

На правах рукописи

Гуркова Светлана Геннадьевна

**РЕТРОСПЕКТИВНАЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ЕЕ ОСНОВАНИЯ И СТАДИИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2009

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист России
Чеботарев Геннадий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Керимов Александр Джангирович

кандидат юридических наук
Соловьева Наталья Алексеевна

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Московская государственная
юридическая академия»

Защита состоится 25 апреля 2009 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625001, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан 20 марта 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года начавшаяся в России в 2001 году реформа местного самоуправления фактически перешла на новую стадию своего развития. На данном этапе еще более отчетливо прослеживается реализация одного из основополагающих принципов институциональной организации власти и управления – «принципа субсидиарности», в соответствии с которым политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, при которых общество не в состоянии удовлетворить различные потребности¹; решения органов власти должны приниматься как можно ближе к гражданину, а конкретные публично-властные полномочия должны осуществляться органами публичной власти уровня, обладающего условиями для наиболее эффективной реализации своих полномочий². В этой связи компетенция органов местного самоуправления была значительно расширена, соответственно, увеличилось и количество осуществляющих эти полномочия органов и должностных лиц, в том числе выборных. Кроме того, более чем в два раза умножилось число муниципальных образований в Российской Федерации, что также обусловило кратное увеличение депутатского корпуса и количества глав муниципальных образований. Между тем, указанные лица не всегда обладают необходимым уровнем знаний и правовой культуры, что обуславливает возросшее число совершаемых ими правонарушений. Вышесказанное актуализирует проблемы ответственности на уровне местного самоуправления. Подтверждением этому является то, что повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципальных образований провозглашено одной из целей реформы местного самоуправления в России.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением занимает особое место. На фоне тенденции к централизации единой

¹ См.: Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад координационного Комитета по местным и региональным органам власти. Страсбург, 1994. С. 10.

² Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: монография / М.Ю. Дитятковский. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С. 185.

системы публичной власти, на которую все же в большей степени ориентировано новое законодательство о местном самоуправлении (в связи с чем в научной литературе высказывается озабоченность, что местное самоуправление может стать «уровнем государственной власти»), важное значение приобретают муниципальные институты, входящие в структуру гражданского общества, к которым относится, в частности, и институт ответственности перед населением. Однако в силу отсутствия должной правовой регламентации указанный вид ответственности почти не применяется на практике.

В связи с вышесказанным, институт ответственности органов и должностных лиц перед населением муниципального образования приобретает все большую актуальность.

Между тем, не прекращаются споры относительно отраслевой принадлежности указанного вида ответственности, в частности, определение ее как муниципально-правовой до сих пор считается в юридической литературе небесспорным. Таким образом, несмотря на возросшее в последнее время внимание к муниципально-правовой ответственности в правовой литературе, данный институт не утрачивает своего дискуссионного характера, кроме того, остается неразрешенными множество проблем теоретического плана. В частности, не исследованы основания и стадии привлечения к муниципально-правовой ответственности, в то время как данные категории имеют огромное теоретическое и практическое значение для любого отраслевого вида ретроспективной юридической ответственности.

Изложенное подтверждает актуальность избранной темы исследования в теоретико-доктринальном аспекте.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды ведущих ученых по проблемам теории права, конституционного права, муниципального права, отраслевым наукам. Среди них труды С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Б.Т. Базылева, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братуся, М.С. Богдановой, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, И.В. Выдрина, Н.А. Емельянова, Т.Д. Зражевской, О.С. Иоффе, Д.А. Керимова, М.И.

Клеандрова, А.Н. Кокотова, А.Н. Костюкова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Д.А. Липинского, В.О. Лучина, Н.С. Малеина, Т.Г. Морщаковой, Ж.И. Овсепян, В.В. Пылина, И.С. Самощенко, В.Е. Севрюгина, М.Х. Фарукшина, Р.О. Халфиной, Г.Н.Чеботарева, К.Ф. Шеремета, М.Д. Шиндяпиной, Е.С. Шугриной и др.

В силу того, что муниципально-правовая ответственность является сравнительно новой научной категорией, ее проблемы в муниципально-правовой доктрине разработаны недостаточно полно. Исследования, посвященные анализируемой проблематике, можно условно разделить на две группы. К *первой* группе относятся работы, предметом исследования которых является ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования *без определения ее отраслевой принадлежности*.

В разные годы при исследовании юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления краткому анализу ответственности органов и должностных лиц перед населением уделяли внимание К.И. Амирбеков, Е.Г. Кольцова, Н.Н. Черногор и др. В своих исследованиях эти авторы коснулись лишь общих проблем темы, не занимаясь их самостоятельным и глубоким исследованием. Они обратили на них внимание в связи с изучением более глобальной темы – юридической ответственности в системе местного самоуправления.

Ряд ученых высказали свои суждения насчет ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования в рамках соответствующих разделов учебников и учебных пособий, а также на страницах периодической литературы (Е.В. Белоусова, А.С. Борисов, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, А.С. Саломаткин, В.И. Фадеев и др.)

Другие авторы посвятили проблемам ответственности органов и должностных лиц перед населением самостоятельные исследования (части исследований), в

частности, такой мере ответственности, как отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (Н.А. Ваганова, В.Н. Руденко и др.)

Таким образом, исследования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, относящиеся к первой группе, чаще всего сводятся к комментированию действующего законодательства.

Во *вторую* группу работ входят исследования ответственности органов и должностных лиц перед населением муниципального образования с определением *ее отраслевой принадлежности*, в частности, относящие данный вид ответственности к конституционно-правовой ответственности (С.А. Авакьян, Н.С. Бондарь, А.Р. Еремин, С.Д. Князев, В.Ф. Левин, М.М. Мокеев, С.С. Мялковский, С.Г. Пилипенко, А.А. Сергеев, В.В. Таболин, А.А. Уваров и др.) и муниципально-правовой ответственности (В.И. Бабичев, Е.В. Измайлова, В.С. Кашо, С.Г. Соловьев, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина и др.) Муниципально-правовой ответственности посвящены также самостоятельные диссертационные исследования И.А. Алексеева, М.С. Долгополовой, А.А. Кочерги, Н.Н. Черногора и др. Работы, посвященные *муниципально-правовой ответственности*, имеют особое значение, так как вносят научный вклад в формирование отраслевого вида юридической ответственности в муниципальном праве. Их нельзя отождествлять с вышеназванными работами, относящимися к первой группе, поскольку в отличие от них в указанных исследованиях акцент делается на *теоретическом* аспекте проблемы.

Не подвергая сомнению ценность имеющихся исследований, можно, тем не менее, утверждать, что в современной литературе по муниципальному праву крайне мало работ, специальным предметом рассмотрения которых являлись бы исключительно вопросы муниципально-правовой ответственности; имеющиеся исследования всех аспектов проблемы муниципально-правовой ответственности не исчерпывают; по многим положениям нет единства мнений. В частности,

существенного научного осмысления требуют вопросы оснований муниципально-правовой ответственности как *фундамента*, на котором строится законность и справедливость, в то время как в большинстве исследований презюмируется, что *единственным* основанием муниципально-правовой ответственности является муниципальное правонарушение. Однако даже это основание детально не исследуется, что, безусловно, является пробелом в правовой науке. А проблема стадий привлечения к муниципально-правовой ответственности вообще осталась за рамками теоретической разработки. В связи с этим, самостоятельное и разностороннее изучение теоретических проблем категории муниципально-правовой ответственности, а также ее оснований и стадий привлечения имеет сегодня большое значение как для доктрины муниципального права, так и для эффективной реализации прав и свобод граждан, в частности, права на местное самоуправление.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения в сфере нормативного закрепления и реализации муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также других субъектов муниципальных правонарушений. В качестве предмета исследования выступают теоретические проблемы сущности, оснований и стадий привлечения к ретроспективной муниципально-правовой ответственности.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в том, чтобы на основе изучения общетеоретической, конституционно-правовой, муниципально-правовой литературы, анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих ответственность перед населением муниципального образования, а также обобщения практики применения муниципально-правовой ответственности определить ее сущность, обозначить и проанализировать проблемы оснований ретроспективной муниципально-правовой ответственности, рассмотреть ретроспективную муниципально-правовую ответственность в динамике с выделением соответствующих стадий.

Указанные цели конкретизируются в решении следующих задач:

1. Уяснить сущность юридической ответственности как родового понятия по отношению к отраслевому виду ответственности в муниципальном праве для установления методологической основы исследования сущности муниципально-правовой ответственности.

2. Выявить содержание понятия «муниципально-правовая ответственность» посредством анализа существующих в юридической доктрине тенденций в формировании концепции отраслевого вида юридической ответственности в муниципально-правовой науке.

3. С учетом общетеоретических знаний о юридической ответственности и специфики муниципально-правовой ответственности уяснить сущность последней.

4. Определить соотношение понятий «муниципальное охранительное правоотношение» и «правоотношение муниципально-правовой ответственности», посредством рассмотрения их в динамике выявить момент возникновения муниципально-правовой ответственности.

5. На основе общетеоретических определений оснований юридической ответственности раскрыть содержание понятия «основание ретроспективной муниципально-правовой ответственности».

6. На основе существующих в теории права и отраслевых юридических науках позиций относительно содержания правового, фактического и процессуального оснований юридической (в том числе отраслевой) ответственности с учетом специфики муниципально-правовой ответственности выявить содержание понятий «правовое основание ретроспективной муниципально-правовой ответственности», «фактическое основание ретроспективной муниципально-правовой ответственности» и «процессуальное основание ретроспективной муниципально-правовой ответственности».

7. Обобщить практику нормативного закрепления правового основания ретроспективной муниципально-правовой ответственности, а также практику реализации указанного вида ответственности, выявить существующие в этой сфере проблемы и предложить авторский вариант их решения.

8. Рассмотреть динамику ретроспективной муниципально-правовой ответственности сквозь призму имеющихся в теории права представлений о стадиях юридической ответственности с учетом специфики муниципально-правовой ответственности и ее оснований.

Методологическую основу исследования составила многоуровневая система приемов и способов научного познания. *На философском уровне* методологии использовался такой метод познания, как диалектика. В рамках данного исследования указанный метод был направлен, во-первых, на понимание муниципально-правовой ответственности в единстве и противоположности ее элементов, во-вторых, на видение муниципально-правовой ответственности как процессуально-изменчивого, развивающегося явления, в частности, при анализе динамики муниципального охранительного правоотношения и правоотношения муниципально-правовой ответственности. Используются *общелогические методы познания*, а именно: анализ (при разложении предмета исследования на составные части, разработке различных классификаций, без которых невозможно получить подробное и полное представление о рассматриваемых явлениях); синтез (при выделении наиболее существенных свойств муниципально-правовой ответственности и при формулировании обобщающих выводов); абстрагирование; обобщение; идеализация (при создании схем); индукция; дедукция; аналогия; абдукция (метод выдвигания и опровержения гипотез) / метод альтернатив (при анализе тенденций в формировании концепции отраслевого вида юридической ответственности в муниципально-правовой науке). *На общенаучном уровне* применялись такие *эмпирические* методы, как описание (при фиксации сведений о муниципально-правовой ответственности средствами языка); сравнение (например, правовых норм, регулирующих те или иные отношения в сфере муниципально-правовой ответственности в различных муниципальных образованиях); моделирование (при исследовании состава муниципального правонарушения); системный подход (например, при рассмотрении муниципально-правовой ответственности, муниципального охранительного правоотношения и правоотношения муниципально-правовой ответственности как систем, выявлении

многообразных связей и сведения их в единую картину). Также использовались *общенаучные теоретические* методы познания, а именно: аксиоматизация; гипотетико-дедуктивный метод; восхождение от абстрактного к конкретному. *На частнонаучном уровне методологии* применялись такие методы социально-гуманитарного познания, как герменевтика (как один из основных методов настоящего исследования, предполагающий углубление знаний о юридической ответственности как целом и муниципально-правовой ответственности как части путем постоянного возвращения от целого к части и наоборот, в том числе при распространении общетеоретических представлений о юридической ответственности на категорию муниципально-правовой ответственности с учетом специфики последней), прагматизм (при верификации основных гипотез о развитии теории отраслевого вида юридической ответственности в муниципально-правовой доктрине, а также при использовании принципа практической пользы при формулировании новых научных дефиниций), синергетика (при анализе перспектив дальнейшего развития концепции отраслевого вида юридической ответственности в муниципальном праве посредством рассмотрения теории юридической ответственности как сложной динамической системы). *На дисциплинарном уровне* использовались историко-правовой (например, при сравнении норм различных федеральных законов о местном самоуправлении); сравнительно-правовой (например, при сопоставлении и обобщении практики правового регулирования ответственности органов и должностных лиц перед населением в РФ и зарубежных странах, в различных муниципальных образованиях) и формально-юридический (например, при анализе текстов правовых актов, регулирующих соответствующие отношения) методы.

Нормативной базой исследования стали международно-правовые акты, нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы муниципально-правовой ответственности, а также нормативные правовые акты зарубежных государств.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключаются в том, что ее результаты могут быть использованы в процессе преподавания в высших учебных заведениях юридических дисциплин, а также в деятельности по совершенствованию законодательства Российской Федерации и ее субъектов о местном самоуправлении и нормотворческой деятельности муниципальных образований. Практическая значимость также заключается в том, что в случае усовершенствования нормативной регламентации муниципально-правовой ответственности с использованием разработанных в настоящем диссертационном исследовании положений, расширится правоприменительная практика реализации указанного вида ответственности. Так, в настоящее время муниципально-правовая ответственность почти не применяется, и все попытки населения муниципального образования привлечь должностных лиц местного самоуправления к ответственности не достигают логического завершения в виде голосования по отзыву. Исследование стадий муниципально-правовой ответственности позволит выявить, на каком этапе возникают затруднения с реализацией указанного вида ответственности и каковы их причины, а анализ оснований муниципально-правовой ответственности позволит обнаружить проблемы нормативного закрепления оснований и процедуры привлечения к муниципально-правовой ответственности, препятствующие эффективному применению указанного вида ответственности на практике. Кроме того, выводы, полученные в ходе исследования, могут быть положены в основу практических рекомендаций по применению мер муниципально-правовой ответственности для населения муниципального образования.

Научная новизна исследования обусловлена выбором предмета и методологии исследования. Впервые с применением методов герменевтики и синергетики оцениваются перспективы дальнейшего развития концепции отраслевого вида юридической ответственности в муниципальном праве, определяется сущность и специфика ретроспективной муниципально-правовой ответственности, выделяются и детально анализируются три основания ретроспективной муниципально-правовой ответственности, исследуются муниципальное охранительное правоотношение и правоотношение муниципально-правовой ответственности в их соотношении и

взаимосвязи с обособлением соответствующих стадий. Кроме того, научная новизна исследования обеспечивается использованием новейших нормативных и доктринальных источников, обобщением практики нормативной регламентации и реализации муниципально-правовой ответственности. Выполнен авторский перевод ряда зарубежных нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, а также статей зарубежных авторов, анализирующих практику реализации указанного вида ответственности.

В работе представлено авторское понимание сущности, специфики, оснований и стадий привлечения к ретроспективной муниципально-правовой ответственности.

В рамках поставленных целей и обозначенных задач сформулированы следующие ***основные положения, выносимые на защиту:***

1. Муниципально-правовая ответственность должна рассматриваться как многоаспектное правовое явление, что обусловлено многофакторностью юридической ответственности, отраслевым видом которой она является. Ретроспективная муниципально-правовая ответственность может пониматься как применение санкций муниципально-правовых норм; мера муниципального принуждения; обязанность правонарушителя отвечать за совершенное им муниципальное правонарушение и претерпевать установленные муниципальными правовыми актами негативные последствия; реакция населения муниципального образования на муниципальное правонарушение; правовое отношение между населением муниципального образования и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное муниципальное правонарушение.

2. Муниципально-правовая ответственность является моноотраслевым видом юридической ответственности, что обуславливается комплексным характером отрасли муниципального права и характеризуется тем, что указанный вид ответственности направлен на обеспечение действия норм нескольких отраслей права, являющихся одновременно муниципально-правовыми нормами (норм

«двойного назначения»), но связан с реализацией *санкций* только «собственно муниципально-правовых норм».

3. Следует выделять три основания муниципально-правовой ответственности, рассматриваемых в единстве: правовое, фактическое и процессуальное. Важна также последовательность: прежде всего, должно быть правовое основание. Затем может возникнуть фактическое основание – не соответствующее муниципально-правовой норме деяние. При наличии нормы и не соответствующего ей деяния уполномоченная инстанция в порядке, установленном муниципально-правовыми нормами, может определить меру муниципально-правовой ответственности за указанное деяние, что отражается в соответствующем правоприменительном акте (процессуальное основание).

4. Правовое основание муниципально-правовой ответственности составляют: а) взятые в единстве регулятивная и охранительная нормы, то есть правовая норма, нарушаемая субъектом муниципального правонарушения, и содержащаяся в уставе муниципального образования норма, устанавливающая основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления либо для иных мер муниципально-правовой ответственности; б) правовые нормы, регламентирующие процедуру привлечения к муниципально-правовой ответственности.

5. Фактическим основанием ретроспективной муниципально-правовой ответственности является совершение муниципального правонарушения, которое обладает следующими признаками: во-первых, обязательными признаками, всегда присущими муниципальному правонарушению (признаком *деяния* (в форме действия (решения) либо бездействия), материальным признаком – *общественной опасностью (вредностью)* и формальным признаком – *противоправностью*); во-вторых, «полуобязательным» признаком – *виновностью* (то есть по общему правилу данный признак обязателен, но возможны исключения, когда он становится факультативным; при этом необходимо надлежащее нормативное закрепление этих исключений с целью избежания злоупотреблений (например, частичное применение принципа объективного вменения при привлечении к ответственности

коллективного субъекта муниципального правонарушения для достижения главной цели муниципально-правовой ответственности – формирования органа, способного эффективно выполнять возложенные на него полномочия)); в-третьих, факультативным признаком – *наказуемостью*, необязательность которого обусловлена петиционным характером выдвижения инициативы привлечения к муниципально-правовой ответственности.

6. Правоотношение муниципально-правовой ответственности является разновидностью муниципального охранительного правоотношения. Юридическим фактом, влекущим возникновение последнего, является совершение муниципального правонарушения. Правоотношение муниципально-правовой ответственности возникает с момента вступления в силу соответствующего правоприменительного акта, то есть на определенной стадии развития муниципального охранительного правоотношения после появления всех трех оснований ответственности.

7. В рамках развития муниципального охранительного правоотношения выделяются следующие стадии: во-первых, возникновение – с момента совершения муниципального правонарушения, во-вторых, конкретизация – с момента обнаружения муниципального правонарушения инстанцией ответственности. При этом формами обнаружения являются: обнаружение признаков правонарушений уполномоченными на то органами и должностными лицами и опубликование (обнародование) результатов их деятельности; непосредственное нарушение прав и свобод гражданина (граждан) либо информация о нарушении прав и свобод от другого гражданина (граждан); сообщения в средствах массовой информации о фактах муниципальных правонарушений. В-третьих, выделяется стадия реализации, которая начинается с момента вступления в силу правоприменительного акта.

8. На практике процедура привлечения к муниципально-правовой ответственности всегда прекращается на стадии конкретизации, а именно: 1) на этапе регистрации инициативной группы; 2) на этапе назначения голосования. Основными причинами являются: во-первых, отсутствие правовой регламентации отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных

должностных лиц местного самоуправления в уставе муниципального образования; во-вторых, отсутствие оснований для отзыва; в-третьих, нарушения процессуальных норм. Первая причина устранима посредством соответствующей нормативной регламентации. Если в уставе муниципального образования правовые нормы об отзыве отсутствуют, население может воспользоваться правотворческой инициативой. Вторая причина (отсутствие оснований для отзыва) может быть устранена посредством совершенствования правового регулирования. В частности, такое основание, как нарушение законодательства Российской Федерации, ее субъектов и муниципально-правовых актов должно быть ограничено рамками осуществления должностных полномочий, и речь должна идти не о всяком нарушении, а только о систематическом (два и более раза) или однократном грубом (повлекшем последствия в виде нарушения прав и свобод граждан и (или) значительного материального ущерба для муниципального образования). Устранению третьей причины (нарушения процессуальных норм) может способствовать разработка избирательными комиссиями пошаговых инструкций для населения по процедуре отзыва с приложением образцов заполнения необходимых бланков.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет, где проходило обсуждение результатов исследования и рецензирование работы.

Теоретические положения, изложенные в диссертационном исследовании, докладывались на Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Проблемы становления социального государства в России», организованной Тюменским государственным университетом 19 апреля 2008 года; Всероссийской научно-практической конференции «Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы», проведенной Тюменским государственным университетом 21-22 октября 2008 года; Всероссийской научно-практической конференции «Сибирская, Тобольская, Тюменская губерния:

исторический опыт и современные управленческие практики», проведенной Тюменским государственным университетом 20-21 ноября 2008 года. Результаты работы публиковались в научных статьях, включая публикации в журналах, рекомендованных ВАК России. Материалы диссертационного исследования использовались в учебном процессе в Тюменском государственном университете при проведении лекционных и семинарских занятий по курсу «Муниципальное право Российской Федерации».

Результаты исследования, посвященные теоретическим проблемам оснований ретроспективной муниципально-правовой ответственности, удостоились первого места во Всероссийском конкурсе Ассоциации юридических вузов на лучшую аспирантскую научную работу по юридическим наукам «Юридический потенциал – 2007» в Москве.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка. По итогам каждого параграфа делаются обобщенные выводы, которые положены в основу заключения работы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, обозначаются его методологическая основа и нормативная база, характеризуются теоретическая и практическая значимость исследования, его научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

Глава 1 «Муниципально-правовая ответственность как вид юридической ответственности» состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе «Методологические проблемы общей теории юридической ответственности»** уясняется сущность юридической

ответственности как родового понятия по отношению к отраслевому виду ответственности в муниципальном праве. Проблема содержания понятия «юридическая ответственность» является вопросом методологии любого исследования, посвященного видам юридической ответственности, поскольку они обладают основными признаками юридической ответственности как родового по отношению к ним понятия. Однако автоматическое распространение общетеоретических знаний о юридической ответственности на ее отраслевые виды без учета их специфики повлечет множество логических ошибок и неправильных умозаключений. Это обуславливает использование особой методологии, в частности, метода герменевтического круга, который в рамках данного исследования предполагает постоянное возвращение от общей категории «юридическая ответственность» к институту муниципально-правовой ответственности и наоборот, что углубляет понимание смысла муниципально-правовой ответственности, подчиняя общую теорию юридической ответственности постоянному развитию.

Являясь одним из наиболее важных и сложных правовых явлений, юридическая ответственность, равно как и право в целом, не имеет и не может иметь единственно верного подхода к пониманию. Все в совокупности концепции понимания юридической ответственности, каждая из которых абсолютизирует в ней «свою» сторону, рассматривает ее с определенной позиции правопонимания, способствуют уяснению сущности этого феномена. Поэтому следует согласиться с выводом, что юридическая ответственность – это сложное многоаспектное целостное понятие (явление правовой действительности), обладающее свойствами как интегративности, так и индифферентности и обусловленное многофакторным характером бытия права. Это необходимо учитывать при определении сущности муниципально-правовой ответственности.

Ретроспективная юридическая ответственность может пониматься как санкции правовых норм, устанавливающих вид и меру юридической ответственности (наказания) (юридический позитивизм), государственное принуждение (нормативизм), обязанность лица претерпевать лишения государственно-властного

характера, обязанность дать отчет, принудительная деятельность компетентных государственных органов, направленная на субъектов, совершивших правонарушение или добровольно исполняющих юридические обязанности (социологическое правопонимание). Кроме того, юридическая ответственность может быть рассмотрена как правоотношение, возникающее между правонарушителем и государством.

Во *втором параграфе «Современные тенденции в формировании концепции отраслевого вида юридической ответственности в муниципально-правовой науке»* с использованием метода синергетики прогнозируется дальнейшее развитие теории отраслевого вида юридической ответственности в муниципальном праве. В настоящий момент в развитии теории юридической ответственности назревает точка бифуркации, так как на уровне нормативного регулирования юридическая ответственность в местном самоуправлении существует уже давно, но теория не имеет точного ответа на вопрос о сущности этого явления, и имеющегося уровня структурированной информации не достаточно для того, чтобы его объяснить. Дальнейшими путями развития теории юридической ответственности являются следующие концепции: во-первых, объяснение ответственности на уровне местного самоуправления через категорию существующих в науке отраслевых видов ответственности, в том числе «конституционно-правовой ответственности» (соответственно, существование «муниципально-правовой ответственности» отрицается); во-вторых, признание муниципально-правовой ответственности и включение в объем этого понятия всех видов ответственности, реализующихся на местном уровне; в-третьих, признание муниципально-правовой ответственности как ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. Верифицируя указанные точки зрения исходя из метода абдукции (метода выдвижения и опровержения альтернативных гипотез), автор приходит к выводу, что первые две из них обнаруживают ряд недостатков. В частности, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования обладает специфическими чертами, не

позволяющими отнести ее к конституционно-правовому виду ответственности. Рассмотрение муниципально-правовой ответственности как комплексного института с обоснованием этого комплексным характером самой отрасли муниципального права на поверку обнаруживает логическую ошибку. Однако комплексность муниципального права все же проявляется, но – в моноотраслевом характере рассматриваемого вида ответственности. Это характеризуется тем, что указанный вид ответственности направлен на обеспечение действия норм нескольких отраслей права, являющихся одновременно муниципально-правовыми нормами (норм «двойного назначения»), но связан с реализацией санкций только «собственно муниципально-правовых норм».

В *третьем параграфе «Сущность и специфика ретроспективной муниципально-правовой ответственности»* рассматриваются особенности ответственности органов, их членов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, а также определяется сущность ретроспективной муниципально-правовой ответственности.

Муниципально-правовая ответственность, являясь видом юридической ответственности, обладает как общими чертами, присущими родовому понятию юридической ответственности, так и спецификой, отличающей ее от других отраслевых видов ответственности. Отдельное рассмотрение особенностей муниципально-правовой ответственности позиционируется в исследовании и как цель, и как средство выявления специфики муниципально-правовой ответственности.

Прежде всего, выделяются особенности, которые в теории права служат «отграничителями» одного отраслевого вида юридической ответственности от другого. К таковым относятся 1) вид правонарушения (муниципальное правонарушение); 2) нормативное основание и нормативно-процессуальная основа (главная роль отводится уставу муниципального образования); 3) инстанция ответственности (население муниципального образования); 4) субъект, привлекаемый к ответственности (в основном, органы и должностные лица местного самоуправления); 5) меры ответственности (отзыв депутатов, членов

выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления и ряд других мер); 6) круг лиц или органов, налагающих взыскание (непосредственно население муниципального образования либо представительный орган муниципального образования); 7) правоприменительный акт (решение соответствующей избирательной комиссии либо решение представительного органа муниципального образования). Таким образом, ответственность перед населением муниципального образования обладает спецификой по каждому из критериев, выделяемым в теории права для отраслевой идентификации видов юридической ответственности. Это позволяет утверждать, что именно ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования следует считать отраслевым видом ответственности в муниципальном праве. То есть именно эта концепция представляется наиболее жизнеспособной, обоснованной, верифицируемой и потенциально устойчивой к критике.

Кроме того, муниципально-правовая ответственность, рассматриваемая как ответственность перед населением, обладает специфическими признаками, имеющими в какой-то мере производный характер от тех, которые служат «отграничителями» одного отраслевого вида ответственности от другого. К ним относятся такие особенности, как: 1) публичный характер муниципально-правовой ответственности; 2) муниципально-правовая ответственность как элемент механизма осуществления непосредственного народовластия в местном самоуправлении; 3) диспозитивный характер привлечения к муниципально-правовой ответственности; 4) особая цель муниципально-правовой ответственности; 5) реализация превентивной функции юридической ответственности посредством функции общественного контроля отдельных мер муниципально-правовой ответственности; 6) муниципально-правовая ответственность как муниципальный институт гражданского общества; 7) отсутствие конкретно сформулированных составов муниципальных правонарушений; 8) моноотраслевой характер муниципально-правовой ответственности; 9) возможность «совмещенных» составов правонарушений, вызывающих два вида ответственности; 10) муниципально-правовая ответственность как гарантия права на осуществление местного

самоуправления; 11) особый вид принуждения, обеспечивающий реализацию муниципально-правовой ответственности (муниципальное принуждение).

С учетом указанной специфики муниципально-правовая ответственность может быть рассмотрена в разных аспектах, что позволяет утверждать о ее многогранном характере. Выделяются основные подходы к ее пониманию: применение санкций муниципально-правовых норм, устанавливающих вид и меру муниципально-правовой ответственности; мера муниципального принуждения, основанная на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий; обязанность правонарушителя отвечать за совершенное им муниципальное правонарушение и претерпевать установленные муниципальными правовыми актами негативные последствия; реакция населения муниципального образования на муниципальное правонарушение; принудительная деятельность населения муниципального образования, направленная на субъектов, совершивших муниципальное правонарушение; возникшее из муниципального правонарушения правовое отношение между населением муниципального образования и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное муниципальное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в правовых нормах.

Многоаспектный характер муниципально-правовой ответственности обусловлен многофакторностью самой юридической ответственности и местного самоуправления.

Глава 2 «Основания и стадии привлечения к ретроспективной муниципально-правовой ответственности» состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе «Момент возникновения ретроспективной муниципально-правовой ответственности»* он определяется посредством рассмотрения динамики муниципального охранительного правоотношения и правоотношения муниципально-правовой ответственности. Автор приходит к выводу, что правоотношение муниципально-правовой ответственности является

разновидностью муниципального охранительного правоотношения. Юридическим фактом, влекущим возникновение последнего, является совершение муниципального правонарушения. Момент возникновения муниципально-правовой ответственности связан с наличием всех трех ее оснований – правового, фактического и процессуального; соответственно, правоотношение муниципально-правовой ответственности возникает с момента вступления в силу соответствующего правоприменительного акта, то есть на определенной стадии развития муниципального охранительного правоотношения.

Во *втором параграфе «Правовое основание ретроспективной муниципально-правовой ответственности как предпосылка возникновения муниципального охранительного правоотношения»* отмечается, что необходимо учитывать юридическую форму муниципального правонарушения как явления социальной действительности и рассматривать основание муниципально-правовой ответственности в единстве его фактической и правовой сторон. При этом правовое основание муниципально-правовой ответственности составляют: правовая норма, нарушаемая субъектом муниципального правонарушения, и содержащиеся в уставе муниципального образования нормы, устанавливающие основания и процедуру для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления либо для иных мер муниципально-правовой ответственности (например, роспуска представительного органа муниципального образования).

Исследование правового основания муниципально-правовой ответственности актуализируется тем, что оно значительно влияет на складывающуюся практику реализации указанного вида ответственности. Так, все попытки населения муниципального образования привлечь должностных лиц местного самоуправления к ответственности не достигают логического завершения в виде голосования по отзыву. Посредством анализа практики осуществления муниципально-правовой ответственности в исследовании с приведением соответствующих примеров выделяются основные причины прекращения процедуры отзыва: 1) отсутствие соответствующей правовой регламентации; 2) отсутствие оснований для отзыва; 3)

нарушения процессуальных норм (данная причина является наиболее распространенной); 4) другие причины, например, указание неверных сведений о членах инициативной группы, добровольный отказ инициативной группы от процедуры отзыва и др.

Первая причина устранима посредством соответствующей нормативной регламентации. Если в уставе муниципального образования правовые нормы об отзыве отсутствуют, представляется, что в судебном порядке, скорее всего, данная проблема не может быть разрешена. Суд не может обязать представительный орган муниципального образования включить в устав соответствующие нормы, поскольку это *может* быть расценено как вмешательство в нормотворческую деятельность представительного органа. В данном случае население, как вариант, может воспользоваться такой формой непосредственной демократии, как правотворческая инициатива граждан.

Вторая причина (отсутствие оснований для отзыва) может быть устранена посредством совершенствования правового регулирования в этой области. При этом необходимо использовать положительный опыт других муниципальных образований. Также возможно частичное применение практики правового регулирования в зарубежных странах. На основе обобщения правовых норм, закрепляющих основания для отзыва в различных муниципальных образованиях и в США, можно предложить следующие рекомендации. Предусмотреть все жизненные ситуации, когда народный избранник неэффективно осуществляет свои полномочия, совершая при этом правонарушения, не возможно. Поэтому речь не идет об излишней конкретизации соответствующих оснований. Однако такое наиболее часто встречающееся в уставах муниципальных образований основание, как нарушение законодательства Российской Федерации, ее субъектов и муниципально-правовых актов должно быть, во-первых, ограничено рамками осуществления должностных полномочий; то есть в качестве основания для отзыва может быть рассмотрено не любое нарушение законодательства, а только правонарушение, совершенное в процессе осуществления должностных полномочий. Во-вторых, речь должна идти не о всяком нарушении, а только о систематическом (два и более раза)

или однократном грубом (повлекшем последствия в виде нарушения прав и свобод граждан и (или) значительного материального ущерба для муниципального образования). Кроме того, необходимо включать также такое основание, как неисполнение (ненадлежащее исполнение) депутатских полномочий (при условии нормативного закрепления этих полномочий) и нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого населением на местном референдуме.

Что касается третьей причины (нарушение процессуальных норм), то ее устранению может способствовать частичное использование положительного американского опыта с адаптацией его к реалиям российской действительности. В некоторых штатах США избирательные комиссии разрабатывают пошаговые инструкции для населения по процедуре отзыва с приложением образцов заполнения необходимых бланков. Этим можно компенсировать неизбежную сложность в изложении процессуальных норм.

В третьем параграфе «Муниципальное правонарушение как фактическое основание возникновения ретроспективной муниципально-правовой ответственности» дается определение муниципального правонарушения, под которым понимается общественно опасное (вредное), противоправное, виновное, если иное нормативно не установлено, деяние должностного лица местного самоуправления, органа местного самоуправления (управления) либо его члена (руководителя), за совершение которого уполномоченная инстанция (население) может наложить ту или иную меру муниципально-правовой ответственности.

В работе представлен авторский подход к пониманию состава муниципального правонарушения. *Объект муниципального правонарушения.* Целесообразно выделение общего объекта муниципального правонарушения, а также родового, видового и непосредственного объекта муниципального правонарушения. Данная классификация применима при конкретизации правовых оснований муниципально-правовой ответственности с целью отграничения муниципальных правонарушений с большей степенью общественной опасности (вредности) от менее общественно опасных (вредных). *Объективная сторона муниципального правонарушения*

выражается в совершении общественно опасного (вредного), противоправного деяния в форме действия (решения) либо бездействия. Если охранительная муниципальная норма предусматривает наступление последствий, они также становятся обязательным признаком объективной стороны муниципального правонарушения, равно как и причинная связь между деянием и указанными последствиями. *Субъект муниципального правонарушения.* В муниципальном праве можно выделить две группы субъектов муниципального правонарушения: индивидуальные и коллективные. *Субъективная сторона муниципального правонарушения.* Субъективная сторона индивидуальных субъектов характеризуется обязательным наличием вины (в виде умысла или неосторожности), которая связана с их психической деятельностью. Субъективная сторона коллегиальных субъектов муниципального правонарушения по общему правилу характеризуется виной, которая в отличие от вины индивидуального субъекта, по сути, является характеристикой объективной стороны совершенного муниципального правонарушения (коллективный субъект муниципального правонарушения признается виновным в совершении правонарушения, если он должен был выполнить возложенную на него обязанность, за несоблюдение которой установлена муниципально-правовая ответственность (объективный критерий), мог ее выполнить (субъективный критерий), но им не предприняты все зависящие меры по ее выполнению). Однако при прямом нормативном закреплении возможна трехчленная структура муниципального правонарушения, характеризующегося наибольшей общественной опасностью (вредностью), и установление вины коллегиального органа в этом случае не является обязательным.

В четвертом параграфе «Конкретизация и реализация ретроспективной муниципально-правовой ответственности и ее процессуальное основание» определяется, что конкретизация муниципально-правовой ответственности начинается с момента обнаружения муниципального правонарушения населением муниципального образования. При этом формами такого обнаружения являются: выявление признаков правонарушений уполномоченными на то органами и должностными лицами и опубликование (обнародование) результатов их

деятельности; непосредственное нарушение прав и свобод гражданина (граждан) либо информация о нарушении прав и свобод от другого гражданина (граждан); сообщения в средствах массовой информации о фактах муниципальных правонарушений. Стадия реализации начинается с момента вступления в силу правоприменительного акта, то есть с появлением процессуального основания муниципально-правовой ответственности, под которым понимается решение населения (инстанции ответственности) о применении муниципально-правовой санкции за совершение конкретного муниципального правонарушения, подтвержденное в судебном порядке.

В *Заключении* подведены основные итоги и обобщены важнейшие выводы исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ НАШЛИ ОТРАЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

Статьи в журналах, включенных ВАК РФ в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Гуркова С.Г. Субъективные признаки состава муниципального правонарушения / С.Г. Гуркова, Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. (0,5 п.л.).
2. Гуркова С.Г. Некоторые проблемы негативной муниципально-правовой ответственности / С.Г. Гуркова // Российский юридический журнал. 2008. № 6. (0,4 п.л.)

Статьи в иных изданиях:

3. Гуркова С.Г. Динамика развития муниципального охранительного правоотношения / С.Г. Гуркова // Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической

конференции. 21-22 октября 2008 г. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора М.С. Матейковича. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет. 2008. (0,4 п.л.).

4. Гуркова С.Г. Момент возникновения ретроспективной муниципально-правовой ответственности / С.Г. Гуркова // Проблемы становления социального государства в России: Вып. 4. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. В 2 частях. Часть 1. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2008. (0,8 п.л.).
5. Гуркова С.Г. Муниципальное охранительное правоотношение и правоотношение муниципально-правовой ответственности: соотношение и динамика развития / С.Г. Гуркова // Реализация права в современной России: проблемы теории и практики: Сборник научных статей аспирантов, соискателей и магистрантов Института государства и права Тюменского государственного университета / Сост. О.Ю. Винниченко. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2008. (0,5 п.л.)