение к правонарушителю санкций возможно только в законодательно установленном процессуальном порядке.

Дискуссионным является вопрос о наличии юридической ответственности в позитивном (проспективном) аспекте. Одной из проблем этого вида ответственности является ее соотнесение с тем или иным поведением в будущем. На наш взгляд, верно выделяет проблему Р.А. Щербаков, так как юридическая ответственность в позитивном контексте коррелируется с правомерным поведением. В научных исследованиях отмечается, что юридическая ответственность с точки зрения позитивного подхода выражает осознание своей деятельности (действия или бездействия), сопоставлением с законодательством. Позитивная юридическая ответственность, таким образом, проявляется в реализации норм права, то есть

исполнении установленных обязанностей, соблюдении запретов и т.д. Следовательно, при таком подходе, правовая природа позитивной юридической ответственности заключается только в соблюдении законодательства [8, с. 129].

Согласно существующему, традиционному подходу юридическая ответственность исследуется с точки зрения негативного, отрицательного аспекта, который связывает юридическую ответственность с нарушением норм права. По мнению М.Н. Марченко рассмотрение юридической ответственности в позитивном аспекте, как долга или обязанности соблюдать требования и предписания, влечет за собой слияние юридической ответственности со служебным или гражданским долгом, моральной обязанностью соблюдать те или иные сложившиеся в обществе обычаи, традиции и другие социальные нормативы [9, с. 107]. В научной литературе в данном направлении исследования значимыми являются работы Е.В. Черных, О.Э. Лейста, В.Н. Кудряцева, Р.Л. Хачатурова, Р.Г. Ягутина и др.

Р.Л. Хачатуров и З.Г. Ягутян исследуют юридическую ответственность в позитивном аспекте как ответственность за поведение в будущем, так сказать ответственность наперед. Такая ответственность предполагает поведение, которое не противоречит социальным нормам. Слово «ответственность» в указанных двух аспектах употребляется в законодательстве почти всех стран мира [11, с. 192]. Это ответственность, связанная с активными правомерными действиями, это общественное отношение, характеризующее взаимосвязь индивида и общества.

По мнению Н.И. Матузова, позитивная ответственность - мера требовательности к себе и другим. Позитивная юридическая ответственность исходит из реального социально-правового статуса субъекта и также может быть названа статусной ответственностью. Позитивная ответственность в отличие от негативной - не временная и не принудительная, а постоянная, добровольная и глубоко осознанная ответственность личности за свое надлежащее поведение. Она предполагает не только контроль субъекта за своими собственными действиями, но и положительную реакцию на контроль общества, государства [5, с. 98].

В «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова ответственность определяется как необходимость, обязанность отдавать кому-нибудь, отчет в своих действиях, поступках [12, с. 684]. Исходя из данного значения, ответственность понимается гораздо шире, нежели чем только неблагоприятные последствия в форме государственного принуждения. Категория ответственности - фундаментальная и, используя только ретроспективный аспект к ответственности обедняет и несколько сужает проблему. Проблема понимания ответственности не только юридического характера. Вопросы ответственности исследуются философией, социологией, психологией и уходят корнями в проблемы социализации личности. По этому вопросу Н.В. Витрук отмечает, что в процессе социализации человека происходит формирование ответственности как черты характера личности. Наличие чувства ответственности характеризует субъекта как способного нести отчет за реализацию предоставленных ему прав, исполнение обязанностей и предвидеть последствия собственных действий и бездействий, то есть ответственности как за прошлое, за совершенное, так и за будущее поведение [13, с. 281]. Любая деятельность субъектов общественных отношений влечет за собой ответственность, в том числе как при совершении положительных, общественно-значимых поступков, так и при нарушении социальных норм.

Таким образом, ответственность, в том числе и юридическую, следует рассматривать не только в негативном (ретроспективном) аспекте, но и в позитивном (проспективном) аспекте.

В современных научных исследованиях относительно

но природы и видов юридической ответственности наблюдается достаточно много подходов к критериям классификации юридической ответственности: по характеру принудительных мер, по отрасли законодательства, в зависимости от субъекта ответственности, по отрасли права, по сфере возникновения правоотношений. Так, например, нашло свое обоснование самостоятельности таких видов юридической ответственности как конституционная, налоговая, экологическая и т.д.

Наиболее распространенной классификацией является классификация в зависимости от отраслей права: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная. Не все авторы согласны с такой позицией и считают, что поскольку отраслей права гораздо больше, и кроме материальных отраслей есть еще и процессуальные отрасли права то следует выделять и уголовно-процессуальную ответственность, гражданско-процессуальную ответственность.

Становление и развитие отрасли муниципального права неизбежно привело к возникновению такого правового института как муниципальная ответственность.

Муниципальное право, как комплексная отрасль призвана не только регулировать муниципальные правоотношения, но и гарантировать и охранять их, то есть осуществлять охранительную функцию права. И такая охрана производится посредством мер ответственности, носящих межотраслевой характер (конституционно-правовой, административной, гражданско-правовой и др.) и мер муниципальной ответственности.

Мнения ученых по поводу сущности и содержания муниципально-правовой ответственности разделились.

По мнению С.Д. Князева, основным условием функционирования муниципального регулирования является ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию своих полномочий по решению вопросов местного значения [14, с. 45].

По мнению же А.И. Алексеева муниципально-правовая ответственность – это правоотношение, в рамках которого ответственность проявляется как правомерное должное поведение, которое ориентировано на добросовестное выполнение своих функций и полномочий субъектами муниципальных отношений [15, с. 59].

Таким образом, муниципально-правовая ответственность проявляется главным образом в ее позитивной направленности – ответственным и добросовестным выполнении своих обязанностей.

Наиболее актуальным является исследование проблем муниципальной ответственности в ретроспективном (негативном) аспекте, и большинство авторов определяют специфику данного вида ответственности исходя их ретроспективного аспекта. Н.Н. Черногор отмечает, что специфика муниципальной ответственности наиболее ярко проявляется в цели муниципальной ответственности, процедурном (процессуальном) режиме, отражающем атмосферу деятельности всех участников отношений, в рамках которых возникает и реализуется ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, а также особенности правового института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением [3, с. 40].

По мнению Н.И. Рудь основная цель муниципальной ответственности состоит в обеспечении контроля за органами местного самоуправления населением муниципального образования, поскольку деятельность осуществляется в рамках соответствующих коллективных интересов [16, с. 522].

В юридической науке также отмечается публично-правовой, политический характер муниципальной ответственности [17, с. 13].

Специфика муниципальной ответственности проявляется в основаниях, круге заинтересованных субъектов, источников регулирования применения санкций.

В юридической литературе одной из особенностей Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8. № 4(29)

муниципальной ответственности называют ее предмет. Муниципальная ответственность возникает из правоотношений сложившихся в рамках местного самоуправления и соответственно напрямую зависит от них. Двойственная природа ответственности, перед населением и перед государством также представляет собой особенность муниципальной ответственности.

В.А. Виноградов определяет муниципально-правовую ответственность как ответственность за ненадлежащую реализацию муниципальной власти (в формах представительной и непосредственной демократии) [18, с. 56].

По мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций [19, с. 104].

Таким образом, исследовав понятие муниципально-правовой ответственности, которое дают многие ученые-правоведы, предложим свою трактовку данного вида ответственности. Муниципально-правовая ответственность, это вид юридической ответственности, возникающий в связи с нарушением норм муниципального права ее обязанными субъектами в процессе осуществления своих муниципальных полномочий.

Очевидно, что муниципально-правовая ответственность представляет собой один из видов юридической ответственности в муниципальном праве наряду с гражданско-правовой, административной, уголовной и дисциплинарной. Но вопрос о соотношении муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности до сих пор является предметом научной дискуссии.

И.А. Алексеев разграничивает конституционно-правовую и муниципально-правовую ответственность по ряду оснований и отмечает, что муниципально-правовая ответственность не сводится к определенной разновидности конституционно-правовой ответственности, при этом оба вида ответственности автор объединяет в общую группу публично-правовой ответственности [15, с. 60].

В настоящее время, на наш взгляд, установлено недостаточно четкое соотношение муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности.

В преобладающих позициях авторов муниципально-правовой ответственностью признается ответственность, которую несут органы и должностные лица местного самоуправления, за исключением их ответственности перед физическими и юридическими лицами, а также дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Такое суждение чаще всего основано на положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г., в котором ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления представляется в виде ответственности перед государством, перед населением и перед физическими и юридическими лицами. Полное же разграничение конституционной и муниципальной ответственности формально основывается на том, что законодательство Российской Федерации не устанавливают оснований и форм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако такой формальный подход не позволяет постичь всей глубины сущности муниципально-правовой ответственности.

На наш взгляд, столь широкое понимание конституционной ответственности, как ответственности в том числе и органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления неоправданно. Согласимся с мнением Н.Н. Черногор, что конституционные правовые отношения охраняются конституционно-правовой ответственностью. Однако, конституционное правонарушение влечет за собой наступление конституционно-правовой ответственности. Таким образом, цели конституционно ответственности и муници-

пальной ответственности различны [3, с. 41].

Также и Е.М. Заболотских считает, что различие между конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности состоит в объекте правонарушения, а не в субъекте. И основная цель муниципально-правовой ответственности - охрана муниципально-правовых отношений, которые возникают в сфере решения вопросов местного значения - сфере исключительного ведения местного самоуправления [20, с. 1184].

Именно поэтому конкретные меры муниципальной ответственности закрепляются в местных нормативно-правовых актах, например в уставе муниципального образования. Устав муниципального образования относится к муниципальным правовым актам высшей юридической силы, обладает учредительным характером по отношению к муниципальному образованию, поэтому соблюдение его норм охраняется государством в рамках реализации гарантий местного самоуправления в Российской Федерации. Однако устав муниципального образования принимается непосредственно населением муниципального образования или представительным органом, сформированным в результате муниципальных выборов, проект устава обсуждается с населением посредством публичных слушаний, а его правовые нормы не выходят за рамки компетенции местного самоуправления. В данном случае реализуется принцип самостоятельности местного самоуправления и, соответственно, применяется муниципально-правовая ответственность.

Удаление в отставку главы муниципального образования в юридической литературе также зачастую получает ошибочно однозначную оценку только в качестве меры муниципально-правовой ответственности. При этом учитывается лишь то обстоятельство, что решение об удалении в отставку принимает представительный орган муниципального образования, а основания наступления ответственности исследуются недостаточно.

Хотя очевидно, что ряд оснований удаления главы в отставку полностью соответствуют основам ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, изложенным в ст. 73, по своей сути свидетельствуют о правонарушениях, возникающих в отношении полномочий государственных органов и охраняемых государством высших ценностей - прав и свобод человека и гражданина.

К таким основаниям относятся:

- нарушение порядка исполнения отдельных переданных государственных полномочий (п. 2 ч. 2 ст. 74.1 и п. 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г.);
- несоблюдение требований Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» и иных федеральных законов в сфере предотвращения коррупции (п. 4 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г.);
- допущение массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина (п. 5 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г.).

Поэтому полагаем, что в отношении указанных оснований удаление в отставку главы муниципального образования необходимо рассматривать не только как его ответственность перед государством, но и в качестве его конституционно-правовой ответственности.

В последнее время часто выносятся теоретические предложения по разграничению муниципальной ответственности на внешний и внутренний виды, которые позволят обогатить не только российское, но и национальное законодательство мировых федеративных государств по урегулированию контроля в муниципальных отношениях и по обеспечению внутриорганизационного порядка муниципалитетов в сфере законотворчества. Предлагаемая типология субъектов внутреннего вида муниципальной ответственности позволит сформировать эффективную правовую базу по установлению норматива должного поведения в повседневной работе

каждого структурного компонента муниципального образования в сфере законотворчества. Для детализации содержания муниципальной ответственности настоящие теоретические разработки о видах субъектов муниципальной ответственности будут полезны в практике законодательного регулирования муниципальной ответственности в целях повышения эффективности законотворческих процедур в региональных и муниципальных законодательных органах власти.

ВЫВОДЫ.

Муниципальная ответственность возникает из правоотношений, сложившихся в рамках местного самоуправления и соответственно напрямую зависит от них. Двойственная природа ответственности, перед населением и перед государством также представляет собой особенность муниципальной ответственности. Муниципальная ответственность является фундаментальной основой к повышению эффективности в осуществлении муниципальной деятельности. Ответственность проецируется на дисциплину муниципальных служащих и сопровождается правовым закреплением в санкциях. Такое положение подтверждается современным реформированием российского муниципального законодательства об ответственности должностных лиц на местах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 46-54.
2. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / Васильев С.А., Грачева Е.Ю., Дорошенко Е.Н. и др.; отв. ред. Фадеев В.И. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 208 с.
3. Черногор Н.Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 3. С. 39-45.
4. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2-19.
5. Теория государства и права / под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. М.: Юрист, 2004. 512 с.
6. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права: учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2011. 352 с.
7. Сеякин И.Н. Юридическая ответственность // Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. М.: Юрист, 2007. 799 с.
8. Щербаков Р.А. Позитивная юридическая ответственность как антонимия ретроспективной юридической ответственности // Евразийский юридический журнал. 2016. № 8 (99). С. 129-131.
9. Теория государства и права: учебник / под ред. Марченко М.Н. М.: Юрист, 2004. 348 с.
10. Сеякин И.Н., Черных Е.В. Юридическая ответственность // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Востриковой Н.И. М.: Юрист, 2002. 695 с.
11. Хачатуров Р.Л., Ягутия Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти, 1995. 311 с.
12. Толковый словарь русского языка / под ред. С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой. М.: Гардарики, 1997. 1085 с.
13. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие. М.: Юрист, 2005. 525 с.
14. Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 45-49.
15. Алексеев И.А. К вопросу о соотношении муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 59-63.
16. Рудь Н.И. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: конституционно-правовая или муниципально-правовая? // Вестник современных исследований. 2018. № 5. С. 522-527.
17. Чадов А.В. Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 13-16.
18. Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. № 10. С. 56-59.
19. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Кутафина О.Е., Фадеева В.И. М.: Юрист, 1997. 435 с.
20. Заболотских Е.М. Ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Lex russica. 2013. № 11. С. 1184-1190.

Статья поступила в редакцию 27.07.2019

Статья принята к публикации 27.11.2019