

В специализированный совет 063 по Юриспруденции ВАК РА  
при Российско-Армянском университете  
(0051, г. Ереван, О. Эмина 123)

### **О т з ы в**

**официального оппонента на диссертацию Алексева Игоря Александровича «Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности: 09.00.02 – Публичное право (конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологические, европейское право, государственное управление).**

Актуальной необходимостью для науки муниципального права в современных условиях является разработка теоретических аспектов концепции конституционно-правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления, включая, несомненно, и проблематику ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, как составной части этой концепции. Вот почему особую значимость приобретают исследования, в которых основным объектом внимания ученых выступают те реальные процессы и явления социальной действительности, которые связаны со становлением в Российской Федерации системы местного самоуправления на базе двух начал: публично-властного и организационно-правового, а также анализ правовых идей и взглядов на процессы становления и более полного раскрытия демократического потенциала местного самоуправления.

Представленная И.А. Алексеевым диссертация отличается новизной постановки проблем, комплексным характером их исследования, внутренней целостностью и обоснованностью сделанных обобщений и выводов. Особенностью работы является широкий, системный анализ муниципально-правовой ответственности, а также достаточно глубокая аргументация вносимых автором предложений по дальнейшему развитию законодательства, регламентирующего

67

организационные аспекты местного самоуправления, в том числе правила привлечения к ответственности субъектов местного самоуправления.

Структура диссертационного исследования представляется логически оправданной: введение, четыре главы, заключение, приложения, библиографический список используемых нормативных источников и научной литературы. Все это позволило автору обстоятельно, с учетом новейших научных исследований и последних изменений в действующем законодательстве о местном самоуправлении, сформировать свою концепцию муниципально-правовой ответственности.

Несомненным достоинством работы является рассмотрение муниципально-правовой ответственности в комплексе всех взаимосвязанных вопросов: природа такой ответственности, отличие ее от иных видов ответственности, состав деликта муниципально-правовой ответственности, санкции данной ответственности.

Нельзя не отметить хорошее знание и широкое использование автором нормативного массива, в особенности законодательства субъектов Федерации, а также актов органов местного самоуправления.

Особо следует отметить разработанную автором в диссертационном исследовании тему санкций муниципально-правовой ответственности. Автором впервые в науке муниципального права обоснован такой широкий круг санкций, который, на наш взгляд, может иметь значение не только при решении вопросов об ответственности субъектов муниципально-правовой, но и конституционно-правовой ответственности.

В первой главе диссертации И.А. Алексеев исследует теоретические основы муниципально-правовой ответственности. Диссертант придерживается отраслевого критерия в выделении муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. В работе предлагаются заслуживающие внимания критерии для выделения муниципально-правовой ответственности. Специфику муниципально-правовой ответственности автор видит в особом ее предмете – вопросах местного значения (с. 33). В этом отличие авторской позиции от всех существующих в современной науке муниципального и

конституционного права мнений по вопросу муниципально-правовой ответственности.

Анализируя виды муниципально-правовой ответственности, автор высказывает мнение, что понятие муниципально-правовой ответственности гораздо шире и не сводится только к неблагоприятным правовым последствиям, которые могут наступить для соответствующих субъектов. Более того, по мнению диссертанта, в рамках муниципально-правовой ответственности должна превалировать позитивная ответственность. Например, достижения в выполнении муниципальных актов за счет муниципального бюджета, с точки зрения диссертанта, могут называться позитивной санкцией муниципально-правовой ответственности. В связи с этим автор делает вывод, что особой целью муниципально-правовой ответственности является не наказание виновных и даже не восстановление нарушенного права, а обеспечение участия населения в местном самоуправлении, формирование легитимных структур (органов и должностных лиц), способных эффективно и в рамках закона выполнять основные функции местного самоуправления, закрепленные в федеральном и региональном законодательстве, а также в уставах муниципальных образований.

Диссертантом предлагается собственное видение принципов, действующих в рамках муниципально-правовой ответственности. Им выделяются: общеправовые принципы (действующие и для ответственности); общие принципы юридической ответственности; специальные принципы муниципально-правовой ответственности.

Исследуя вопрос о функциях муниципально-правовой ответственности, автор предлагает разделять их на общие, характерные для всех видов юридической ответственности, и специальные. В числе последних предлагается выделять демократизирующую функцию муниципально-правовой ответственности, так как привлечение к этому виду юридической ответственности обязательно включает в себя процедуры прямой или косвенной демократии (с. 205).

Во второй главе обстоятельно представлена динамика становления муниципально-правовой ответственности в России. Диссертант вполне логично начинает исследование с анализа исторического развития законодательства об



63

ответственности органов публичной власти в России, предлагая при этом свою периодизацию этапов развития данного института (с. 108-126). Автор подчеркивает, что подробная регламентация ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц имеет место только в правовых актах новейшего периода (1990-2003 гг.) и распространяется на ответственности выборных и иных органов (должностных лиц) местного самоуправления перед государством, населением, предприятиями, организациями и учреждениями, а также перед органами местного самоуправления.

Рассматривая особенности муниципально-правовой ответственности, автор приходит к выводу о том, что такая ответственность, несмотря на ряд общих признаков (особенности субъектов ответственности, возможность наступления ответственности без учета вины конкретного лица и др.), не сводится к определенной разновидности конституционно-правовой ответственности.

При этом следует признать наличие элементов новизны в выводе И.А. Алексеева о двух элементах муниципально-правовой ответственности: первый - ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, второй - их ответственность перед государством.

Достаточно четкую позицию высказывает автор в принципиально важном вопросе о значении муниципальных правовых актов в регулировании муниципально-правовой ответственности. Автор настаивает, что на муниципальном уровне возможно регулирование только муниципально-правовой ответственности, т.е. ответственности одних субъектов местного самоуправления перед другими субъектами местного самоуправления (органами и должностными лицами, а также населением) (с. 177).

В третьей главе диссертации автором раскрывается характеристика деликта муниципально-правовой ответственности. Диссертантом сформулировано понятие муниципально-правового деликта как противоправного деяния (действия или бездействия), совершённого при реализации вопросов местного значения надлежащим субъектом, за которое наступает ответственность перед населением муниципального образования, должностным лицом или органом местного

самоуправления, государством в соответствии с законодательством о местном самоуправлении и (или) муниципальным правовым актом (с. 210).

На основе исследования теоретических основ деликта, диссертант полагает, что объектом муниципального правонарушения является совокупность установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законодательством субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований правоотношений, направленных на осуществление формы проявления муниципальной власти, реализующей на уровне местного самоуправления политические и социальные задачи государства (с. 190).

Основанием муниципально-правовой ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, автор называет предусмотренное нормами муниципального права действие или бездействие, которое повлияло на соответствующие ценности. Предлагаемое диссертантом основание муниципального деликта предполагает как положительный, так и отрицательный результат, таким образом, инкорпорируются позитивная и негативная ответственности (с. 205).

Раскрывая сущность муниципально-правовой ответственности через исследование ее основания и объекта, привносит элемент новизны, обусловленный спецификой муниципально-правовой ответственности как разновидности публичной ответственности.

Исследуя объективную и субъективную стороны муниципально-правового деликта, автор выделяет ряд особенностей. В частности, особенностью муниципального правонарушения является, по мнению диссертанта, не только возможность коллективной ответственности, но и его субъективная сторона, которая выражается в отсутствии возможности определить у коллективного субъекта вину; а также необязательное наличие вины у индивидуального субъекта. Помимо этого, автор подчеркивает, что наиболее типичными формами вины в муниципально-правовом деликте являются легкомыслие или небрежность (с. 248).

Автором предлагается такая форма вины в деликте муниципально-правовой ответственности, как риск, если в результате совершения юридически нейтрального действия населению длительное время причинялся вред (с. 249).

В итоге автором называются такие отличительные особенности субъективной стороны муниципального деликта: отсутствие у коллективного субъекта вины; необязательное наличие вины у индивидуального субъекта; наличие вины в форме самонадеянности или небрежности как типичное проявление при решении органами и должностными лицами местного самоуправления социальных задач; возможность вины в форме риска; необходимость постоянного характера вреда, причиненного без вины; мотив и цель субъективной стороны муниципального деликта могут быть выражены в материальном и нематериальном воплощении; субъективную сторону муниципального правонарушения возможно установить лишь в том случае, если субъект имел возможность предотвратить наступление негативных последствий.

Заключительная четвертая глава диссертации вполне логично посвящена проблемам определения санкций муниципально-правовой ответственности и их особенностей.

Исследуя вопрос о санкциях, автор обращает внимание, как на негативные, так и на позитивные санкции. В итоге им предложены новые санкции позитивного (поощрительного) и негативного характера для закрепления и расширения использования на муниципальном уровне (муниципальный штраф, общественное порицание). Их введение автор обосновывает необходимостью выполнения муниципально-правовой ответственностью предупредительной функции.

В целом диссертационная работа И.А.Алексеева носит завершенный, целостный и самостоятельный характер. В ней четко и емко сформулированы объект и предмет исследования, в полной мере реализованы цели и решены задачи исследования. Положения, выносимые на защиту, в достаточной степени аргументированы и отражают важнейшие положения концептуальных взглядов автора по теме диссертации. Используя обширный научный и практический материал, автор вносит и аргументирует конкретные предложения, направленные на



совершенствование действующего механизма муниципально-правовой ответственности.

Научные результаты диссертационного исследования сформулированы системно, логично и достаточно четко отражают суть проделанной соискателем работы.

Результаты диссертационного исследования в достаточной степени апробированы и опубликованы автором в автореферате, монографической и учебной литературе, научных периодических изданиях.

Язык и стиль диссертации профессиональный, с использованием необходимого научного понятийного аппарата, что свидетельствует о разносторонней и глубокой методологической подготовке диссертанта.

В заключении диссертационного исследования И.А. Алексеев подводит итоги своей работы и в обобщенном виде формулирует наиболее важные выводы.

В целом, последовательно раскрывая тему диссертационного исследования, И.А. Алексеев достиг нужного результата – сформулировал и обосновал собственную научную концепцию муниципально-правовой ответственности. Глубокая комплексная проработка и обстоятельный анализ федерального и регионального законодательства, различных видов муниципальных правовых актов позволил соискателю ученой степени доктора юридических наук определить правовые проблемы в сфере муниципально-правовой ответственности, сформулировать аргументированные предложения по совершенствованию Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также по подготовке новых нормативных актов, регулирующих сферу исследуемых отношений.

Вместе с тем, как и всякий многоаспектный труд, диссертация И.А. Алексеева не свободна от дискуссионных положений, выводов и рекомендаций, а также предложений, нуждающихся в более глубокой аргументации.

1. Анализируя правовую основу муниципально-правовой ответственности, автор называет три уровня такого правового регулирования: федеральный,

региональный и муниципальный. С этим нельзя не согласиться. Однако, говоря об уровне субъектов Федерации, диссертант фактически положительно оценивает имеющееся в ряде субъектов Федерации законодательство по вопросам муниципально-правовой ответственности перед населением. Однако в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ правовая основа муниципально-правовой ответственности включает Федеральный закон и муниципально-правовые акты. Хотя в ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ и упоминается закон субъекта Федерации как правовая основа голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, но и в этом случае речь идет всего лишь о законе субъекта Федерации о местном референдуме. Делая названный выше вывод, диссертант как бы не обращает внимания на принцип, установленный Федеральным законом № 131-ФЗ, что субъекты Федерации могут осуществлять правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом. Хотя в иных разделах работы, он ссылается на данный принцип. На наш взгляд, в данном случае аргументация автора должна быть более убедительной, чем только отсылка к принятым в ряде субъектов Федерации законам по вопросам муниципально-правовой ответственности.

2. Спорным является предложение автора о целесообразности на федеральном уровне разработки и принятия Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав на непосредственное решение населением вопросов местного значения, участия населения в решении вопросов местного значения» (с. 179). Его цель видится автору исследования в создании механизма, который можно будет задействовать при отсутствии акта органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта федерации, закреплении перечня санкций с учетом широкой трактовки юридической ответственности: не только карательных, пресекательных, но и поощрительных. Такое предложение автора не основано на глубоком анализе муниципального нормотворчества в данной сфере. Автор не задается вопросом: почему в муниципальном образовании может отсутствовать нормативный правовой акт, регламентирующий рассматриваемые отношения.



Также автор не задумывается и над очевидным последствием принятия предлагаемого им Федерального закона – у муниципальных образований отпадет необходимость вообще разрабатывать и принимать акты, закрепляющие процедуру привлечения к муниципально-правовой ответственности.

3. Диссертант, рассуждая об ответственности депутатов перед населением, обращается к содержанию ст. 24 Федерального закона, в соответствии с которой основаниями для отзыва депутата, иного выборного лица местного самоуправления «могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке». И делает вывод, что муниципальный уровень урегулирования порядка отзыва не предусмотрен (с. 167). Но природа местного самоуправления как формы публичной власти, обеспечивающей самостоятельную деятельность населения по решению вопросов местного значения, проявляется и в том, в частности, что население само определяет, за какие правонарушения оно будет отзываться депутата, а за какие – нет. При этом совершение депутатом правонарушения, не названного уставом в качестве основания для отзыва, не означает, что оно останется безнаказанным. Конституционный суд РФ еще в 2002 г. высказал свою правовую позицию по этому вопросу в постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутат представительного органа местного самоуправления и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева, указав, что «основания отзыва должны быть юридически конкретными, допускающими возможность их объективной проверки, в том числе в судебном порядке».

4. Во втором параграфе второй главы автор проводит классификацию видов муниципально-правовой ответственности. При этом используются различные основания такой классификации. Однако, во-первых, не всегда аргументированы автором его предложения по такой классификации. Например, автор подразделяет

муниципально-правовую ответственность на позитивную и негативную (с. 65-67), а следом приводит классификацию видов ответственности, деля ее по достаточно большому числу критериев. Во-вторых, неубедителен автор и в том, что вся приводимая классификация видов муниципально-правовой ответственности по огромному количеству критериев позволяет показать ее внутреннюю составляющую. На наш взгляд, диссертанту следовало показать, как же та или иная классификация ответственности отражает ее сущность.

5. Спорным является и вывод автора о том, что муниципально-правовой деликт – противоправное деяние (действие или бездействие), совершённое при реализации вопросов местного значения надлежащим субъектом, за которое наступает ответственность перед населением муниципального образования (непосредственно или перед органом местного самоуправления) (с. 187-188). Возникает вопрос: является ли муниципально-правовым деликтом противоправное деяние, ответственность за которое наступает перед органами государственной власти?

6. Спорным является на наш взгляд и вывод автора о перечне коллективных субъектов муниципально-правовой ответственности. Так, автор к таковым субъектам относит фракции в представительном органе муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления (с. 20). При этом автор утверждает, что муниципальный деликт – это противоправное деяние (действие или бездействие), совершённое при реализации вопросов местного значения надлежащим субъектом, за которое наступает ответственность перед населением муниципального образования (непосредственно или перед органом местного самоуправления), в соответствии с законодательством о местном самоуправлении и (или) муниципальным правовым актом. Можно ли фракции в представительном органе относить к таким надлежащим субъектам, исходя из их законодательно закреплённого статуса?


Перечисленные проблемно-дискуссионные положения не снижают общей положительной оценки диссертационного исследования И.А. Алексева. Автор



вполне успешно решил основные научные проблемы, обусловленные темой диссертации, и поставил важные научные задачи для будущих исследований.

В целом диссертация И.А. Алексеева на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему: «Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики» является научно квалификационной работой, содержащей новую концепцию муниципально-правовой ответственности, что свидетельствует о личном вкладе автора в науку. Диссертация является законченным научным трудом, содержащим качественно новые научные результаты, теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение имеющее важное социальное значение крупной научной проблемы обоснования модели муниципально-правовой ответственности в Российской Федерации. Основные положения диссертации в достаточной степени отражены в опубликованных автором работах.

Можно сделать вывод, что диссертация «Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики» и автореферат соответствуют требованиям пунктов 6, 7, 8 Положения о присуждении ученых степеней, утверждённого постановлениями Правительства РА от 21.02.2019 г. номер 750-N и 119-N, а ее автор Игорь Александрович Алексеев заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности: 09.00.02 «Публичное право – конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление».

Доктор юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой конституционного,  
административного и таможенного права  
ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»  Н.А. Антонова

«03» сентября 2021 г.  
Адрес: 170100, ул. Желябова, дом 33, г. Тверь  
эл. почта: [rector@tversu.ru](mailto:rector@tversu.ru),  
тел: 8(4822) 34-24-52

