

«УТВЕРЖДАЮ»

**Проректор – Начальник управления
научной политики МГУ имени
М.В.Ломоносова**



/А.А. Федянин/

«16» _____ 2021 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

**Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
«Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова» –
по диссертации Алексеева Игоря Александровича «Муниципально-
правовая ответственность: проблемы теории и практики», представленной
на соискание учёной степени доктора юридических наук
по специальности 12.00.02 - публичное право (конституционное,
административное, финансовое, муниципальное, экологическое,
европейское право, государственное управление)**

Диссертационное исследование Алексеева Игоря Александровича посвящено, несомненно, актуальной и важной теме – проблематике ответственности в муниципальном праве. В рамках реформы 2020 года в Конституции РФ было закреплено положение о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. При этом на основании анализа конституционных новелл в совокупности со статьей 12 Конституции РФ можно сделать вывод о сохранении автономии местного самоуправления от государственной власти в части собственных предметов ведения органов местного самоуправления.

При этом условием самостоятельного статуса местного самоуправления при решении вопросов местного значения является подотчетность муниципальных органов местному населению. В этой связи нельзя не отметить важность института муниципально-правовой ответственности как инструмента, обеспечивающего связь муниципальных структур с местным населением, их подотчетность местному сообществу. Вместе с тем муниципально-правовая

ответственность также является средством обеспечения проведения единой государственной политики, когда речь идет о формах ответственности органов местного самоуправления перед государством.

Таким образом, анализ правового регулирования и осмысление практики применения мер муниципально-правовой ответственности является важным условием построения реальной, а не номинальной системы муниципальной власти в России. В этой связи актуальность избранной Алексеевым И.А. темы исследования не вызывает сомнений.

Структура рассматриваемой диссертации логически обоснована. В первой главе автор исследует теоретические подходы к определению содержания муниципально-правовой ответственности, предпринимает попытку обосновать самостоятельность муниципально-правовой ответственности как отдельного вида юридической ответственности. При этом Алексеев И.А. рассматривает значительное количество доктринальных источников и демонстрирует многообразие научных взглядов относительно характеристик муниципально-правовой ответственности.

Внимания и обсуждения заслуживает авторское определение муниципально-правовой ответственности, сформулированное Алексеевым И.А. по итогам анализа правовой доктрины. Под муниципально-правовой ответственностью автор понимает «отраслевой вид ответственности одноименной отрасли права за реализацию задач, функций и полномочий (в том числе переданных государством и добровольно взятых муниципалитетом), которые возлагает законодатель на муниципальный уровень власти; конгломерат политико-правовых санкций, носящих в большей степени, чем иные виды ответственности, социальный характер и выполняющих функции, не характерные для иных видов юридической ответственности» (С. 45).

Виды муниципально-правовой ответственности автор рассматривает через призму устоявшегося в правовой литературе деления на позитивную и негативную (ретроспективную) ответственность. При этом Алексеев И.А. приходит к любопытному выводу о том, что позитивная ответственность не может

сводиться исключительно к правомерному поведению. В качестве одного из элементов позитивной ответственности автор выделяет поощрение субъекта ответственности (С. 71).

Предлагая различные классификации муниципально-правовой ответственности, автор формулирует некоторые предложения по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении, которые отличаются новизной. В частности, Алексеев И.А. предлагает нормативно закрепить понятие «муниципальные нужды» и критерии их определения, а также материальную ответственность для руководителей органов местного самоуправления в случае, если своими действиями они причинили вред муниципальному образованию (С. 80-81).

Следует отметить нестандартный подход автора к формулированию целей муниципально-правовой ответственности. Алексеев И.А. не сводит главное предназначение муниципально-правовой ответственности к наказанию виновных или восстановлению нарушенного права, целью этого вида ответственности, по мнению автора, является «обеспечение участия населения в местном самоуправлении, формирование легитимных структур (органов и должностных лиц), способных эффективно и в рамках закона выполнять основные функции местного самоуправления» (С. 86).

Ретроспективный анализ правового регулирования муниципально-правовой ответственности автор демонстрирует в главе 2 диссертационного исследования, посвященной рассмотрению динамики становления муниципально-правовой ответственности в России. Особый интерес представляет проведенное автором в рассматриваемой главе исследование эволюции законодательства о местном самоуправлении с начала 90-х годов до наших дней, которое автор проводит с привлечением практики Конституционного Суда РФ, делая в итоге вывод о существенной роли данной судебной инстанции в формировании законодательных основ местного самоуправления.

Анализируя различные уровни правового регулирования муниципально-правовой ответственности, автор приходит к выводу об отставании нормативного

становления института муниципально-правовой ответственности, причину которого Алексеев И.А. видит в несистематизированности принятых в обозначенной сфере актов, в связи с чем автор предлагает рассмотреть возможность принятия Муниципального кодекса в форме федерального закона (С. 176).

Необходимую новизну работе придает сформулированная автором конструкция деликта муниципально-правовой ответственности, разработке которой посвящена 4 глава диссертационного исследования. Особое внимание в этом разделе работы автор уделяет исследованию проблематики субъекта муниципально-правового деликта, а также вопросу о формах вины как элемента состава муниципально-правового деликта. Отдельный интерес представляют выявленные Алексеевым И.А. отличительные особенности субъективной стороны муниципального деликта, такие как отсутствие вины коллективного субъекта вины; необязательность наличия вины у индивидуального субъекта; наличие вины в форме самонадеянности или небрежности, которая имеет место при решении органами и должностными лицами местного самоуправления социальных задач и др. (С. 253-254).

Исследуя санкцию как важнейший элемент муниципально-правовой ответственности, Алексеев И.А. приходит к выводу о противоречивости и незавершенности законодательного закрепления данного элемента. В обоснование своей позиции автор указывает на отсутствие в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ответственности представительного органа местного самоуправления перед населением в связи с утратой доверия населения. При этом в законодательстве многих субъектов РФ о местном самоуправлении и в уставах муниципальных образований, по утверждению автора, предусматривается возможность голосования по вопросу о недоверии населения представительному органу (С. 270-271). Таким образом, можно сделать вывод о выявлении Алексеевым И.А. существенной законодательной коллизии.

Нельзя не отметить справедливую критику правового регулирования

института отзыва, представленную на страницах работы. Так, автор обращает внимание на то, что на основе правовых позиций Конституционного Суда РФ в законодательстве РФ в качестве единственного возможного основания отзыва депутата и выборного должностного лица местного самоуправления были закреплены его конкретные противоправные действия, установленные в судебном порядке. При этом утрата доверия населения не может являться надлежащим и достаточным основанием для отзыва. Такой подход, по мнению автора, может привести к нарушению баланса интересов избирателей и выбранного ими представителя (С. 274-275).

Несомненным достоинством работы является использованный в ней обширный теоретический и нормативный материал. Полагаем, что представленная диссертационная работа может быть использована как студентами высших учебных заведений при углубленном изучении муниципального и конституционного права, так и сотрудниками органов государственной власти и местного самоуправления для повышения уровня профессиональной подготовки кадрового состава.

Вместе с тем рассматривая работа, на наш взгляд, не лишена некоторых недостатков. Кроме того, отдельные выводы и утверждения автора нуждаются в дополнительном пояснении.

1. На страницах работы автор предпринимает попытку обосновать самостоятельную роль муниципально-правовой ответственности по отношению к конституционно-правовой ответственности. Однако отдельные авторские аргументы нуждаются в обосновании. В частности, в качестве специфической черты муниципально-правовой ответственности автор выделяет наличие такой формы ответственности как отзыв. В этой связи следует отметить, что данная форма ответственности свойственна не только муниципальному праву, но и конституционному праву, в частности, она предусмотрен Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в отношении высших должностных лиц субъектов РФ, а также

имплементирована в законодательство ряда субъектов РФ (например: Закон Московской области от 22.01.2013 № 1/2013-ОЗ «Об отзыве Губернатора Московской области»). Таким образом, не представляется возможным согласиться с автором в том, что отзыв свойственен только муниципальному праву.

2. Крайне спорной представляется приведенная на С. 183 авторская иерархия нормативных источников, закрепляющих нормы о муниципально-правовой ответственности.

Так, международные акты, по мнению, автора в этой иерархии находятся ниже уровня федерального закона, указа Президента РФ и постановления Правительства. Данное утверждение нуждается в самом серьезном обосновании, так как оно не согласуется с положениями статьи 15 Конституции РФ.

Во-вторых, не вполне понятно, какими аргументами руководствуется автор, располагая решения Конституционного Суда РФ в иерархии источников вслед за постановлениями Правительства РФ. Как известно, Конституционный Суд РФ может признать не соответствующим Конституции РФ акт уровня федерального закона. Таким образом, если ставить вопрос о включении решений Конституционного Суда РФ в систему источников права, требуется пояснение, почему «негативный законодатель» в иерархии оказывается ниже уровня Правительства РФ.

3. Выделяя этапы эволюции законодательства об ответственности органов публичной власти, автор начинает периодизацию с 16 века (С. 109). Представляется, что информация, относящаяся к историческим событиям, как минимум, до Земской реформы 1864г. в контексте рассматриваемой автором проблематики не является релевантной. Вряд ли можно говорить о существовании даже зачатков муниципального права на Руси времен Ивана Грозного, поэтому предложенная автором периодизация развития законодательства о муниципально-правовой ответственности хотя и заслуживает внимания, тем не менее, на наш взгляд, несколько преувеличивает возраст рассматриваемых правовых институтов.

4. Спорным и нуждающимся в обосновании является, на наш взгляд, предложение автора о выделении применительно к муниципально-правовой ответственности такой формы вины как риск (С. 252 и др.). Как известно, в теории права вина рассматривается как субъективное отношение лица к содеянному, исходя из этого выделяется две основных известных праву формы вины - умысел (прямой/ косвенный) и неосторожность (легкомыслие/ небрежность). Не совсем в этой связи понятно, каким образом риск может быть интерпретирован как психологическое отношение лица к содеянному. Однако, возможно, автор предлагает в принципе иную интерпретацию категории «вина» в муниципальном праве? В этом случае авторская интерпретация вины нуждается в пояснении.

5. Не очень удачными представляются отдельные авторские терминологические решения. Так, депутатов, должностных лиц, органы местного самоуправления автор называет носителями санкций муниципально-правовой ответственности традиционно (например, С. 226), однако думается, что правильнее называть указанных лиц субъектами муниципально-правовой ответственности (такая терминология автором также используется). Такой речевой оборот не только является более устоявшимся в правовой науке, но он также более точно отражает фактическое содержание правоотношений, связанных с применением мер муниципально-правовой ответственности.

6. На страницах работы автор не дает оценки такой формы ответственности главы муниципального района, муниципального округа, городского округа как досрочной прекращение полномочий в связи с утратой доверия Президента РФ (часть 6.1. статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ). Между тем данная форма ответственности приобретает особое значение в связи с закреплением в части 2 статьи 80 Конституции РФ прерогативы Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Комментарий автора по поводу данной формы ответственности органов местного самоуправления представляется крайне необходимым.

7. Хотелось бы также узнать мнение автора по поводу возможности

отнесения к мерам муниципально-правовой ответственности временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в связи с фактическим «банкротством» муниципального образования или нецелевым расходованием средств (статья 75 Федерального закона № 131-ФЗ). Считает ли автор соответствующие последствия для органов местного самоуправления мерой ответственности, либо, по мнению автора, природа этих мер иная?

8. В контексте проблематики муниципально-правовой ответственности, на наш взгляд, было бы уместно рассмотреть определение местного самоуправления, которое дано в части 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ, где местное самоуправление рассматривается как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Согласен ли автор с тем, что отсылка в определении местного самоуправления к ответственности населения является примером позитивной ответственности в муниципальном праве, или, по мнению, автора это не так?

Вместе с тем изложенные выше критические суждения и вопросы автору являются формой научной дискуссии и не умаляют общего положительного впечатления от диссертационного исследования Алексева И.А.

С учетом изложенного представляется возможным сделать вывод о том, что диссертация Алексева Игоря Александровича на тему: «Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики», представленная на соискание учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 - публичное право (конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление), отвечает требованиям, предъявляемым к работам такого уровня, а ее автор заслуживает

присуждения ученой степени доктора юридических наук.

Доцент кафедры
конституционного и муниципального права
юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова
кандидат юридических наук

О.А. Ежукова

Заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права
юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова
доктор юридических наук, профессор

С.А. Авакьян

Профессор кафедры конституционного
и муниципального права,
заведующий кафедрой административного
права юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова
доктор юридических наук, профессор

Н.Л. Пешин

Заместитель декана по научной работе
юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова
доктор юридических наук, профессор

Н.В. Козлова

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Московский государственный университет имени М.В.
Ломоносова». Адрес: 119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, адрес электронной
почты: info@rector.msu.ru, office@law.msu.ru, телефон: (495) 939-10-00, (495) 939-
29-03, (495) 938-21-03.

