

На правах рукописи

Юрчин Александр Александрович

**ИНСТИТУТ ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Герман Оксана Борисовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Любашин Валентин Яковлевич;
доктор философских наук,
кандидат юридических наук, профессор
Макеев Василий Васильевич

Ведущая организация: Таганрогский институт управления и экономики

Защита состоится 28 марта 2006 года в 13 00 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 28 февраля 2006 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



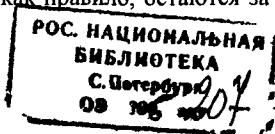
Бакула И.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Возрождение и развитие местного самоуправления как особой относительно самостоятельной системы организации публичной власти есть одно из важных направлений становления новой российской государственности. Поэтому не случайно и очевидно, что среди основных тенденций трансформации российской государственности развитие институтов местного самоуправления как объективно наиболее близких к народу, первичных органов публичной власти, необходимых элементов демократической организации государственной и общественной жизни является наиболее значимым политико-правовым процессом. Местное самоуправление играет особую роль в демократическом механизме управления обществом и государством, имеет особый субъект и объект управления, отличается самостоятельностью, гарантуемой государством, а также собственной правовой ответственностью муниципальных образований.

В этой связи одним из важных условий успешного осуществления реформы местного самоуправления должно стать дальнейшее развитие института правовой ответственности и механизма его реализации на муниципальном уровне. Следует при этом отметить, что в отечественной литературе институт правовой ответственности, его динамика, сущностные признаки и местное самоуправление чаще всего рассматриваются как самостоятельные проблемы. Однако реалии, сложившиеся в отечественной политической системе на рубеже XX–XXI вв., обусловливают необходимость исследования иного рода – изучение института правовой ответственности как важного средства развития местного самоуправления в России.

Степень научной разработанности темы исследования. В плане разработанности заявленной темы необходимо подчеркнуть, что при увеличивающемся потоке работ, посвященных анализу природы муниципальной власти и специфике трансформации институтов местного самоуправления в России и других странах мира, вопросы ответственности, как правило, остаются за рам-



ками изучения Связано это, конечно, со многими факторами сложностью и неоднозначностью категории «правовая (юридическая) ответственность», увлеченностью многих исследователей такими проблемами, как экономическая основа функционирования местного самоуправления, социальная защита граждан в муниципальных образованиях, права и свободы человека и др. Поэтому сущность и специфика института правовой ответственности в системе местного самоуправления, понимание необходимости и особенностей формирования ее механизма представлены в современной юридической литературе недостаточно и весьма фрагментарно.

Тем не менее в теоретико-методологическом плане заслуживают внимания работы, в которых ставятся эти вопросы, обосновывается их значимость с точки зрения реформирования российской государственности. Это труды П.П. Баранова, Н.С. Бондаря, В.Е. Гулиева, А.В. Колесникова, В.Т. Кабышева, О.Е. Кутафина, В.Я. Любашца, Л.С. Мамута, А.Ю. Мордовцева, И.И. Овчинникова, Д.Ю. Шапсугова, В.Е. Чиркина и др.

Большой вклад в понимание сущностных аспектов и механизма реализации правовой ответственности в различных сферах правового регулирования, в том числе в области осуществления публичной власти в условиях модернизации, вносят работы С.А. Авакьяна, В.М. Баранова, О.Э. Лейста, А.Г. Мартиросяна, В.В. Лазарева, Н.И. Матузова, Ж.И. Овсепян, А.П. Чиркова, Д.В. Чухвицова, М.Д. Шиндяпиной и др., в которых в той или иной мере нашли отражение идеи ряда известных советских ученых, таких, как С.Н. Братусь, Н.Г. Кобец, А.В. Пятаков, И.С. Самошенко, В.Г. Смирнов, М.С. Строгович, М.Х. Фарукшин и др.

Философско-правовые, институционально-политические и исторические аспекты местного самоуправления как института гражданского общества и формы осуществления публичной власти, ответственной перед ее источником, достаточно подробно исследованы в фундаментальных работах А.С. Ахиезера, В.В. Ильина, Г. Кельзена, Л.Е. Лаптевой, В.С. Нерсесянца, Э. Фромма, К. Ясперса и др.

Вместе с тем институт правовой ответственности в российской системе местного самоуправления еще не становился предметом институционально-юридического исследования

Объектом диссертационного исследования является институциональная трансформация публичной власти в современном государстве

Предметом исследования выступают институционально-правовые формы осуществления публичной власти на муниципальном уровне

Цель диссертационного исследования состоит в теоретико-методологическом анализе специфики становления и трансформации института правовой ответственности в российской системе местного самоуправления

При этом в работе ставятся и решаются следующие задачи:

- определить основные теоретико-методологические подходы к исследованию института правовой ответственности, в том числе к понятию «позитивная ответственность»;**
- проанализировать место и роль института правовой ответственности в системе осуществления публичной власти как фактора развития демократии и формирования системы местного самоуправления, основного условия развития муниципальных образований;**
- выявить особенности становления российских институтов общественного самоуправления в контексте трансформации правовой ответственности местных органов власти и должностных лиц;**
- систематизировать структурные элементы и политico-правовые закономерности механизма реализации правовой ответственности в муниципальных отношениях постсоветского периода;**
- на основе анализа действующего законодательства, регулирующего организацию и функционирование местного самоуправления в современной России, дать характеристику институтам публично-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами,**

– конкретизировать основные тенденции и приоритеты развития института правовой ответственности в системе местного самоуправления в контексте процессов формирования демократического федеративного правового государства и преодоления ситуации социальной напряженности, характерной для постсоветской государственности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В институциональном плане правовая ответственность предстает как связь между двумя субъектами права, при которой одна сторона (субъект ответственности), обладающая свободой воли и выбора, обязывается в силу обладания определенным статусом строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, другая же сторона (инстанция ответственности) контролирует, а также оценивает данное поведение и (или) его результаты, в случае отрицательной оценки и наличия вины она вправе определенным образом реагировать

Эвристическая ценность такой дефиниции заключается, прежде всего, в том, что в содержание понятия правовой ответственности включены два основных признака: обязательное осознание субъектом ответственности и долга в ходе функционирования в правовой сфере (позитивный аспект), возможное (потенциальное) наказание за недолжное (противоправное) поведение субъекта права.

2 Отождествление понятий государственного и народного суверенитета, свойственное некоторым типам правопонимания (юридическому позитивизму, марксизму и др.), служит серьезнейшим теоретическим препятствием для признания ответственности институтов публичной власти перед народом. Вместе с тем необходимой предпосылкой для возникновения и функционирования правового государства является право народа на распоряжение своей судьбой, которое инициирует система местного самоуправления как наилучшая политико-правовая среда для появления и развития соответствующих ему правовых и политических институтов.

3 При формировании правового государства и гражданского общества важно учесть диалектическое единство институтов ответственности народа как

единственного источника власти и правовой ответственности органов публичной власти перед населением и отразить это на нормативно-правовом уровне. Первичным субъектом правовой ответственности в муниципальном образовании выступает население, что ведет к депатернализации муниципальной жизни, однако дальнейшее развитие институт правовой ответственности населения муниципальных образований в законодательном плане не получил и приобрел декларативный характер, создав предпосылки для институциональных искажений в области самоответственности граждан, возникших в результате утраты этим институтом своих функций и неспособности решать актуальные политико-правовые задачи.

4 Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством выступает как новый институт публично-правовой ответственности – государственно-правовая ответственность, реализация которой в конечном счете влечет прекращение полномочий органа и выборного должностного лица местного самоуправления. При формировании механизма правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления важно то, что полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов по вопросам местного самоуправления законодательно разграничены.

5 Понятие «качество жизни», которое связано с институтом правовой и политической ответственности органов публичной власти перед народом, несет социально-оценочную функцию и призвано отражать степень удовлетворения потребностей и запросов населения. Институт правовой ответственности – важный критерий действий органов муниципальной власти при улучшении показателей качества жизни людей, поэтому необходимо ввести в практику оценки результатов деятельности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц проведение сравнительного анализа состояния качества жизни населения до и после окончания срока полномочий муниципальных органов и их должностных лиц. Для этого потребуется введение нормативного измерения качества жизни населения муниципального образования

6 Дальнейшая институционализация правовой ответственности в системе муниципальной власти требует установления процедуры контроля со стороны законодательного органа субъекта РФ и применения им мер правовой ответственности в отношении органов местного самоуправления за систематическое нарушение последними принципа законности Целесообразно, чтобы при этом были предусмотрены: а) необходимость представления судами в законодательный орган субъекта Федерации всех решений, выносимых по жалобам на незаконные решения и действия органов местного самоуправления; б) обязательность регулярного анализа судебных решений юридической службой соответствующего законодательного органа; в) необходимость вынесения результатов этого анализа на рассмотрение законодательного органа (возможно, сначала на рассмотрение соответствующего комитета или комиссии этого органа), г) необходимость принятия законодательным органом субъекта Федерации решения об обращении в высший суд субъекта Федерации за заключением о признании несоответствия деятельности органов местного самоуправления закону

Теоретико-методологической основой диссертации выступают отечественные политico-правовые концептуальные версии институтов местного самоуправления и правовой ответственности.

В методологическом плане используется институционально-правовой подход, методы сравнительно-правового, историко-правового и формально-юридического анализа.

Для исследования институционализации правовой ответственности при осуществлении публичной власти и выявления ее конфликтогенного характера использовались методы юридической конфликтологии и принципы политico-правового моделирования, а также аксиолого-юридический подход.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации в области местного самоуправления, а также международно-правовые акты.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- исследованы и систематизированы основные подходы к определению сущностных характеристик правовой ответственности, и представлено определение правовой ответственности как целостного явления, включающего пропективный и ретроспективный аспекты;
- институт правовой ответственности органов публичной власти перед источником власти определен как важнейшая гарантия осуществления народовластия и развития институтов муниципальной демократии;
- проанализирован исторический и социокультурный опыт институционализации правовой ответственности в системе осуществления публичной власти на местном уровне в России;
- выявлена взаимосвязь политico-правовых институтов народного суверенитета, прав и свобод человека и правовой ответственности органов муниципальной власти перед населением муниципальных образований,
- публично-правовая ответственность в системе местного самоуправления представлена как значимый институционально-правовой критерий и условие развития муниципальных образований в постсоветской России, повышения эффективности функционирования институтов муниципальной власти с целью улучшения качества жизни граждан;
- определена структура, основные характеристики и принципы механизма реализации правовой ответственности в муниципальных отношениях, отмечены особенности трансформации его институтов в процессе изменения российского законодательства в области местного самоуправления в постсоветский период.

Теоретическая и научно-практическая значимость исследования.

Основные выводы диссертационной работы актуализируют дальнейшую разработку проблемы институционализации правовой ответственности в системе местного самоуправления в современной России и представляют интерес для законодательных органов государственной власти как федерального уровня, так и

для субъектов РФ, муниципальных органов и исследователей, занимающихся анализом муниципального самоуправления.

Основные положения работы могут быть использованы в образовательном процессе при проведении всех видов занятий по государственно-правовым дисциплинам.

Апробация исследования. Основные выводы диссертации опубликованы в трех статьях автора и представлены в научных сообщениях на четырех международных и всероссийских научно-практических конференциях.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, анализируется степень ее научной разработанности, обозначаются проблемные аспекты исследования, а также формулируются объект и предмет исследования, цели и задачи диссертационной работы, определяется научная новизна, излагаются положения, выносимые на защиту, нормативно-правовая основа,дается характеристика теоретической и научно-практической значимости диссертации, выделяются формы ее апробации

Первая глава «Правовая ответственность в институциональном измерении» включает три параграфа и содержит теоретико-методологический анализ природы института правовой ответственности в системе публичной власти, в историческом контексте анализируется трансформация института правовой ответственности органов и должностных лиц местной власти в России. Диссертант отмечает, что институциональное оформление правовая ответственность местных органов власти перед населением и государством получает в ходе эволюции российского местного самоуправления.

В первом параграфе «*Понятие и структура института правовой ответственности*» автор работы отмечает, что ученых-юристов, исследующих проблему правовой ответственности, условно можно разделить на два лагеря: сторонников «негативной» ответственности и сторонников ответственности «двухспектрной», включающей как «негативную», так и «позитивную» ответственность. Одним из главных предметов спора в полемике между сторонниками той и другой концепции является отрицание или, наоборот, признание ответственности еще до нарушения каких-либо норм.

С начала 60-х годов XX в под влиянием философско-этических учений юридическая ответственность начинает рассматриваться не только в ретроспективном (негативном), но и в проспективном (позитивном) аспекте. Как извест-

но, под ответственностью в ретроспективном традиционном аспекте понимается ответственность за прошлое деяние, которое выражается в нарушении правовых норм. Ответственность в позитивном плане понимается как осознание личностью своего долга перед обществом, классом, отдельным коллективом, другими людьми, осознание смысла и значения собственных поступков, согласование их со своими обязанностями, обусловленными общественными связями человека¹.

Диалектическая взаимосвязь позитивной и ретроспективной ответственности проявляется в оценке поведения индивида. Если поведение признается правомерным, то, следовательно, оно ответственно. В данном случае проявляется не только осознание субъектом права социальной значимости своего поведения в будущем, но и реализуются правовые предписания в настоящем. Такое поведение санкционируется и поощряется государством. Признавая поведение индивида неправомерным, мы определяем его как безответственное, виновно нарушающее правовые предписания. Оно подлежит пресечению и негативной оценке со стороны общества и государства.

При рассмотрении института позитивной ответственности часто теряется ее юридическая специфика, поэтому и возникает потребность в новом термине, содержание которого отражало бы самостоятельную инициативную деятельность субъекта в рамках правовых норм, преследующую достижение положительных социальных целей. Поэтому «ретроспективный аспект ответственности в праве точнее было бы именовать “юридической ответственностью”, позитивный – “правовой ответственностью”».

Диссертант считает, что в рамках исследуемой проблемы необходимо показать взаимосвязь двух аспектов ответственности в праве. Поэтому в институционально-практическом плане целесообразно представить правовую ответст-

¹ Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 6.

венность как связь между двумя субъектами, при которой одна сторона (субъект ответственности), обладающая свободой воли и выбора, обязывается в силу обладания определенным статусом строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, другая же сторона (инстанция ответственности) контролирует, а также оценивает такое поведение и (или) его результаты, а в случае отрицательной оценки и при наличии вины вправе определенным образом реагировать.

Институциональными характеристиками как юридической, так и правовой ответственности являются следующие: постоянство, предполагающее, что данная модель отношений воспроизводится в различных социально-правовых, экономических и политических контекстах; имперсональность, обозначающая, что правоотношения ответственности не имеют прямой зависимости от личностей вступающих в них контрагентов; функциональность, означающая, что институты правовой и юридической ответственности как в публичной, так и в частной сферах правового регулирования – части социального целого и, следовательно, кристаллизуются вокруг конкретных и исторически обусловленных социальных функций; системность, в рамках которой рассматриваемые институты неизбежно включаются в систему других правовых, экономических, политических, религиозных и иных социальных институтов; целостность – все элементы правовой ответственности, взаимозависимые и необходимые. Нельзя изменить один элемент, чтобы не повлечь изменения других; гибкость, предполагающая, что эти институты способны приспосабливаться к изменениям политической обстановки и экономического курса, менять формы ради исполнения функций; рациональность – существование и жизнедеятельность институтов ответственности в праве поддерживаются не только в силу объективной необходимости, но и непосредственно их участниками путем разумного принятия соответствующих нормативных решений, получающих фиксацию в за-

конодательстве, а также в профессиональной коммуникации, творческой деятельности и т д

Во втором параграфе «*Правовая ответственность и публичная власть: доктринальные версии институционализации национальных интересов*» диссертант отмечает, что в доктринальном плане, признавая многообразие подходов к пониманию природы государства, местного самоуправления и публичной власти, наиболее продуктивно исходить из определения государства как публично-властной организации социально стратифицированного общества, а не отождествлять государство и государственный аппарат

При этом рассмотрение института правовой ответственности в системе местного самоуправления, безусловно, предполагает обращение к основам теории правового государства, в частности к исследованию одного из сложнейших принципов существования и функционирования последнего – взаимной ответственности человека, общества и государства, – обнаруживающего себя и на нормативно-институциональном, и на организационно-политическом уровнях правовой государственности

Диссертант подчеркивает, что в широком общественно-историческом плане именно народ как носитель суверенитета и единственный источник власти, включая всех входящих в него политиков, чиновников федерального и регионального уровней, глав муниципальных образований и муниципальных служащих, идеологов и проч , несет ответственность за свое жизнеустройство и за собственную судьбу Однако истинным это утверждение делается лишь тогда и постольку, когда и поскольку выступает в органическом единстве с тем принципом, что составляющие народ люди несут разную (по форме и степени) правовую ответственность в зависимости от исполняемых ими социальных, политических, правовых и других ролей

Таким образом, закрепление в ст 1 Конституции РФ постсоветской России в качестве демократического правового государства неизбежно предпола-

гает утверждение на доктринальном уровне идеи народа как творца своего политico-правового и социально-экономического бытия, всегда ответственного за свое жизнеустройство Однако объем этой способности и мера его правовой и политической ответственности всякий раз неодинакова

Проведенный диссидентом компаративный анализ показывает, что во многих современных государствах прямая правовая и политическая ответственность народа перед будущими поколениями закреплена в конституционно-правовых институтах, например, в преамбулах Основного закона ФРГ, Конституциях Российской Федерации и Польской Республики Составители же конституции Японии (1947 г.) вообще включили в нее такой императив «Свободы и права, гарантируемые народу настоящей Конституцией, должны поддерживаться постоянными усилиями народа Народ должен воздерживаться от каких бы то ни было злоупотреблений этими правами и свободами и несет постоянную ответственность за использование их в интересах общественного благосостояния» (ст. 12)

Диссидент показывает, что в контексте современных модернизационных процессов необходимо (для этого есть все возможности) преодолеть весьма опасное отчуждение государства (властных элит) и общества, сделать систему властных институтов и отношений более рациональной и эффективной, а саму власть – более ответственной

В связи с этим возникает необходимость изменения норм федерального законодательства, касающихся организации институтов местного самоуправления Например, на практике неясна и разноречива ст. 131 Конституции РФ о том, где осуществляется местное самоуправление Сейчас на толковании и применении этой статьи оказывается положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, о чем только что шла речь Если это положение будет отменено, отпадет и большинство вопросов, которые возникают по поводу применения ст. 131 В этом слу-

чае она могла бы исходить из того, что местное самоуправление осуществляется в городах, районах и других административно-территориальных единицах, а также в сельских поселениях и на территориях с ярко выраженными историческими и иными местными традициями В этом случае федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст 2) мог бы в полной мере опираться на эту статью Конституции

В завершение параграфа диссертант останавливается на проблеме институциональных искажений, или деформаций, под которыми следует понимать такие институциональные формы, которые не соответствуют функциональной природе институтов и оказывают деструктивное влияние на институциональную систему в целом В частности, значительным искажениям подвергся и институт правовой ответственности в системе публичной власти

В третьем параграфе *«Муниципально-правовая ответственность в России: генезис и становление институтов»* диссертант констатирует, что эволюция системы местного самоуправления в российской государственности и особенности трансформации властных институтов на местном уровне убеждают, что в сфере публичной власти и публичного права целесообразно как можно шире использовать институт правовой ответственности, не сводя его только к нормам бюрократической регламентации работы институтов государственной власти и местного самоуправления

В ходе реформирования национальных политico-правовых институтов необходимо активизировать поиск путей оптимального сочетания двух исторических линий в демократическом развитии России с одной стороны, это последовательная реализация ценностей и идей современного конституционализма, основополагающее значение среди которых имеют права и свободы человека и гражданина, а также те институты, которые их гарантируют (судебная власть, парламентаризм, местное самоуправление и др), а с другой – постепенное возрождение утраченных в силу тех или иных причин отечественных государствен-

но-правовых и социально-политических традиций, максимальный учет национально-культурной и политико-правовой самобытности российского общества

Обращение диссертанта к проблеме генезиса и становления институтов местного самоуправления в отечественной государственности, эволюции различных политico-правовых проектов в этой сфере позволяет сделать вывод, что по мере укрепления российской государственности происходило не только институциональное оформление и усложнение функций центральной власти, но и предпринимались попытки создания местных структур на местах геополитические особенности России, ее институционально-политическая специфика явились необходимыми предпосылками формирования местных органов власти задолго до возникновения муниципальной модели их организации

Диссертант отмечает, что и дальнейшее институциональное реформирование в этой области общественных отношений, направленное на преобразование функций институтов местного самоуправления через изменение их нормативно-правового регулирования, только нивелировало значение института правовой ответственности местных органов власти

В частности, показателен первый опыт вестернизации российской политico-правовой реальности, связанный с петровским реформированием, ведущим к утверждению западных (конфликтогенных по своей сути) политico-правовых институтов и ценностей в отечественной государственности. Возникшее в начале «имперского» периода отчуждение подавляющего большинства населения, представителей различных сословий и местных элит обусловило усиление бюрократического управления не только на государственном, но и на местном уровне с минимальным общественным участием и такой же правовой ответственностью чиновников

Серьезным шагом по укреплению института правовой и политической ответственности в системе местной власти стало использование идеи централизации

зации и усиления ответственности земского и городского самоуправления перед органами государственной власти в целях укрепления самодержавия

Диссертант приходит к выводу, что значимая в плане современного муниципально-правового строительства попытка повысить роль местного самоуправления в стране, институционализировать его ответственность в постмонархическом правовом и политическом поле была предпринята в Декларации Временного правительства от 3 марта 1917 г., в которой реформа местного самоуправления планировалась на основе введения института всеобщего избирательного права. Более того, следуя собственной политико-правовой доктрине, большевики ликвидировали прежнюю систему институтов местного самоуправления и достаточно быстро перешли к системе Советов как органов государственной власти

Признание местного самоуправления формой осуществления публичной власти и институтом гражданского общества характерно для постсоветской России

Анализ эволюции местной власти (самоуправления) в России, по мнению диссертанта, позволяет выявить основной вектор ее различных институциональных трансформаций. Главный вопрос любого реформирования в этой сфере – стремление к самостоятельности при решении местных дел с сохранением правовой и политической ответственности местного сообщества и органов местной власти перед государством одних, и принципиально иная позиция (ограничение самостоятельности и ужесточение ответственности) других субъектов политических интересов

Поэтому важнейший признак местного самоуправления, отражающий его специфику как форму осуществления власти, – ответственность муниципальных образований перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Муниципальная деятельность должна осуществляться исходя из интересов населения, что обеспечивается различными формами контроля со

стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед гражданами, детализированной уставами муниципальных образований.

Во второй главе «Трансформация российского местного самоуправления в контексте институционализации правовой ответственности» раскрывается своеобразие институционализации правовой ответственности в системе современной муниципальной демократии, намечаются перспективы дальнейшего развития этого института в условиях продолжающегося в постсоветский период муниципально-правового строительства

Первый параграф *«Ответственность в системе институтов социально-правовой самоорганизации граждан»* посвящен анализу места и роли правовой и политической ответственности органов публичной власти в период многообразных государственно-правовых и социально-экономических трансформаций, имеющих либеральный вектор институциональных изменений

Исследование специфики институционализации правовой ответственности в системе российской муниципальной демократии как на конституционном, так и на ином нормативно-правовом уровне убеждает в преобладании либерального типа политico-правовой трансформации, связанного с формированием институтов гражданского общества и правового государства, с развитием различных форм социально-правовой самоорганизации граждан, с расширением свободы выбора и ответственности субъектов, с увеличением возможностей для различных (политико-правовых, экономических, духовных и др.) инноваций, с возникновением и включением в структуру общества новых интегрирующих (институциональных и неинституциональных) элементов в соответствии с усложнением общественных связей, изменением их типа, меняющимися потребностями и способностями человека.

В этой связи диссертант отмечает, что анализ места и роли института правовой ответственности в ходе институциональных реформ в области мест-

ного самоуправления предполагает обращение к проблеме взаимосвязи свободы человека и ответственности органов публичной власти с процессами развития гражданского общества и правового государства в современной России

При этом местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством и имеет двойственную политico-правовую природу это важнейший институт гражданского общества и форма публичной власти, наиболее близкий к человеку первичный властный орган Свобода и ответственность субъектов права, правовых отношений во всех сферах жизнедеятельности общества, в том числе и в области осуществления публичной власти на местном уровне, – неразделимые феномены Именно ответственность не позволяет свободе эволюционировать в произвол В области правового регулирования именно институт правовой ответственности представляет собой важнейшее условие существования правовой формы свободы

Являясь институтом народовластия, наряду с другими конституционными принципами, муниципальная власть определяет систему демократического управления в России, выступает одной из форм проявления народного суверенитета

В работе показано, что, хотя во многих трудах либеральных юристов основное место отводится выяснению смысла и содержания народного суверенитета, это понятие по объему чаще всего сужено до признания права народа лишь избирать и переизбирать народных представителей, и только в отдельных случаях к этому, вполне оправдано, добавляется право на учредительную власть и право на участие в формах непосредственной демократии, однако и в них не сделан должный акцент на проблеме правовой ответственности органов публичной власти перед народом как ее источником.

Такая постановка вопроса, по мнению диссертанта, предполагает, что дальнейшая разработка принципов и методов деятельности органов местного самоуправления, а значит, и исследование сущности, объема и пределов их компетенции и ответственности связываются с использованием системного подхода

Предполагая в своей системе воздействия институт ответственности, правовой механизм располагает возможностью достаточно эффективно отражать общественный вред, что особенно важно для системы публично-властных отношений как на общегосударственном, так и на местном уровне. Более того, институт правовой ответственности является тем фактором, который позволяет субъекту ощутить ущерб, нанесенный им общественным интересам (в результате противоправного поведения), не опосредованно – через огромный и сложный комплекс общественных отношений и интересов, а непосредственно

Таким образом, правовая ответственность органов местного самоуправления перед населением подведомственной им территории – это их обязанности по выполнению взятых на себя функций по жизнеобеспечению местного сообщества, обусловливающих (в случае предоставления качественных публичных услуг) доверие и поддержку граждан, а также возможные неблагоприятные правовые последствия за ненадлежащее осуществление своих задач. Институт правовой ответственности имеет непосредственное отношение и к вопросу о гарантиях прав местного самоуправления, ибо призван обеспечить деятельность органов местного самоуправления в интересах отдельных граждан, местных сообществ и общества в целом

В завершение параграфа диссертант предлагает закрепить в действующем законодательстве положение о том, что муниципальная деятельность должна осуществляться исходя из интересов населения, что обеспечивается различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами и их правовой ответственностью перед местным сообществом. Формы контроля, а также порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением определяются уставами муниципальных образований. Негативные последствия такой правовой ответственности наступают в результате утраты доверия населения

Во втором параграфе «*Институт правовой ответственности как фактор развития муниципальных образований в постсоветской России*» диссертант показывает значение института правовой ответственности органов муниципальной власти для развития муниципальных образований в современной России, выявляет особенности и закономерности его влияния на функционирование институтов местного самоуправления в плане обеспечения эффективности решения различных задач по улучшению качества жизни людей

Эффективность функционирования институтов местного самоуправления тесно связана с повседневной жизнедеятельностью людей и, в первую очередь, с решением задачи улучшения условий жизни граждан, образа их жизни. К сожалению, в современном федеральном и региональном законодательстве не употребляется понятие «образ жизни», хотя оно довольно широко используется представителями различных дисциплин, связанных с изучением общественной и культурной жизни граждан: правоведение, экономика, социология, социальная психология, история и др. Менее разработано в науке и явно недостаточно отражено в юридической практике (правотворческой и правоприменительной) понятие «качество жизни», которое связано с институтом правовой и политической ответственности органов публичной власти перед народом, с реализацией ее механизмов и несет в себе социально-оценочную функцию, а также призвано отражать степень удовлетворения потребностей и запросов, не поддающихся прямому количественному измерению.

К показателям качества жизни относятся характер и содержание труда и досуга, степень удовлетворенности человека своим состоянием как личности (знаниями, общественной активностью, общением, самовыражением и саморазвитием), степень комфорта в труде и быту (включая удовлетворенность качеством жилых и производственных помещений, окружающей средой), степень реализации моральных, нравственных ценностей. Сюда можно отнести также показатели средней продолжительности жизни на данной территории, заболе-

ваемости, естественного прироста населения, его демографической и социальной структуры

Институт правовой ответственности в системе местного самоуправления является хорошим «стимулятором» и «координатором» действий органов муниципальной власти в плане улучшения показателей качества жизни людей. Никакие экономические реформы, инициируемые и организуемые центром, никакое переустройство в системе государственных органов не дадут должного эффекта без существования и реализации механизма правовой ответственности в муниципальных отношениях.

Поэтому диссертант обосновывает целесообразность закрепления на законодательном уровне и введение в практику оценки результатов деятельности органов местного самоуправления выборных должностных лиц, проведение сравнительного анализа состояния качества жизни населения муниципальных образований до и после окончания срока полномочий местных органов и должностных лиц.

Для этого потребуется разработка типовых нормативов определения и оценки параметров качества жизни населения. С учетом таких нормативов институт правовой ответственности наполняется конкретным социальным содержанием органам администрации муниципальных образований легче отслеживать процессы, происходящие на данной территории, своевременно реагировать и устранять намечающиеся негативные тенденции в жизнедеятельности граждан.

В завершение параграфа диссертант констатирует, что планы и программы развития муниципального образования должны основываться на следующих политико-правовых и социально-экономических принципах а) ориентация на саморазвитие территории, на мобилизацию собственных возможностей и ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципального образования, б) содействие формированию рыночной инфраструктуры, обеспечивающей развитие рыночных отношений в экономике; в) приоритетное решение наиболее острых

проблем жизнеобеспечения; г) развитие вертикального и горизонтального взаимодействия (финансово-экономические, социально-культурные и другие связи) городских, районных, сельских муниципальных образований; д) формирование механизма правовой ответственности органов местного самоуправления и отдельных должностных лиц перед населением муниципального образования за ход и результаты осуществленных проектов, их целесообразность.

Третий параграф «*Механизм правовой ответственности органов местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством*» посвящен исследованию структуры и специфики функционирования механизма муниципально-правовой ответственности в постсоветской России

Диссертант подчеркивает, что, определяя механизм правовой ответственности органов местного самоуправления, следует исходить из нескольких оснований необходимо различать разные формы публичной власти – государственную власть (федеральную и субъектов) и власть территориального коллектива, т.к. это тоже сообщество граждан, которое принимает свои решения (через избранные представительные органы и избранных должностных лиц, а также непосредственно – на местных референдумах) и вправе устанавливать определенную ответственность за нарушение таких решений, институты местного самоуправления действуют в целостной системеластных отношений как часть целого, поэтому в настоящее время вряд ли следует настаивать на полном отделении, изоляции местного самоуправления от институтов государственной власти формулировка ст. 12 Конституции РФ в принципе верна, но недостаточна

В то же время к положительным моментам современной модели муниципальной власти следует отнести недопустимость осуществления местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (п. 4 ст. 34 федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации», ст 14 и 17 федерального закона от 28 августа 1995 г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Диссертант аргументирует, что местное самоуправление сводится лишь к децентрализации власти, если система не будет включать в себя механизм ответственности местных органов перед государством и населением данного муниципального образования. Более того, будет исключена и сама возможность определения такого способа властвования в качестве местного самоуправления

Кроме этого, диссертант подчеркивает, что повышенное внимание к проблеме правовой и политической ответственности властных структур перед конституционным источником власти не должно игнорировать проблему ответственности муниципальных органов и должностных лиц за соблюдение закона. Очевидно, что если не будет развитой системы контроля за данной юридической составляющей властной деятельности на любом уровне, то не будет и механизма правовой ответственности органов публичной власти

Существование механизмов ответственности и их реализация в муниципальных отношениях имеют следующие преимущества: обеспечивается ответственная зависимость муниципальных органов и должностных лиц от населения. Тем самым создается в корне отличная от командного патерналистского управления политico-правовая модель отношений в территориальном сообществе, создаются институционально-правовые предпосылки для самоорганизации жителей, а также для проектирования ответственности органов местного самоуправления на самих жителей, что ведет к депатернализации муниципальной жизни (одним из ключевых моментов в определении, закрепленном в Европейской Хартии о местном самоуправлении, является понятие «решение населением вопросов местной жизни под свою ответственность»); принцип самостоятельности местного самоуправления не перерастает в бесконтрольность муниципальных органов.

В федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть гл 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» Однако помещенные в ней статьи не охватывают весь механизм ответственности, хотя бы уже потому, что сами основания некоторых видов правовой ответственности, а также процедурные правила ее реализации (контроля, оценки, применения мер ответственности) либо закрепляются в других частях Закона, либо должны быть закреплены в иных актах, принимаемых в развитие этого Закона (в законодательных актах субъектов Федерации, уставах муниципальных образований и др)

В завершение параграфа диссертант констатирует, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством можно рассматривать как новый вид ответственности, а именно государственно-правовую ответственность, которая в конечном счете влечет прекращение полномочий органа и выборного должностного лица местного самоуправления, о чём законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает решение на основании заключения соответствующего суда

В заключении диссертационной работы подводятся итоги проведенного исследования, делаются окончательные выводы, подчеркивается необходимость дальнейшего аналитического рассмотрения института правовой и политической ответственности органов и должностных лиц, осуществляющих муниципальную власть, намечаются перспективы такого изучения, адекватные ближайшим задачам муниципально-правового реформирования в постсоветской России

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Юрчин А.А. Правовая ответственность институтов государственной власти, местного самоуправления и личности в российском модернизационном процессе // Материалы докторантов, аспирантов и соискателей Сборник научных трудов – Ростов н/Д РЮИ МВД России, 2005. Ч. 1. – 0,7 п.л.
2. Юрчин А.А. Концептуально-правовой анализ института местного самоуправления // Материалы докторантов, аспирантов и соискателей: Сборник научных трудов – Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2005. Ч. 1. – (в соавторстве) 1/0,6 п.л
3. Юрчин А.А. Либерально-демократическое реформирование современной России в контексте институционализации правовой ответственности // Материалы докторантов, аспирантов и соискателей Сборник научных трудов. – Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2005. Ч. 2 – 0,8 п.л

2006A
5155

№ - 5155

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

Формат 60x84/16. Объем 1,0 уч.-изд.-л.

Заказ № 836. Тираж 100 экз.

Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 19, тел. 247-34-88
