

На правах рукописи

ДОЛГОПОЛОВА МАРИНА СЕРГЕЕВНА

**МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ**

**12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право (юридические науки)**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень - 2005

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

Научный руководитель – Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Чеботарев Геннадий Николаевич.

Официальные оппоненты – Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Невинский Валерий Валентинович

Заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук
Серков Валерий Анатольевич

Ведущая организация - ГОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия»

Защита состоится 17 декабря 2005 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, (зал заседаний Совета).

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

Автореферат разослан 15 ноября 2005 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор**

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена значимостью местного самоуправления и его основных институтов в процессе становления и развития российской государственности, формирования гражданского общества, укрепления основ конституционного строя.

Местное самоуправление, представляя собой самостоятельную форму реализации принадлежащей народу власти, базируется на системе принципов, основополагающим из которых является ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования. Именно осуществление органами и должностными лицами местного самоуправления деятельности по решению вопросов местного значения под ответственность является той основой, которая обеспечивает обособленность местного самоуправления в качестве самостоятельного и независимого уровня публичной власти. В противном случае само понятие местного самоуправления обесценивалось бы признанием невозможности населения муниципального образования надлежащим образом организовать решение вопросов местного значения.

Муниципально - правовая ответственность является производной ответственности населения муниципального образования за решение вопросов местного значения и обеспечивает реальные механизмы контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ заложили основу для формирования и развития институтов местного самоуправления, в том числе института муниципально-правовой ответственности, являющегося одним из наиболее проблематичных институтов муниципального права, как с точки зрения его юридического

¹ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

содержания, так и с точки зрения возникающих в процессе его становления проблем правового регулирования и реализации.

В современных условиях процесс становления местного самоуправления продолжил Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², принятый на основе накопленного опыта правового регулирования и предполагающий реформу местного самоуправления. Одной из целей реформы местного самоуправления провозглашено повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, обеспечение реального решения населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения, обеспечение четкого разграничения полномочий между уровнями власти. В связи с этим, институт муниципально-правовой ответственности приобрел актуальность в российской юридической практике.

Несмотря на очевидную значимость, сложность и новизну, данный институт не вызывал пристального внимания ученых. Однако в настоящее время исследование вопросов юридического содержания и состава муниципально-правовой ответственности, формирования качественной законодательной базы для ее реализации стало одной из важнейших задач науки муниципального права.

Все вышеперечисленные обстоятельства делают актуальным проведенное исследование по теме: «Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации».

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В научной юридической литературе достаточна высока степень изученности вопросов, касающихся юридической ответственности. Данному вопросу были посвящены работы таких ученых, как С.С. Алексеева, Б.Т. Базылева, С.Н. Братусь, Т.Д. Зражевской, О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородского,

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

В.В. Лазарева, С.В. Липень, И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшина, О.Э.Лейста, Р.З. Лившица, М.С. Строговича и других.

Вопросы юридической ответственности разрабатывались в трудах отечественных ученых – российских специалистов в области конституционного, административного, гражданского, трудового, муниципального права: С.А. Авакьяна, Д.Н. Бахраха, Н.А. Бобровой, И.В. Выдрина, А.Н. Кокотова, М.А. Краснова, В.О. Лучина, В.В. Невинского, В.Е. Севрюгина, Л.А. Сыроватской, Г.Н. Чеботарева и других авторов.

Научный интерес к проблемам муниципально-правовой ответственности стал проявляться последние несколько лет. Данному вопросу были посвящены работы А.И. Коваленко, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, Н.В. Постового, В.В. Пылина, В.В. Таболина, В.И. Фадеева, Е.С. Шугриной и др. Изложенные в них точки зрения положили начало исследованию муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Однако вне поля научного исследования остались многие существенные вопросы, связанные с правовой природой и юридическим содержанием института муниципально-правовой ответственности. Без должного внимания остается его комплексный анализ на общетеоретическом уровне, определение понятия, состава, исследование факторов, способствующих реализации муниципально-правовой ответственности.

Заслуживает внимания работа Н.Н. Черногора «Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: вопросы теории», исследовавшего систему ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и предложившего ввести в научный оборот понятие «муниципально-правовая ответственность». Однако полагаем, что автором безосновательно расширено содержание данного вида ответственности посредством включения в него ответственности органов и

должностных лиц местного самоуправления перед государством, физическими и юридическими лицами³.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования при осуществлении деятельности по решению вопросов местного значения.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы права, устанавливающие муниципально-правовую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, практика деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления по реализации муниципально-правовой ответственности.

Цель диссертационного исследования: определить понятие, состав муниципально-правовой ответственности, осуществить комплексный, системный анализ данного правового института с позиций современной правовой науки, выявить пути и условия совершенствования правовых норм и юридической практики в исследуемой области.

Задачи диссертационного исследования.

1. Рассмотреть различные подходы к проблеме понимания юридической ответственности в общей теории права и отраслевых юридических науках.

2. На основе анализа научной литературы дать определение понятия муниципально-правовой ответственности, проанализировать элементы ее состава: субъекты, инстанцию, основание, меры и порядок реализации.

3. Рассмотреть институт муниципально-правовой ответственности, используя современное федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты и обосновать необходимость ее исследования с позиций широкого двухаспектного понимания юридической ответственности.

³ Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: вопросы теории. Дис. ... к.ю.н. М., 1999. С. 66-67.

4. Исследовать порядок привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к муниципально-правовой ответственности на основе современного федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов.

5. Изучить факторы, способствующие реализации муниципально-правовой ответственности.

6. Рассмотреть проблемы правового регулирования и реализации муниципально-правовой ответственности и разработать научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства и юридической практики в области реализации муниципально-правовой ответственности.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучный диалектический метод, частнонаучные методы познания, позволяющие исследовать явления действительности в их развитии, взаимосвязи и взаимообусловленности. В работе используются следующие методы: системный, сравнительно-правовой, формально-юридический, исторический, статистический, анализ, синтез, индукция, дедукция и др. Широко использовались положения общей теории права и отраслевых юридических наук.

Общетеоретическую основу настоящего исследования составили работы: З.А. Астемирова, И.Н. Барцица, М.С. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, И.А. Галагана, В.Б. Евдокимова, В.В. Игнатенко, А.Н. Костюкова, М.И. Клеандрова, В.Н. Кудрявцева, Д.А. Липинского, Н. С. Малеина, А.В.Малько, С.Ю. Марочкина, М.С. Матейковича, Б.Л. Назарова, П.Е. Недбайло, Н.П. Носовой, В.Д. Плесовских, С.Г. Соловьева, А.П. Сунцова, М.Д. Шаргородского, М.Д. Шиндяпиной, Л.С. Явича и других авторов.

Важное значение для подготовки диссертации имели работы, посвященные непосредственно муниципально-правовой ответственности: Т.Д. Зражевской, А.Н. Кокотова, М.А. Краснова, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной и др.

Анализ состояния законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления осуществлялся по материалам Конституционного

Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции.

При рассмотрении факторов, способствующих реализации муниципально-правовой ответственности, были использованы статистические данные Госкомстата Российской Федерации.

Нормативной базой диссертационного исследования стали международные правовые акты, нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы муниципально-правовой ответственности.

Научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования. В диссертационном исследовании проводится комплексный анализ муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности, ее юридического содержания и порядка реализации, дано определение данного вида ответственности как научной категории, сформулирован ряд теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование механизма реализации муниципально-правовой ответственности.

Практическая значимость настоящего исследования заключается в том, что ее результаты могут быть использованы в учебном процессе при изучении учебных курсов: «Общая теория государства и права», «Конституционное право», «Муниципальное право».

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены автором в научных публикациях, изложены в докладах на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы юридической ответственности: история и современность» (Тюмень, 8-9 апреля 2004 г.), международной научно-практической конференции «Судебная власть в России: закон, теория, практика» (Тюмень, 19-20 ноября 2004 г.).

Кроме того, автор принимал участие в региональном семинаре – совещании по практике применения Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», организованном Фондом правовой поддержки муниципальных образований (г. Москва) и Администрацией Губернатора ХМАО-Югры (г. Ханты-Мансийск, декабрь 2004 г.), Всероссийском семинаре-совещании «Реформа местного самоуправления», организованном Уральским научным фондом (г. Екатеринбург, июль 2004 г.).

Отдельные предложения автора по совершенствованию законодательства Ханты – Мансийского автономного округа-Югры были использованы при подготовке предложений органов местного самоуправления города Когалыма о внесении изменений и дополнений в Законы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, регулирующие вопросы отзыва выборных лиц местного самоуправления населением муниципальных образований.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Несмотря на отсутствие прямого упоминания муниципально-правовой ответственности в действующем законодательстве, из толкования нормативно-правовых актов, регулирующих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, вытекает ее существование как двухаспектного правового явления в единстве негативного и позитивного аспектов.

2. Муниципально - правовая ответственность является отраслевым видом юридической ответственности и представляет собой обусловленную нормами муниципально-правовых актов правовую связь между органами, должностными лицами местного самоуправления, обязанными в силу своего статуса эффективно исполнять функции, задачи и должностные обязанности, и населением муниципального образования, уполномоченным на осуществление контроля за их деятельностью, а в случае нарушения требований муниципально-правовых норм - на применение мер муниципально-правового принуждения.

3. Для исследования отраслевой специфики муниципально-правовой ответственности с позиций целостности юридической ответственности как двухаспектного правового явления предлагается ввести в научный оборот

понятие «состав юридической ответственности», под которым в настоящей работе понимается совокупность необходимых и достаточных элементов, характеризующих отраслевую обособленность и специфику каждого вида юридической ответственности. К элементам, характеризующим состав юридической ответственности, относятся: 1) субъекты ответственности; 2) инстанция ответственности; 3) основание ответственности; 4) меры ответственности; 5) порядок реализации.

4. Анализ правового регулирования муниципально-правовой ответственности показал необходимость его совершенствования по следующим направлениям: четкое определение правового статуса субъектов муниципально-правовой ответственности; определение основания муниципально-правовой ответственности в целях отграничения от иных видов юридической ответственности; включение в федеральное законодательство понятия «население муниципального образования»; установление в законодательстве таких мер муниципально-правовой ответственности, как вынесение предупреждения выборному органу или должностному лицу местного самоуправления, временное отстранение от должности выборного должностного лица местного самоуправления населением муниципального образования.

5. Установленный федеральным законодательством, уставом муниципального образования порядок проведения собраний граждан предлагается применять для реализации таких мер муниципально-правовой ответственности, как временное отстранение от должности выборного должностного лица местного самоуправления, вынесение предупреждения выборному органу или должностному лицу местного самоуправления, дополнив Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями, предусматривающими возможность использования собраний граждан для привлечения выборных органов и должностных лиц местного самоуправления к муниципально-правовой ответственности.

6. Решение о вынесении предупреждения выборному органу или должностному лицу местного самоуправления, временном отстранении от должности выборного должностного лица местного самоуправления должно приниматься большинством граждан, участвовавших в собрании граждан при рассмотрении вопроса о применении мер муниципально-правовой ответственности, на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления. Собрание граждан правомочно в случае, если в нем участвует не менее половины зарегистрированных избирателей.

Структура диссертации определена задачей и логикой проведенного исследования и состоит из введения, двух глав (включающих пять параграфов), библиографического списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, показана степень ее теоретической разработанности. Определены цели, задачи, предмет и объект исследования, указана методологическая база. Раскрывается теоретическая и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации, формулируются основные положения и выводы, выносимые на защиту.

Первая глава - «Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности» - состоит из трех параграфов.

Первый параграф – «Понятие юридической ответственности в отечественной юридической науке» - посвящен исследованию понятия и содержания юридической ответственности в целом, формулировке исходных позиций, принципиальных для дальнейшего исследования муниципально-правовой ответственности.

Анализируя различные концепции юридической ответственности, диссертант придерживается позиции ученых, считающих, что юридическая ответственность понятие многогранное, включающее в себя как позитивный, так

и негативный аспекты. Двухаспектность юридической ответственности, по мнению автора, обуславливается:

- социальным характером юридической ответственности;
- объективированным выражением в нормативной правовой базе;
- наличием юридических последствий не только в форме применения мер наказания, но и в форме правомерного поведения, а также в форме применения мер поощрения.

Ряд авторов (М.С. Богданова, Б.Т. Базылев, В.А. Тархов, Л.А. Сыроватская и др.) рассматривают юридическую ответственность через категории правовой обязанности, юридического института, правового отношения, санкции правовой нормы. Автором отмечается, что подобный подход позволяет изучить отдельные аспекты сложного и разнопланового понятия юридической ответственности. Однако на основании такой трактовки не может быть осуществлен комплексный, системный анализ юридического содержания исследуемого правового явления.

Автор формулирует следующее определение юридической ответственности: это правовая связь между субъектами, обязанными в силу своего статуса строить поведение в соответствии с требованиями права, и субъектом, уполномоченным на осуществление контроля его поведения, в случае нарушения норм права – на применение мер государственного принуждения.

Следует заметить, что данная правовая связь не тождественна категории правоотношения. Правоотношение – это только одна сторона реального общественного отношения, определяемая нормами права, это своего рода реализуемые нормы права. Правовая же связь существует независимо от того, исполняет ли один субъект свою обязанность строить свое поведение в соответствии с нормами права, и использует ли другой субъект право на осуществление контроля и применение мер принуждения.

По мнению автора, юридическая ответственность реализуется в регулятивных и охранительных правоотношениях; суть юридической

ответственности состоит не в наказании, а в обеспечении правомерного поведения, наиболее эффективного использования прав и исполнения обязанностей.

Во втором параграфе – «Понятие и состав муниципально-правовой ответственности» - исследуется понятие и состав муниципально-правовой ответственности.

Несмотря на отсутствие прямого упоминания муниципально-правовой ответственности в действующем законодательстве, на основании толкования комплекса формально-юридических источников, регламентирующих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, положений теории права и отраслевых наук, диссертант приходит к выводу о существовании данного отраслевого вида юридической ответственности как двухаспектного правового явления в единстве негативного и позитивного аспектов.

Автором формулируется понятие муниципально-правовой ответственности: это обусловленная нормами муниципально-правовых актов правовая связь между органами, должностными лицами местного самоуправления, обязанными в силу своего статуса эффективно исполнять функции, задачи и должностные обязанности, и населением муниципального образования, уполномоченным на осуществление контроля за их деятельностью, а в случае нарушения требований муниципально-правовых норм - на применение мер муниципально-правового принуждения.

В работе рассматриваются характерные признаки муниципально-правовой ответственности: публичность и политический характер.

Исходя из двухаспектного понимания юридической ответственности, для характеристики муниципально-правовой ответственности в диссертационном исследовании используется новое понятие «состав юридической ответственности». По мнению автора, составом юридической ответственности является совокупность необходимых и достаточных элементов,

характеризующих отраслевую обособленность и специфику каждого вида юридической ответственности.

К элементам, характеризующим состав юридической ответственности предлагается относить:

1. Субъекты ответственности.
2. Инстанцию ответственности.
3. Основание ответственности.
4. Меры ответственности.
5. Порядок реализации.

Субъектами муниципально - правовой ответственности являются органы и должностные лица местного самоуправления, обязанные в силу своего статуса обеспечить решение вопросов местного значения в рамках своей компетенции, а в случае совершения правонарушения нести неблагоприятные правовые последствия перед населением муниципального образования.

Автором отмечаются новеллы в правовом регулировании субъектов муниципально-правовой ответственности в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: более четкое определение понятий «орган местного самоуправления», «депутат», «должностное лицо местного самоуправления», «выборное должностное лицо местного самоуправления», «член выборного органа местного самоуправления», расширение круга органов местного самоуправления, закрепление конкурсного порядка замещения должности главы местной администрации и др.

Рассматривая инстанцию муниципально-правовой ответственности, автор приходит к выводу о необходимости закрепления в федеральном законодательстве понятия «население муниципального образования». К населению муниципального образования предлагается относить граждан Российской Федерации, лиц без гражданства, постоянно или преимущественно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, а также иностранных граждан, постоянно или преимущественно проживающих

на территории соответствующего муниципального образования, обладающих при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

По мнению автора, основанием позитивной муниципально-правовой ответственности является вступление в должность выборного должностного лица местного самоуправления, избрание депутатов, выборных органов местного самоуправления, назначение иных должностных лиц местного самоуправления, создание органа местного самоуправления, поскольку именно с данного момента должностные лица и органы местного самоуправления обязаны действовать в соответствии с установленным для них статусом, а население муниципального образования вправе оценивать их поведение, а в случае необходимости применять меры муниципально-правового принуждения. Для возникновения правоотношений негативной муниципально-правовой ответственности необходимо совершение муниципального правонарушения.

Анализ федеральных законов, нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов позволяет диссертанту выделить следующие меры муниципально-правовой ответственности: отзыв выборного лица местного самоуправления, роспуск выборного органа местного самоуправления населением муниципального образования. Помимо вышеназванных мер автор предлагает относить к мерам муниципально-правовой ответственности временное отстранение выборного лица местного самоуправления от должности, вынесение предупреждения выборному органу или должностному лицу местного самоуправления населением муниципального образования.

В третьем параграфе – «Соотношение муниципально - правовой ответственности с другими видами юридической ответственности» - рассматривается соотношение муниципально-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности через призму понятия «состав юридической ответственности». Данный подход позволяет автору более четко

обозначить муниципально-правовую ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности и сделать следующие обобщенные выводы:

1. Муниципально-правовая ответственность является единственным видом ответственности, в составе которой инстанцией ответственности является население муниципального образования.

2. В ряде случаев действие (бездействие) органа или должностного лица местного самоуправления, составляющее муниципальное правонарушение, посягает на общественные отношения, регулируемые и охраняемые нормами иных отраслей права.

3. Привлечение к негативной муниципально-правовой ответственности осуществляется в специальном порядке, установленном муниципальными правовыми актами, что позволяет четко отграничивать муниципально-правовую ответственность от иных видов юридической ответственности.

4. Муниципально-правовая ответственность может совпадать с иными видами юридической ответственности по таким элементам состава юридической ответственности, как меры и субъекты ответственности.

5. Анализ соотношения муниципально-правовой ответственности с иными видами ответственности предполагает следующие обобщенные выводы:

- в ряде случаев применение иных видов юридической ответственности может исключить применение муниципально-правовой ответственности;

- применение муниципально-правовой ответственности может исключить применение иного вида юридической ответственности;

- применение иного вида юридической ответственности в ряде случаев влечет обязательное наступление муниципально-правовой ответственности;

- муниципально-правовая ответственность наступает независимо от того, применены ли отраслевые санкции.

Во второй главе - «Совершенствование реализации муниципально-правовой ответственности» - состоит из двух параграфов.

В параграфе 1 – «Порядок и условия реализации муниципально-правовой ответственности» - автор приходит к выводу о том, что одной из

особенностей реализации муниципально-правовой ответственности является форма ее реализации – использование, при которой соответствующие субъекты (органы, должностные лица местного самоуправления, население муниципального образования и др.) совершают дозволенные действия и осуществляют предоставленные им права. Суть данной формы реализации муниципально-правовой ответственности состоит в использовании населением муниципального образования права на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и при необходимости - права на применение мер муниципально-правового принуждения. Особую роль при осуществлении данной формы реализации муниципально-правовой ответственности приобретает уровень правосознания и правовой культуры населения муниципального образования, его общественно-политической активности.

Порядок реализации муниципально-правовой ответственности в диссертационном исследовании рассматривается исходя из следующей классификации: I) порядок реализации позитивной муниципально-правовой ответственности; II) порядок реализации негативной муниципально-правовой ответственности (порядок реализации отзыва выборного лица местного самоуправления, роспуска выборного органа местного самоуправления населением муниципального образования, порядок реализации таких мер муниципально-правовой ответственности, как временное отстранение выборного лица местного самоуправления от должности, вынесение предупреждения выборному органу, должностному лицу местного самоуправления).

Исходя из определения муниципально-правовой ответственности, сформулированного в параграфе 2 главы 1 диссертационного исследования, реализация позитивной муниципально-правовой ответственности, по мнению автора, заключается в эффективном исполнении своих функций, задач и должностных обязанностей органами и должностными лицами местного самоуправления и осуществлении населением муниципального образования

контроля за их деятельностью. При этом показателями эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления могут выступать следующие критерии:

- достижение более высоких социально-экономических показателей, чем те, исходя из которых, был рассчитан бюджет муниципального образования на текущий год;

- занятие муниципальным образованием призового места во всероссийском, республиканском, областном, окружном конкурсе за звание лучшего, проводимого среди муниципальных образований;

- повышение уровня жизни населения муниципального образования вследствие политики, проводимой органами и должностными лицами местного самоуправления на территории муниципального образования;

- осуществление проекта на территории муниципального образования, повлекшего улучшение качества жизни населения муниципального образования, увеличение доходов местного бюджета, повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования.

Системный анализ положений действующего законодательства позволяет автору выделить следующие уровни правового регулирования порядка реализации негативной муниципально-правовой ответственности: 1) федеральный уровень; 2) уровень субъекта РФ; 3) муниципальный уровень.

Сравнительный анализ Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, законов субъектов РФ, принятых на его основе, и Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵, уставов муниципальных образований, принятых на его основе, позволил автору выделить следующие

⁴ Федеральный закон РФ от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»// СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁵ Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»// СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

положительные моменты в правовом регулировании порядка реализации отзыва выборного лица местного самоуправления:

- наделение населения муниципального образования исключительным правом инициирования отзыва выборных лиц местного самоуправления;
- требование о подтверждении инициативы об отзыве выборного лица местного самоуправления сбором подписей в поддержку;
- закрепление ограничений, препятствующих необоснованному отзыву;
- необходимость подтверждения оснований для отзыва выборного лица местного самоуправления судебным решением;
- закрепление права уполномоченных представителей инициативной группы, возбудившей процедуру отзыва, депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, в отношении которых возбуждена процедура отзыва, присутствовать при проведении проверки подписей;
- установление дополнительных гарантий по назначению голосования по отзыву выборного лица местного самоуправления;
- возможность досрочного прекращения полномочий выборного лица местного самоуправления по его письменному заявлению до проведения голосования по отзыву;
- закрепление для членов комиссий по отзыву повышенных гарантий их деятельности.

В то же время анализ федерального законодательства показал необходимость его совершенствования по следующим направлениям:

- четкое определение статуса муниципальной комиссии по отзыву;
- внесение дополнения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нормой, предусматривающей порядок включения лиц без гражданства в списки избирателей, участников местного референдума;
- внесение в федеральное законодательство дополнения, согласно которого число голосов, поданных за отзыв, в процентном отношении должно быть

больше числа голосов, поданных за избрание этого выборного лица на муниципальных выборах;

- внесения изменений, четко разграничивающих порядок реализации таких институтов народовластия как местный референдум и голосование по отзыву выборного лица местного самоуправления;

- закрепление условий, при наличии которых отзыв не допускается.

В диссертации отмечается, что роспуск выборных органов местного самоуправления населением муниципального образования не распространен в юридической практике Российской Федерации. Законы ряда субъектов РФ (Санкт-Петербурга⁶, Тюменской⁷, Владимирской областей⁸ и др.) предусматривают возможность досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления в результате утраты доверия населения муниципального образования. Однако несмотря на это, порядок привлечения выборного органа местного самоуправления к такой мере муниципально-правовой ответственности, как роспуск населением муниципального образования ни законами субъектов, ни муниципальными правовыми актами, не регулируется.

Таким образом, учитывая разобщенность действующих правовых норм субъектов РФ и муниципальных правовых актов, диссертант приходит к выводу о необходимости разработки модельного устава муниципального образования, включающего отдельный раздел, регулирующий основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва выборных лиц местного самоуправления, роспуска выборных органов местного самоуправления населением муниципального образования.

По мнению автора, в целях обеспечения возможности реализации таких мер муниципально-правовой ответственности, как вынесение предупреждения

⁶ Закон Санкт-Петербурга от 23.06.1997 № 111-35 (ред. от 15.12.2003) «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1997. № 7-8.

⁷ Закон Тюменской области от 06.12.1995 № 16 (ред. от 03.11.2003) «О местном самоуправлении в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. № 10.

⁸ Закон Владимирской области от 21.10.1997 «О местном самоуправлении во Владимирской области» // Призыв. 1997. № 101.

выборному органу или должностному лицу местного самоуправления, временное отстранение от должности выборного должностного лица местного самоуправления населением муниципального образования в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо внести изменения, расширяющие сферу применения такого института народовластия как собрание граждан.

При этом рассмотрение вопроса о применении вышеназванных мер муниципально-правовой ответственности представляется возможным в случае, если в собрании граждан участвует не менее половины зарегистрированных избирателей. Собрание граждан проводится на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления. Граждане участвуют в собрании лично, и каждый обладает одним голосом. Решение о вынесении предупреждения выборному органу или должностному лицу местного самоуправления, временном отстранении от должности выборного должностного лица местного самоуправления принимается большинством граждан, участвовавших в голосовании о применении мер муниципально-правовой ответственности.

Во втором параграфе – «Факторы, способствующие реализации муниципально - правовой ответственности» - автором анализируются факторы, способствующие реализации муниципально - правовой ответственности.

По мнению автора, к числу данных факторов относятся следующие:

- четкое определение круга вопросов местного значения, за решение которых органы и должностные лица местного самоуправления несут муниципально-правовую ответственность перед населением муниципального образования;

- ограничение вмешательства государства в решение вопросов местного значения;

- высокий уровень компетентности и профессионализма должностных лиц местного самоуправления;

- финансовая самостоятельность муниципальных образований;

- развитый уровень правосознания, правовой культуры должностных лиц местного самоуправления и населения муниципального образования и т.д.

На основе анализа действующего законодательства диссертантом сделан вывод о необходимости внесения изменений и дополнений в законодательство, в частности изменений и дополнений, ослабляющих жесткую финансово-экономическую зависимость от органов государственной власти РФ и субъектов РФ в рамках нормативно закрепленного разграничения полномочий; исключающих межбюджетные отношения по выделению средств органами государственной власти субъектов РФ бюджетам муниципальных образований, гарантирующих реальную бюджетную независимость местного самоуправления; позволяющих проводить на уровне местного самоуправления самостоятельную бюджетно-налоговую политику; предоставляющих органам местного самоуправления налоговую базу, достаточную для формирования бюджета, способного обеспечить оптимальный уровень развития муниципального образования; предоставляющих хозяйственную самостоятельность органам местного самоуправления для осуществления деятельности, приносящей доход муниципальному образованию в рамках, установленных законом; предусматривающих включение в местный бюджет расходов на обучение и повышение квалификации должностных лиц местного самоуправления в качестве отдельной защищенной статьи; предусматривающих порядок, периодичность и формы отчетности выборных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования.

В целях повышения самоуправленческой активности населения муниципальных образований представляется необходимым создать систему информирования населения о деятельности органов местного самоуправления; организовывать разъяснение идей местного самоуправления, основных положений реформы местного самоуправления, содействовать становлению организаций граждан, ориентированных на решение проблем муниципального образования.

В заключении автор формулирует выводы, отражающие итоги диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Правовое регулирование отзыва выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2003. - № 2. – 0, 5 п.л.

2. Проблемы правового регулирования государственной регистрации органов местного самоуправления – юридических лиц // Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: сборник научных статей по итогам научно-практического семинара. Тюмень: Издательско-полиграфический центр «Экспресс». 2003. – 0,8 п.л.

3. О некоторых вопросах регулирования муниципально-правовой ответственности в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Проблемы юридической ответственности: история и современность: статьи по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Часть 1. Тюмень: Тюменский государственный университет. 2004. – 0,5 п.л.

4. Роль суда в процессе реализации муниципально-правовой ответственности // Судебная власть в России: закон, теория, практика: статьи по итогам Международной научно-практической конференции. М: Юрист. 2005. – 0,4 п.л.