

21

В специализированный совет  
063 по юриспруденции  
ВАК Республики Армения при  
Армянско-Российском университете

## ОТЗЫВ

официального оппонента о диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук Алексева Игоря Александровича, выполненной на тему: «Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики» по специальности 09.00.02 - Публичное право (конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление).

Становление и развитие муниципального права на территории как Российской Федерации, так и Республики Армения повлекло за собой возникновение нового вида юридической ответственности - муниципально-правовой. Муниципальное право, как комплексная отрасль призвана не только регулировать муниципальные правоотношения, но и гарантировать и охранять их, то есть осуществлять охранительную функцию права.

И такая охрана осуществляется посредством мер ответственности, носящих межотраслевой характер (конституционно-правовой, административной, гражданско-правовой и др.) и мер муниципальной ответственности.

Проблемой раскрытия сущности и определения понятия муниципально-правовой ответственности занимается большое число ученых, однако все еще остаются коллизийные вопросы, требующие анализа и разрешения. В частности, одной из дискуссионных тем является исследование муниципально-правовой ответственности в позитивном и негативном аспектах. В юридической литературе выявляются сходство и

различия конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

Основной целью муниципально-правовой ответственности является охрана муниципально-правовых отношений, которые складываются в сфере реализации полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Именно осуществление этими органами и должностными лицами местного самоуправления деятельности по решению публичных задач местного значения является той основой, которая обеспечивает обособленность местного самоуправления в качестве самостоятельного и независимого уровня публичной власти. В противном случае само понятие местного самоуправления обесценилось бы признанием невозможности населения муниципального образования надлежащим образом организовать решение задач местного значения.

Правовые вопросы урегулирования муниципально-правовой ответственности требуют постоянного внимания. На сегодняшний день, несмотря на активное развитие муниципального права и взаимности государственных органов и органов местного самоуправления в сфере поиска механизмов урегулирования проблем муниципально-правовой ответственности как вида юридической ответственности и как частью публично-правовой ответственности, существуют очевидные пробелы и противоречия в формировании и развитии законодательства о юридической ответственности органов публичной власти, вопросы муниципально-правовой ответственности в актах органов государственной власти и проблемы нормативного закрепления муниципально-правовой ответственности на уровне местного самоуправления. Именно прояснению этих важных и актуальных вопросов посвящена рецензируемая диссертация.

Современная система муниципально-правовых отношений переживает процесс интенсивного и динамичного развития, что ведет к

изменению роли и совершенствованию норм муниципального права. Особую актуальность приобретают исследования о принципах и функциях муниципально-правовой ответственности, о характеристике состава и элементов деликта этой ответственности, а также о проблемах правового закрепления и практического применения процедур в наложении санкций муниципально-правовой ответственности.

Предмет рецензируемого диссертационного исследования обусловлен, с одной стороны, возрастающей взаимозависимостью институтов публичной власти, включая гарантированное государством на уровне Конституции местное самоуправление, как неотъемлемое составляющее демократического строя, а с другой, в рамках самой публичной власти самостоятельность муниципального уровня власти предполагает и наличие ответственности как важнейшей гарантии защиты прав и соблюдения баланса интересов всех участников муниципально-правовых отношений, и служение укреплению законности и созданию системы эффективного управления в системе местного самоуправления.

Острота темы диссертации диктуется также тем, что в условиях модернизации сложившейся системы местного самоуправления и построения гражданского общества необходимо не только законодательное установление основных форм ответственности, но и решение теоретических проблем, имеющих место в сфере применения муниципально-правовой ответственности.

Обоснован вывод автора о том, что отсутствие единой государственной политики в области применения муниципально-правовой ответственности не позволяет создать действенный механизм защиты права населения на местное самоуправление и эффективную систему управления муниципальными образованиями.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является одной из первых работ, в которой с учетом новейшего законодательства и современного этапа развития местного самоуправления,

посредством изучения имеющихся концепций об отдельных отраслевых видах юридической ответственности и теоретических исследований отдельных элементов муниципально-правовой ответственности разработана и сформулирована современная концепция института муниципально-правовой ответственности, обоснована ее теоретическая и практическая значимость для юридической ответственности в целом и для муниципального права в частности, выделены критерии ее определения.

В диссертации также рассматриваются особенности муниципально-правовой ответственности и впервые дается ее характеристика. Она содержит обоснование и анализ развития теоретических основ и методологических подходов, правовых механизмов, определяющих специфику и содержание муниципально-правовой ответственности, представлены выводы, направленные на совершенствование законодательства о местном самоуправлении и муниципально-правовой ответственности как средства защиты прав граждан.

Содержание представленной диссертации позволяет говорить об элементах научной новизны в осмыслении феномена муниципально-правовой ответственности и выстраивании элементов теории юридической ответственности, а, следовательно, личном вкладе соискателя в развитие науки муниципального и конституционного права, что нашло отражение в положениях и выводах автора, в частности:

1) об общетеоретических критериях, позволяющих выделить муниципально-правовую ответственность в самостоятельный вид юридической ответственности (с. 15, 83-84, 218);

2) о выделения специальных критериях и принципах муниципально-правовой ответственности, позволяющих ее развития как самостоятельного вида и института юридической ответственности (с. 29-30, 61-62, 126);

3) об определении правового содержания, а также о сформулированного авторского определения такого понятия как «муниципально-правовая

ответственность», в соответствии с которым она рассматривается как отраслевой вид ответственности одноименной отрасли права за реализацию задач, функций и полномочий (в том числе переданные государством и добровольно взятые муниципалитетом), которые возлагает законодатель на муниципальный уровень власти; конгломерат политико-правовых негативных и позитивных санкций, носящих в большей степени, чем иные виды ответственности, социальный характер и выполняющих функции, не характерные для иных видов юридической ответственности. (с. 27-45)

4) о сформулированного авторского определения понятий «муниципально-правового деликта», в соответствии с которым она рассматривается как действие, совершенное при реализации задач, функций и полномочий надлежащим субъектом (орган местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, включая глав муниципальных образований, руководителей представительных органов местного самоуправления, контрольно-надзорных органов, депутатов) или бездействие, за которые наступает ответственность перед населением муниципального образования, должностным лицом или органом местного самоуправления в соответствии с законодательством о местном самоуправлении и (или) муниципальным правовым актом. (с. 185-190)

5) о форме реализации муниципально-правовой ответственности, которой является муниципально-правовая санкция, представляющая собой закрепленные в законодательстве меры государственного и общественного принуждения, которые влекут неблагоприятные для правонарушителя последствия и применяются в особом процессуальном порядке (с. 150, 169-170).

Имеет научную ценность проведенное соискателем соотношение понятий «муниципально-правовой ответственности», в том числе и с «конституционно-правовой» и со всеми иными видами юридической ответственности (с. 23, 30-31, 55-58, 61-62, 179). Результатом подобного сравнения автором выделены следующие критерии позволяющих

различать виды ответственности. В широком аспекте это: уровень регулирования, перечень оснований, субъект, на который возлагается ответственность, субъект, перед которым наступает ответственность; процесс; перечень и содержание санкций (с. 23,181-182).

Из приведенных суждений хорошо видна теоретическая значимость данного исследования. Безусловно, она способствует развитию науки муниципального права, включению в нее новых концептуальных положений относительно норм муниципального права. Научный понятийный аппарат муниципального права дополнен новыми правовыми категориями и юридическими понятиями.

Что касается теоретико-методологической основы диссертации, то в данной работе она очевидно, с одной стороны, осмысление комплекса проблем, связанных с местом и ролью муниципально-правовой ответственности в системе юридической ответственности, с другой дальнейшая разработка концепции, способствующей развитию и конкретизации отдельных положений теории конституционного и муниципального права.

Предложенные результаты исследования позволяют способствовать более полному и глубокому пониманию тенденций и закономерностей развития юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений в целом и муниципально-правовой ответственности в системе публичной власти муниципального образования в частности.

Таким образом, проведенное исследование создает условия для решения научной проблемы, имеющей важное социальное значение – достижение системного муниципально-правового регулирования общественных отношений и обеспечение, таким образом, законности в деятельности органов местного самоуправления и правопорядка.

Выводы, сделанные в работе, могут стать основой научных исследований как в рамках проблематики норм муниципально-правовой ответственности, так и других теоретических проблем муниципального

права. А сформулированные и обоснованные выводы могут быть реализованы в нормах конституционно-правового и муниципально-правового законодательств о местном самоуправлении.

Практическая значимость исследования очевидна и для науки, и для практики: во-первых, оно обогащает муниципально-правовую науку, может служить основой для научно-исследовательских разработок данной проблематики, во-вторых, содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут способствовать совершенствованию законотворческой и правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти и практической деятельности служащих органов местного самоуправления.

Как видно из диссертации, результаты исследования нашли достаточное отражение в научных работах автора, в его докладах на научно-практических конференциях различных уровней, в том числе международных. А основные теоретические выводы и предложения нашли практическое применение в деятельности органов законодательной власти различных уровней.

Все сказанное дает основания для положительной оценки диссертации. Вместе с тем в диссертации можно встретить дискуссионные положения, вызывающие вопросы и потому требующие дополнительной аргументации.

Мне кажется, что автор, желая в силу своей добросовестности охватить как можно более широкий круг отношений и субъектов муниципально-правовой ответственности, слишком расширил перечень субъектов, к которым применяются санкции муниципально-правовой ответственности. Прежде всего, это относится к перечню субъектов, к которым применяются санкции муниципально-правовой ответственности.

Соглашаясь в целом с авторским видением муниципально-правового деликта, на мой взгляд, весьма спорным выглядит отнесение к субъектам деликта таких коллегиальных субъектов как органы территориального

общественного самоуправления, совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации и фракции в представительном органе муниципального образования (с. 20, 227, 237, 299). Желательно, чтобы на защите автор диссертации пояснил этот момент.

Кроме того, полагаю, что спорным представляется утверждение автора (с. 227, 298-299), что «новые, или обладающие элементами новизны субъекты - носители санкций муниципально-правовой ответственности, может быть: население муниципального образования».

К сожалению, в диссертации я не нашел ясного ответа на вопрос об отличиях или соотношениях определения и обоснования понятий «муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности» и «муниципально-правовая ответственность как вид публично-правовой ответственности». Полагаю, что расширенный подход к пониманию муниципально-правовой ответственности в публично-правовой системе не вполне соответствует логике применения соответствующих мер юридической ответственности. Это же относится также к соотношению конституционной ответственности и муниципально-правовой ответственности.

Думается, что здесь мы наблюдаем смешение юридического содержания и значения понятий и категориального аппарата.

Кроме того, довольно спорным является тезис диссертации том, что «муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения, **а не государственного принуждения** в чистом виде - как конституционно-правовая ответственность.» (с. 24, 62, 292). Но, с другой стороны, в качестве научной новизны автор выносит на защиту положение о том, что «формой реализации муниципально-правовой ответственности являются муниципально-правовые санкции, представляющие собой закрепленные в законодательстве **меры государственного и общественного принуждения**» (с. 21, 256). Думается, что здесь существует противоречие и было бы хорошо, если бы автор



аргументировал это.

Некоторые положения, выдвигаемые диссертантом на защиту, представляются спорными. Так, в положении, выносимом на защиту (пункт 15), автор делает вывод, что «обоснована необходимость совершенствования действующего федерального законодательства о местном самоуправлении в целях устранения неопределенности правового регулирования муниципально-правовой ответственности...» (с. 24). Думается, что диссертантом недостаточно аргументирован вопрос рассмотрения научности данного положения о совершенствовании законодательства в качестве научной новизны.

Кроме того, кажется, что недостаточно аргументирована позиция автора по вопросу социализации и институционализации муниципально-правовой ответственности в качестве направления концепции данного вида ответственности (п.13, с. 22).

Очевидно, что высказанные замечания во многом связаны с дискуссионными вопросами и со стремлением автора творчески, самостоятельно подойти к их решению на основе выработки собственной научной позиции. Поэтому наличие данных спорных положений не ставит под сомнение положительные результаты диссертационного исследования. Также полагаю, что выводы, сделанные в результате исследования, направлены на решение актуальных проблем развития науки муниципального и конституционного права в Республике Армения и Российской Федерации.

В результате ознакомления с содержанием диссертации и автореферата по теме исследования, прихожу к итоговому выводу:

диссертация и автореферат Алексеева Игоря Ивановича на тему: «Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики» соответствуют требованиям пункта 8 Положения о присуждении ученых степеней в Республике Армения, утвержденного Постановлением Правительства Республики Армения от 8 августа 1997 года N327, а ее автор

заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности  $\text{ՃԲ.00.02}$  - Публичное право (конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление).

**Официальный оппонент:**  
доктор юридических наук,  
профессор



**А.Г. ХАЧАТРЯН**

24 сентября 2021 года

**Подпись профессора Хачатряна Ашота Гайковича заверяю:**

Руководитель Аппарата  
Конституционного Суда Республики Армения



**С. Аракелян**

24 сентября 2021 года