Алексеев Игорь Александрович. Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Алексеев Игорь Александрович;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)].- Москва, 2014.- 476 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**1. Динамика становления муниципально-правовой ответственности в России 28**

1.1. Становление и развитие российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти 28

1.2. Сравнительно-правовой анализ и отличия муниципально-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности 68

1.3. Муниципально-правовая ответственность в актах органов государственной власти современной России 88

1.4. Проблемы нормативного закрепления муниципально-правовой ответственности на уровне местного самоуправления 114

**Глава 2. Теоретические основы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности .138**

2.1. Понятие и критерии выделения муниципально-правовой ответственности 138

2.2. Виды муниципально-правовой ответственности, ее особенности и тенденции развития 159

2.3. Принципы и функции муниципально-правовой ответственности 187

**Глава 3. Характеристика состава деликта муниципально-правовой ответственности 206**

3.1.Понятие, основания и объект деликта муниципально-правовой ответ-ственности 206

3.2. Субъекты муниципально-правовой ответственности 236

3.3. Характеристика иных элементов деликта муниципально-правовой ответственности (объективная и субъективная сторона деликта) 277

**Глава 4. Санкции муниципально-правовой ответственности и процедуры их применения .295**

4.1. Понятие, виды и особенности санкций муниципально-правовой ответственности 295

4.2. Проблемы правового закрепления и практического применения процедур в наложении санкций муниципально-правовой ответственности 319

Заключение .349

Библиографический список 362

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

Целью данного исследования является анализ исторических периодов становления и развития института юридической ответственности в России, в том числе и такой ее разновидности, как публично-правовая ответственность, которая, в свою очередь, лежит в основе становления муниципально-правовой ответственности российских органов местного самоуправления перед населением.

Диссертант считает необходимым изложить данное исследование в двух аспектах: историческом и сравнительно-правовом.

Первый аспект - это становление и развитие местного самоуправления в России, второй - теоретическое и нормативное развитие муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления перед населением.

История становления местного самоуправления, как правило, делится на дореволюционный, советский и современный этапы развития. Н.С.Тимофеев выделяет постсоветский период, а в нем четыре этапа реформ местного самоуправления11.

Однако некоторые исследователи предлагают иную периодизацию. Например, исследуя исторические периоды становления и развития судебного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в России, А.В Ахрамеев, выделяет 11 периодов12.

Исходя из нормативистского подхода, диссертант предлагает девять периодов развития института ответственности органов публичной власти. Первый этап - с XVI века до XVII века.

Становление русского государства на ранних этапах было связано со своеобразным двоевластием. С одной стороны существовала власть князя (государя), характеризовавшаяся особой военной и ритуально-клановой организацией. С другой стороны, были и институты общинного самоуправления, опиравшиеся на кровнородственные отношения и общинно-соседские связи.

На протяжении долгого периода времени князь и создаваемые им военно-административные органы существовали в системном конфликте с общинным самоуправлением. Дело в том, что общинное самоуправление являлось более демократичным, но менее эффективным, чем военно-клановая организация публичной власти, но разрастающемуся сообществу славянских племен и племенных союзов была необходима жесткая власть, способная улучшить условия жизнеобеспечения общностей. Очевидность поиска модели взаимодействия центральной княжеской власти и местной власти в городах и землях была обусловлена историческим развитием Русского государства.

Как отмечает Н.А. Емельянов13, вплоть до XVI века общественная самодеятельность на уровне местных структур не была нормирована законом и фактически развивалась на основе народного обычая, сложившихся традиций. Это, если можно так выразиться, являлось несовершенством тогдашней административной власти.14

На разных этапах развития местного самоуправления в России его органы и должностные лица несли различные виды ответственности, хотя эта ответственность не была регламентирована правовыми актами и вытекала скорее из обязанностей отдельных должностных лиц перед государством (например, перед князем). Следовательно, выделение ответственности субъектов местного самоуправления на ранних этапах развития российской государственности и местного самоуправления практически невозможно в силу ряда причин: - во-первых, местного самоуправления как такового в России IX-веков еще не существовало, а было местное управление с некоторыми элементами местного самоуправления; - во-вторых, само понятие юридической ответственности и ее подробная правовая регламентация также отсутствовали.

При этом, как отмечал В.О. Ключевский, «выборные» несли уголовную ответственность за различного рода злоупотребления властью15.

В 1551 году указом Ивана IV после упразднения системы кормлений были введены земские учреждения, избираемые на неопределенный срок. С этого периода, по мнению ряда российских ученых, начался процесс последовательного и постепенного развития местного управления и самоуправления на Руси.

Земская власть осуществлялась выбранными миром старостами, которые несли ответственность за свои служебные ошибки не перед избирателями, а перед центральной правительственной властью. Только в одной грамоте упоминается о том, что местные жители могут сменить старост по своему усмотрению. Об ответственности же старост перед избирателями не упоминается. Выборные лица несли ответственность перед государством. В грамотах встречаются указания на то, что старост ожидает за служебные упущения смертная казнь "от меня, от царя и великого князя"16.

Земские органы стали правопреемниками упраздненной власти наместников, поэтому к ним перешел большой объем государственно-властных полномочий, что в большой степени предопределило возможность контроля за их деятельностью со стороны государства, а не местного населения.

Установление системы приказно-воеводского управления на местах стало следствием реформы местного самоуправления в XVII веке. Воевода имел большие права и обязанности. При этом, так как его права строго не регламентировались, имелись большие возможности для злоупотреблений и произвола. Являясь лицом государственным, воевода руководил деятельностью и органов местного самоуправления. Фактически к середине XVII века губное самоуправление было ликвидировано, а сформированные выборные дворянские советы, действовали под руководством воевод. Второй этап - с XVII века до начала XVIII века.

Проведенные Петром I реформы существенно затронули и институт местного самоуправления. В 1699 г. им был создан новый орган местного самоуправления - Бурмистерская палата, состоявшая из избираемых лиц - бурмистров. Несколько позже Бурмистерская палата была переименована в ратушу. В других городах учреждались выборные земские избы, состоящие из бурмистров.

Нужно отметить, что бурмистры подчинялись не воеводе, а ратуше (земской избе) и несли ответственность перед нею за исполнение своих исполнительно-распорядительных полномочий.

В результате реформы 1718 – 1724 гг. во главе управления всех органов городского самоуправления России встал Главный магистрат, действовавший как коллегия. В городах существовали и другие органы самоуправления – городские магистраты, посадские сходы, которые созывались старостами. Старосты наделялись исполнительно-распорядительными функциями и председательствовали на посадских сходах, перед которыми несли ответственность.

Однако созданная система очень быстро показала свою несостоятельность. «Новая система местного управления была закреплена инструкцией 12 сентября 1728 г., которая усиливала власть воевод и губернаторов: уездный воевода подчинялся провинциальному, а тот – губернатору, который сносился с центральными учреждениями. Губернаторы и воеводы осуществляли свои функции через канцелярии, а с 1763 г. каждому губернатору для содействия в исполнении законов была дана воинская команда.

## Виды муниципально-правовой ответственности, ее особенности и тенденции развития

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 ответственность75. Уголовное судопроизводство осуществляется в строго регламентированной процессуальной форме, обеспечивающей установление объективной 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 жестокой каре, предусмотренной санкциями норм административного права (центральное место среди них занимает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001г. № 195-ФЗ (ред. от 30.09.2013г.)76); субъектах возложения ответственности: если уголовная ответственность применяется по отношению к правонарушителю только судом, то административная ответственность реализуется гораздо более широким кругом правоохранительных органов (глава 23 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях перечисляет около семи десятков).

Следующее отличие в том, что вынесение решений об административной ответственности конкретного лица происходит в более оперативном порядке, нежели решение об уголовной ответственности; процессуальные права винов ного лица защищены законом в большей степени в уголовном процессе, с учетом меньшей степени 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 Конституции РФ. В соответствии со ст. 8 Уголовного кодекса РФ78, 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 со ст. 72 Конституции РФ. Административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения. В соответствие с 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 ответственность79.

К уголовной ответственности по российскому законодательству привлекаются только физические лица. Согласно административному законодательству, субъектом возложения административной ответственности является фи зическое или юридическое лицо, совершившее противоправное, виновное действие (бездействие).

Наиболее противоречивым видом карательной ответственности является дисциплинарная ответственность.

Дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что ее основанием является дисциплинарный проступок; мерой - 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 муници-пально-правовой.

Она применяется за нарушение трудовой, учебной, служебной, воинской дисциплины. Характерной чертой дисциплинарной ответственности является ее применение в порядке служебной подчиненности лица, совершившего дисциплинарный поступок. Различают три вида дисциплинарной ответственности: 1) в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка (распространяется на всех рабочих и служащих, работающих по найму); 2) в порядке подчиненности (касается должностных лиц, имеющих право приема на работу, а также находящихся на выборных должностях и некоторых других); 3) 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 70 правовой характер, а дисциплинарная частно-правовой характер. Отсюда и противоречивый характер этого вида юридической ответственности.

Дисциплинарное законодательство разнообразно, меры взысканий содержатся в источниках различных отраслей права; оно 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 ответственности80. 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

## Субъекты муниципально-правовой ответственности

Выделение муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности тесно сопряжено с особенностями становления самой отрасли, с ее комплексным характером. Большая часть аргументов «за» и «против» такого выделения отрасли в самостоятельную применимы и к институту муниципально-правовой ответственности.

Диссертантом предпринята попытка структурирования института муни-ципально-правовой ответственности в разрезе анализа существующих доктри-нальных воззрений, нормативных закреплений, авторской модели должного и поэтапно допустимого в пределах конституционных установлений для этого вида публичной власти.

Н.С. Тимофеев определяет пределы местного самоуправления как «целостные, социально-значимые правовые, политические, экономические и исто-рико-традиционные факторы, определяющие правовые и пространственные границы реализации населением права на местное самоуправление, раскрывающие сущностную характеристику местного самоуправления, его место в системе народовластия»247. Именно эти факторы будут определять виды, содержание, формы и процедуры муниципально-правовой ответственности: специфика отрасли воплощается во всех ее составляющих.

Дуалистическая природа местного самоуправления вызывает необходимость признания, что пределы носят характер как законодательно определенный (т.е. нормативный), так и социально значимый (представления в общественном сознании о сущности местного самоуправления в его историческом, традиционном, социально-экономическом и философском понимании). Приме нение такого подхода позволяет изучать сущностную характеристику муниципальной ответственности, синтезируя допустимое, желательное и должное.

Идущие в России процессы развития институтов публичной власти вызывают необходимость введения в законодательство новых механизмов юридической ответственности тех или иных субъектов властных отношений. Тенденция выделения муниципально-правовой ответственности, дифференциация от иных видов ответственности в современной правовой системе России – результат ее развития.

Согласимся с Ж.И. Овсепян, что для дальнейшего развития общей теории юридической ответственности по состоянию российской юридической науки на начало третьего тысячелетия актуальным является не только создание новых авторских теорий и концепций юридической ответственности, а, вначале – эффективная систематизация и дифференциация уже наработанного

В отечественной юридической литературе создано множество различающихся между собой определений понятия юридической ответственности и как отраслевой, и как межотраслевой категории, предлагаются и обзоры этих позиций. Однако проблематика юридической ответственности столь многоаспектна, исследования юридической ответственности столь многочисленны, а высказанные по всем аспектам этой многогранной темы позиции так разнообразны (даже в пределах одной и той же отрасли науки права), что российская общая теория государства и права начала XXI в. (да и отраслевые правовые науки) находится или рискует оказаться в тупиковой, «застойной» ситуации завалов разнообразными, многоаспектными, порой довольно сложными и специфическими авторскими теориями и концепциями юридической ответственности, каждая из которых во многом автономна, слабо прослеживаются совпадающие позиции при попытках их выявления не только в научной, но и в учебной литературе249.

Общая теория государства и права обратилась к проблемам ответственности после того, как наибольшую теоретическую разработку получили два отраслевых вида (модели) ответственности – имущественной и уголовной. Традиционное для цивилистов внимание к правовым последствиям правонарушения в немалой степени содействовало распространению и утверждению взгляда на ответственность и принуждение как на правовые лишения, обременения, ограничения, правовой урон, что ныне признано важным и существенным для характеристики принуждения и ответственности во всех отраслях права.

Вместе с тем в общую теорию юридической ответственности нередко включались понятия отраслевых юридических наук без проверки действительной сферы применимости этих понятий250. Высказывалось представление, что основные вопросы в понимании правовой ответственности должны найти однотипное общетеоретическое решение для всех отраслей права (уголовного, гражданского, административного)251.

Как писал Т. Чеппелл, "самая благодарная разновидность свободы – это ответственность, т.е. долг помощи людям и обществу"252.

В условиях переходных обществ, когда еще далеко не завершен процесс формирования правовой, судебной, правоохранительной систем и т.д., актуальным для научной теории является вопрос о пределах выделения моноотраслевых и полиотраслевых видов юридической ответственности, и, в целом, о пределах критерия деления юридической ответственности на виды.

Как отмечает Ж.И. Овсепян253, во-первых, для квалификации юридической ответственности в качестве автономного (самостоятельного) вида не имеет решающего значения, нормы какой отрасли права защищаются средствами этого вида юридической ответственности. Определяющую роль играет другой фактор – отраслевая идентичность санкций юридической ответственности, т.е. важен ответ на вопрос: санкции норм какой отрасли права исключительно (либо преимущественно) реализуются (применяются) посредством этого вида юридической ответственности?

Второй критерий дифференциации юридической ответственности на самостоятельные виды, являющийся одновременно и пределом отраслевого деления юридической ответственности, – это организационный критерий.

Условием признания отраслевого блока норм в качестве отраслевого института юридической ответственности является не только развитая система санкций норм искомой отрасли права, но и наличие специализированных органов (прежде всего, судебных), уполномоченных специально для применения санкций норм, соотносимых с отраслевой сферой (с данной отраслью права) и особых правил процедуры применения этих санкций.

В российской науке переходного периода (конца XX – начала XXI вв.) высказывается много предложений о выделении новых видов юридической ответственности. Однако большинство из них не учитывает второго из указанных выше критериев дифференциации юридической ответственности на виды. Между тем организационный критерий (т.е. наличие специальных органов и специальных процедур применения именно данного блока санкций, соотносимых с самостоятельным видом юридической ответственности) неразрывно связан с отраслевым критерием выделения автономного вида юридической ответственности, сопутствует отраслевому критерию254.

## Проблемы правового закрепления и практического применения процедур в наложении санкций муниципально-правовой ответственности

Рассматривая ответственность депутатов представительных органов местного самоуправления, следует отметить, что досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа за совершение им умышленного правонарушения предусмотрено в главе 10 Федерального закона. Единственная процедура персональной ответственности депутата закреплена в законах субъектов Российской Федерации, которые посвящены отзыву депутата представительного органа, главы муниципального образования.

Обобщая практику отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации установила, что в законах ряда субъектов Федерации порядок отзыва необоснованно упрощен или вовсе отсутствует, не предусмотрены гарантии депутатам на осуществление ими своих полномочий, нет четких критериев, определяющих объективность и достаточность оснований отзыва. Во многих случаях инициаторы отзыва не указывают основания для возбуждения вопроса об отзыве.

Но по тому, как регулирует этот вопрос законодательство субъектов Российской Федерации (статья 9 Закона Республики Адыгея от 25 июня 2003 г. № 146 «О порядке отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления»), можно сделать вывод, что в данном случае речь идет о разных причинах, суть которых в том, что депутат «самоустранился» от выполнения своих депутатских обязанностей в представительном органе и избирательном округе, а также допустил нарушение законодательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

Здесь формула отзыва более конкретна, чем в Федеральном законе, но считать ее оптимальной вряд ли стоит. Конечно, в законе невозможно дать исчерпывающий и закрытый перечень причин для постановки вопросов об отзыве, однако здесь возможно определить хотя бы некоторые конкретные параметры невыполнения обязанностей – непосещение по неуважительным причинам определенного количества заседаний представительного органа, неоднократное невыполнение поручений представительного органа, его комитетов и комиссий, например, необоснованно затянутая разработка проекта бюджета муниципального образования.

Местному самоуправлению как праву населения корреспондирует обязанность государства, его органов обеспечивать условия для его деятельного осуществления.

Содержание местного самоуправления составляют вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с законодательством осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Таким образом, вопросы местного значения – это совокупность дел, во-первых, нацеленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности местных сообществ жителей и, во-вторых, решаемых самими этими сообществами самостоятельно или предрасположенных к такому решению, пусть и посредством публичного управления, разделяющего управляющих и управляемых. Круг вопросов местного значения очерчен в главе 3 Федерального закона.

В юридической литературе нет специальных исследований, посвященных муниципальным правонарушениям, лишь в самом общем виде определены составы муниципальных правонарушений. По мнению Г.Н. Чеботарева, можно классифицировать муниципальные правонарушения следующим образом:

Указанную классификацию можно дополнить правонарушениями в сфере организации муниципальной власти.

Итак, объектом муниципального деликта, по мнению диссертанта, сегодня могут быть введенные Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ464 права органов местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа.

Муниципальный контроль – введенная в 2011 году федеральным законодателем465 сфера для расширения муниципально-правовой ответственности. К сожалению, логика изложения полномочий муниципального уровня власти в этой сфере, по мнению диссертанта, нарушена и подлежит корректировке. Так, законодателем четко не определен комплекс полномочий муниципальной власти в части применения мер по результатам проверок. Указанные в Законе N 294-ФЗ466 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения, вплоть до временного запрета деятельности, неприменимы на муниципальном уровне, так как они не предусмотрены для муниципальных органов КоАП РФ и другими законами. Более того, на муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по привлечению нарушителей к ответственности, что существенно снижает результативность контроля467.

К собственным контрольным полномочиям органов местного самоуправления относятся виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения. Фактически речь идет о самостоятельном закреплении ими контрольных полномочий, необходимых для реализации вопросов местного значения. Осуществление таких видов контроля правомерно, согласно положениям ч. 1 ст. 17.1 Федерального Закона: «Органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами». К числу таких полномочий можно отнести следующие виды контроля: контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы; муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды); муниципальный контроль в сфере благоустройства; контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования. Классификация видов муниципального контроля по формам закрепления в нормативных правовых актах может выглядеть следующим образом