

РОССИЙСКО-АРМЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

АЛЕКСЕЕВ ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 – Публичное право (конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление)

ЕРЕВАН – 2021

ՀԱՅ-ՌՈՒՍԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ԱԼԵՔՍԵԵՎ ԻԳՈՐ ԱԼԵՔՍԱՆԴՐԻ

ՄՈՒՆԻԻՑԻՊԱԼ-ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՊԱՏԱՍԽԱՆԱՏՎՈՒԹՅՈՒՆ. ՏԵՍՈՒԹՅԱՆ
ԵՎ ՊՐԱԿՏԻԿԱՅԻ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐ

ԺԲ.00.02 – Հանրային իրավունք (սահմանադրական, վարչական, ֆինանսական, մունիցիպալ, բնապահպանական, եվրոպական իրավունք, պետական կառավարում) մասնագիտությամբ իրավաբանական գիտությունների դոկտորի գիտական աստիճանի հայցման ատենախոսության

ՍԵՂՄԱԳԻՐ

ԵՐԵՎԱՆ – 2021

Тема диссертации утверждена в Пятигорском государственном
университете

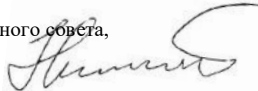
Научный консультант: доктор юридических наук, профессор
Л.А. Тхабисимова
Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
А.Г. Хачатрян
доктор юридических наук, доцент
Н.А. Антонова
доктор юридических наук, профессор
Л.А. Нудненко
Ведущая организация: **Московский государственный
университет им. М.В. Ломоносова**

Защита состоится 07 октября 2021 года в 11⁰⁰ часов на заседании
специализированного совета 063 по Юриспруденции ВАК РА при Российско-Армянском
(Славянском) университете (0051, г. Ереван, ул. Овсепя Эмина, 123).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научных работников
библиотеки Российско-Армянского (Славянского) университета.

Автореферат разослан 28 августа 2021 года.

Ученый секретарь специализированного совета,
кандидат юридических наук



Д.А. Айрапетян

Ատենախոսության թեման հաստատվել է Պյատիգորսկի պետական համալսարանում

Գիտական խորհրդատու՝

իրավաբանական գիտությունների
դոկտոր, պրոֆեսոր **Լ. Ա. Տխաբիսիմովա**

Պաշտոնական ընդդիմախոսներ՝

իրավաբանական գիտությունների
դոկտոր, պրոֆեսոր **Ա.Հ. Խաչատրյան**

իրավաբանական գիտությունների
դոկտոր, դոցենտ **Ն.Ա. Անտոնովա**

իրավաբանական գիտությունների
դոկտոր, պրոֆեսոր **Լ.Ա. Նուդնենկո**

**Մ.Վ. Լոմոնոսովի անվան Մոսկվայի
պետական համալսարան**

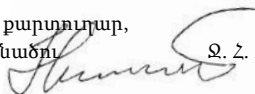
Առաջատար կազմակերպություն

Ատենախոսության պաշտպանությունը կայանալու է 2021 թ. հոկտեմբերի 7-
ին ժ. 11:00-ին Հայ-Ռուսական համալսարանում գործող ԲՈՎԿ-ի Իրավագիտության
063 մասնագիտական խորհրդի նիստում (0051, ք. Երևան, Հ. Էմինի 123):

Ատենախոսությանը կարելի է ծանոթանալ Հայ-Ռուսական
համալսարանի գրադարանի գիտաշխատողների ընթերցասրահում:

Մեղմագիրն առաքվել 2021 թ. օգոստոսի 28-ին:

Մասնագիտական խորհրդի գիտական քարտուղար,
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու



Օ. Հ. Հայրապետյան

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Важнейшим этапом в формировании муниципального уровня власти и основ местного самоуправления в России явилось принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г., которая закрепила концептуальные начала организации и гарантии деятельности местного самоуправления, направленные на создание и функционирование самостоятельного уровня публичной власти.

Государство, признавая принцип местного самоуправления, отраженный в Европейской хартии местного самоуправления, как неотъемлемую составляющую демократического строя, закрепляет перечень прав, обязанностей и гарантий органов и должностных лиц местного самоуправления. Самостоятельность муниципального уровня власти, наделенного широким спектром полномочий, предполагает и наличие ответственности как важнейшей гарантии защиты прав и соблюдения баланса интересов всех участников муниципально-правовых отношений, а также служит укреплению законности и созданию системы эффективного управления в системе местного самоуправления.

В своём Послании Федеральному Собранию 2013 г. Президент России В.В. Путин специально отметил: «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объём ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района - в регион, с поселения - на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы».

Законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении предусматривает, что органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Однако, как показывает практика реализации Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту - Федеральный закон), имеется немало общетеоретических проблем, непосредственно связанных с ответственностью в системе местного самоуправления.

Динамичное развитие отрасли муниципального права, законодательства о местном самоуправлении, даже несмотря на появление научных исследований, посвященных различным аспектам муниципально-правовой ответственности, не позволило выработать единую, устоявшуюся точку зрения в отношении определения муниципально-правовой ответственности. Ее особенности обусловлены, прежде всего, самой природой местного самоуправления, формой публичной власти, которая сочетает в себе государственное и общественное начала, предполагающие определенную автономию в системе управления государством.

Предмет муниципального права носит комплексный характер, имеет смежные сферы с другими отраслями, где происходит взаимопроникновение норм гражданского, финансового, земельного права и т.д., и здесь возникает проблема отделения муниципального права не только от конституционного, но и от других смежных отраслей права.

Все вышеперечисленное предполагает использование системного, комплексного подхода к изучению муниципально-правовой ответственности.

Для 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.

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, об этом, в частности, свидетельствует проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского и Южного федеральных округов.

Муниципально-правовой ответственности присущи те общие черты и признаки, которые свойственны всем видам юридической ответственности, однако муниципально-правовая ответственность имеет свои специфические черты.

Муниципально-правовая ответственность возникает непосредственно в сфере местного самоуправления и напрямую с ним связана. Как самостоятельный вид юридической ответственности, она направлена на стимулирование развития местного самоуправления, на пресечение негативных явлений в этой сфере, создание условий реализации населением права на осуществление местного самоуправления, формирование системы контроля деятельности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Спецификой муниципально-правовой ответственности является то, что она развивается внутри публичного права, поскольку государство также осуществляет контроль развития местного самоуправления как одной из основ конституционного строя, устанавливая принципы и требования к этой отрасли. В связи с этим возникает одна из основных проблем в этой сфере - разграничение муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности.

Нормы конституционного и муниципального права устанавливают не только карательные меры, но и стимулирующие, и в этой связи возникает вопрос о соотношении негативной и позитивной ответственности.

С учетом всех обозначенных выше обстоятельств необходимым и актуальным представляется формирование современной концепции муниципально-правовой ответственности и отражение ее в законодательстве.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Эволюция научного знания о муниципально-правовой ответственности связана с природой отрасли муниципального права, которая сочетает общественную и государственную природу, а также разработкой вопросов социальной и юридической ответственности, соотношения

государственной власти и местного самоуправления, осуществления государственного контроля деятельности органов местного самоуправления, ответственности органов публичной власти перед населением и государством.

Первое упоминание о правовом понятии, сопоставимом с институтом ответственности в сфере местного самоуправления, содержится в работах авторов дореволюционного периода. Появление этого понятия было обусловлено принципиальными изменениями в государственном устройстве России - проведением земской и городской реформ и, как следствие, появлением земских учреждений.

Вопросы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (земского и городского самоуправления) рассмотрены в трудах российских и зарубежных юристов конца XIX - начала XX вв. В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, Б.Б. Веселовского, А.Д. Градовского, Г.Р. Гнейста, Н.И. Лазаревского, Л. Штейна и др. В советский и постсоветский период этой теме были посвящены работы С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Г.В. Барабашева, И.В. Выдрина, А.И. Лепешкина, В.А. Пертцки, С. Титаренко, Ю.А. Тихомирова, К.Ф. Шеремета и др.

В советский период концепция управления государством не включала в себя самостоятельный местный уровень власти. Органы управления на местах являлись частью государственного аппарата, не имея при этом какой-либо самостоятельности и независимости. Они были местными органами государственной власти, привлечение к ответственности которых не имело специфики, т.к. к ним применялись те же меры, что и к органам государственной власти.

Появились новые виды юридической ответственности (уголовная и административная), которые применялись к лицам, не соблюдающим требования законодательства.

В советский период исследование ответственности сводилось в основном к изучению институтов отзыва выборных лиц, отчетов депутатов перед избирателями, взаимоотношений депутата и выборного органа власти. Однако на этом этапе в практической деятельности появилась ответственность нижестоящих органов перед вышестоящими органами, основанная на принципе демократического централизма.

В начале 90-х годов XX века происходит переход местной власти на демократические основы, которые получили конституционное закрепление, и поэтому остро встал вопрос о формировании нового вида юридической ответственности в сфере местного самоуправления

В последнее время появилось много исследований в этой области например, работы С.Г. Гурковой, Е.М. Заболотских, Е.В. Измайловой, М.В. Красновского, А.А. Кочерги, Н.Н. Черногора, Е.С. Шугриной и др. Все эти исследования имеют существенное значение для становления института муниципально-правовой ответственности, но для развития местного самоуправления требуется осмысление имеющихся научных исследований и выработка современной концепции муниципально-правовой ответственности. Изучение вышеуказанных работ показало, что единое мнение ученых о сущности муниципально-правовой ответственности, ее объекте, принципах, функциях, к особенностях, многообразии форм ее проявления, соотношении муниципально-

правовой с иными видами ответственности до настоящего времени не сложилось.

Таким образом, недостаточная разработанность исследуемой проблемы, необходимость формирования целостной концепции муниципально-правовой ответственности определили выбор темы исследования, его цели и задач.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере местного самоуправления и складывающиеся в процессе правового регулирования и практической реализации муниципально-правовой ответственности.

Предметом диссертационного исследования являются доктринальные положения теории конституционного и муниципального права в области юридической ответственности, нормы об ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, в особенности нормы муниципального права России, регламентирующие правовое закрепление данного института в системе муниципальной власти, а также судебная практика по вопросам привлечения к юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений.

Целью диссертационного исследования является формирование на основе комплексного исследования современной концепции муниципально-правовой ответственности, определяющей ее место и роль в системе юридической ответственности, обосновывающей теоретическую конструкцию муниципально-правовой ответственности как разновидности публично-правовой ответственности и института муниципального права, и внесение практических предложений по совершенствованию законодательства, направленных на оптимизацию и повышение эффективности функционирования этого института в системе местного самоуправления.

Для достижения указанной цели были поставлены задачи:

- рассмотрение исторических аспектов становления и развития института муниципально-правовой ответственности в России становления юридической ответственности органов публичной власти, конституционно-правовой ответственности;

- анализ правовых норм, регулирующих применение муниципально-правовой ответственности в современной действительности, определены перспективы их развития с точки зрения законодательства, выявление возможности использования опыта закрепления негативных санкций муниципально-правовой ответственности в российской правовой практике;

- установление пределов участия органов и выборных должностных лиц в закреплении санкций и процедур муниципально-правовой ответственности;

- определение и обоснование понятия «муниципально-правовая ответственность» как самостоятельного вида юридической ответственности и разработка критериев его выделения;

- установление в сравнительно-правовом плане соотношения муниципально-правовой ответственности с иными видами юридической ответственности, в том числе с конституционно-правовой;

- выявление особенностей муниципально-правовой ответственности, как вида публично-правовой ответственности;

- определение институциональных и содержательных характеристик института муниципально-правовой ответственности и обоснование на концептуальном уровне его значения как одной из важнейших гарантий

осуществления местного самоуправления;

- определение принципов, функций ретроспективной муниципально-правовой ответственности в Российской Федерации;
- анализ механизмов функционирования муниципально-правовой ответственности с учетом публично-правовых и частноправовых аспектов;
- разработка понятия деликта в муниципально-правовой ответственности, определение и характеристика его состава;
- выявление субъектов муниципально-правовой ответственности, проведение их классификации и анализ правового статуса;
- сопоставление теоретической интерпретации и практической реализации муниципально-правовой ответственности как одной из важнейших гарантий эффективной деятельности местного самоуправления;
- анализ правового закрепления и практического применения различного вида санкций муниципально-правовой ответственности;
- формулировка на основе теоретического авторского осмысления результатов исследования института муниципально-правовой ответственности предложений и рекомендаций, направленных на его совершенствование;
- формирование научного прогноза и оценка перспектив института муниципально-правовой ответственности, в контексте проводимой реформы местного самоуправления.

Методологической основой исследования является совокупность общенаучных и частных приемов научного познания.

Основным из применяемых в диссертации методов научного познания стал диалектический метод. Его использование позволило осуществить системный анализ правового регулирования муниципально-правовой ответственности и существующих проблем в этой сфере.

Исследование осуществлялось в соответствии с принципами историзма, всесторонности и комплексности.

Исторический подход использован для того, чтобы показать процесс становления института законодательного регулирования муниципально-правовой ответственности. На основе принципов всесторонности муниципально-правовая ответственность рассматривается в соотношении с общим понятием юридической ответственности, в динамике ее возникновения, развития и современного состояния, определено ее место в системе юридической ответственности, проведен анализ отличий муниципально-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности и практика ее применения.

Кроме того, методологию исследования составили такие общенаучные методы диалектической философии, как системный анализ, логический метод, метод перехода от абстрактного к конкретному. Для выработки научных категорий были использованы законы формальной логики и лингвистики. Метод сравнительного правоведения применялся как при анализе законодательства Российской Федерации и зарубежных государств, так и при анализе практики его реализации.

Теоретическую основу исследования составляют труды российских и зарубежных ученых по теории и истории государства и права, теории юридической ответственности, конституционному и муниципальному праву Российской Федерации.

Обоснованные в диссертационной работе выводы и положения опираются на методологический фундамент, созданный трудами таких ученых, как А.А. Алексеев, А.С. Алексеев, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, М. Леруа, К.Н. Соколов, а также на работы современных ученых в области философии права (Ф.М. Бурлацкого, А.В. Дмитриева), теории государства и права (М.А. Аржанова, М.И. Байтина, А.М. Барнашова, А.Б. Венгерова, Л.В. Лазарева, В.О. Лучина, А.В. Малько, Г.Н. Манова, М.Н. Марченко, В.О. Тененбаума, А.Г. Мурашина, А.А. Собчака, Н.И. Матузова), общей теории юридической ответственности и отраслевых видов юридической ответственности (И.Л. Бачило, А.М. Витченко, Б.Н. Габричидзе, И.Н. Глебова, Л.А. Григоряна, Н.А. Духно, Ю.П. Еременко, М.В. Заднепровской, Т.Д. Зражевской, С.Н. Братуся, В.И. Ивакина, П.И. Ильинова, В.А. Тархова, Н.М. Кейзерова, А.И. Кима, В.В. Комаровой, Н.П. Колдаевой, А.П. Косицына, В.И. Кудрявцева, В.М. Лесного, Н.С. Малеина, В.А. Мазова, Л.С. Мамута, Г.К. Матвеева, А.Ф. Ноздрачева, Ж.И. Овсепян, А.В. Оболонского, В.А. Ойгензихта, В.С. Основина, А.Т. Панова, М.И. Пискотина, С.В. Полениной, В.К. Райхера, В.А. Ржевского, И.М. Степанова, В.Т. Кабышева, И.Е. Фарбера, В.Е. Чиркина), конституционного права (С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, И.Н. Барщица, Н.А. Бобровой, Н.А. Богданова, В.А. Виноградова, Ю.А. Дмитриева, Ф.Ш. Измайловой, М.Н. Карсаева, О.Е. Кугафина, Н.М. Колосовой, Л.А. Окунькова, А.Н. Писарева, Ф.М. Рудинского, В.Н. Савина, А.Л. Сергеева, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева), муниципального права (К.И. Бельского, В.И. Зуева, Е.М. Ковешникова, А.А. Кондрашева, М.А. Краснова, В.А. Кряжкова, О.Э. Лейста, Р.А. Рахимова, В.И. Розина, В.А. Рощина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, А.Г. Хабибулина, Г.Н. Чебогарева, Г.Т. Чернобеля, Н.Н. Черногора, В.С. Шевцова, Е.С. Шугриной), зарубежных авторов С. Имре, А. Лоутона, Э. Роуза, Д. Шеффела, Д. Шона и др.

Нормативной основой исследования стали Конституция РФ, Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., иные международно-правовые акты и акты органов публичной власти иностранных государств, регламентирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления, федеральные конституционные законы и федеральные законы России, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, акты органов местного самоуправления, законодательные акты Российской империи XIX-XX вв., СССР и РСФСР и нормативные правовые акты зарубежных стран.

Были подвергнуты анализу проекты ряда федеральных законов, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ о положении в стране, основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Эмпирическая основа исследования - постановления и решения Верховного Суда Российской Федерации, практика осуществления местного самоуправления; материалы периодической печати, статистические, аналитические и социологические материалы по теме диссертационного

исследования.

Научная новизна диссертационного исследования в том, что оно является одной из первых работ, в которой с учетом новейшего законодательства и современного этапа развития местного самоуправления, 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 муниципально-правовой ответственности, выделены критерии ее определения.

Диссертация дает характеристику муниципально-правовой ответственности, содержит обоснование и анализ развития теоретических основ и методологических подходов, правовых механизмов, определяющих специфику и содержание муниципально-правовой ответственности. В работе представлено авторское понимание сущности рассматриваемого вида ответственности, особенностей муниципально-правовых деликтов, критерии определения субъектов муниципально-правовой ответственности, классификации санкций муниципально-правовой ответственности. Представлены предложения, направленные на совершенствование законодательства о местном самоуправлении и муниципально-правовой ответственности, как способа защиты права граждан.

Научную новизну исследования конкретизируют основные положения, выносимые на защиту:

1. Общетеоретические критерии, позволяющие выделить муниципально-правовую ответственность в самостоятельный вид юридической ответственности.

- а) муниципально-правовой деликт;
- б) носители санкций муниципально-правовой ответственности;
- в) объект муниципально-правовой ответственности;
- г) инстанция ответственности (население муниципального образования и орган местного самоуправления как представитель населения);
- д) процедуры привлечения к муниципально-правовой ответственности;
- е) многообразие санкций муниципально-правовой ответственности;
- ж) ответственность за ненадлежащую реализацию задач, функций и полномочий (в том числе переданные государством и добровольно взятые муниципалитетом) закрепленных федеральным законодательством в зависимости от вида муниципальных образований;

з) разнообразие не характерных для других видов ответственности функций.

2. Специальные критерии выделения муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

Специальными критериями выделения муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности являются:

- инстанция ответственности, ответственность перед населением или органом местного самоуправления, который является представителем населения;
- ответственность за ненадлежащее осуществление полномочий в области решения вопросов местного значения, которые возлагаются на органы местного самоуправления в соответствии с федеральным и региональным

законодательством, а также нормами, регламентирующими этот процесс на муниципальном уровне;

- муниципальное принуждение.

3. Принципы муниципально-правовой ответственности, которые легли в основу ее развития как института юридической ответственности:

- возможность привлечения без вины коллективного органа местного самоуправления;

- меньшая роль индивидуализации наказания в сравнении с иными видами ответственности;

- преобладание демократических процедур в процессе привлечения к ответственности;

- возможность привлечения к двум и более видам ответственности за совершение одного и того же правонарушения;

- приоритетный характер муниципально-правовой ответственности по отношению к конституционно-правовой за совершение одних и тех же правонарушений;

- исключение из участия в процедуре привлечения, как общее правило (имеющее редкие, обусловленные необходимостью обеспечения единой правовой системы, исключения, государственных органов), кроме судебных.

4. На основе анализа научной дискуссии по вопросу об определении понятия «муниципально-правовой ответственности» сформулировано авторское определение, в соответствии с которым муниципально-правовая ответственность - 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.

5. Основанием муниципально-правовой ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления при возложении негативных санкций выступает предусмотренное нормами муниципального права правонарушение - муниципально-правовой деликт, в полной мере отражающий специфику муниципально-правовой ответственности и выражающийся в действии или бездействии соответствующих субъектов муниципальных отношений, способных и обязанных отвечать за свое юридическое поведение при реализации вопросов местного значения, которые причинили либо могли причинить ущерб (вред) соответствующим общественным ценностям, и претерпевать негативные для себя последствия в результате соответствующего принуждения (воздействия).

6. Авторское определение муниципально-правового деликта: 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.

В данном случае к действиям и бездействиям при реализации вопросов местного значения относятся:

1) издание нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, федеральным подзаконным нормативным-правовым актам, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования;

2) нарушение (неисполнение, ненадлежащее исполнение или исполнение в недопустимом объеме) указанных нормативных правовых актов, если это повлекло за собой нарушение прав и свобод граждан, т.е. привело к причинению вреда населению, проживающему на территории муниципального образования.

В состав муниципально-правового деликта входят объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

7. Объект муниципально-правового деликта - это общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления, в части:

- порядка решения вопросов местного значения (например, отношения депутат - избиратели, глава муниципального образования - представительный орган и т.п.);

- реализации добровольно взятых полномочий, под которыми понимаются иные полномочия, не закрепленные в ст. 17 Федерального закона, принимаемые органами местного самоуправления в добровольном порядке, в соответствии с уставом муниципального образования, ввиду чего их можно отнести к добровольно взятым полномочиям;

- порядка организации и деятельности органов местного самоуправления.

8. Объективная сторона муниципально-правового деликта - это властные решения субъектов правоотношений (органы местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, включая глав муниципальных образований, руководителей представительных органов местного самоуправления, контрольно-надзорных органов, депутатов), связанных с осуществлением местного самоуправления, выраженные в совершении деяния (действия или бездействия).

В качестве элемента объективной стороны выступает противоправность деяния, которая выражается в следующем:

- неприменение муниципально-правовой нормы;

- применение муниципально-правовой нормы, приводящее к снижению эффективности ее реализации;

- нарушение муниципально-правовой нормы.

При этом для привлечения правонарушителя к ответственности необходимо по каждому конкретному делу установить наличие причинной связи между поведением правонарушителя и причиненным вредом.

9. Субъектами муниципальных деликтов являются участники муниципальных правоотношений, способные и обязанные отвечать за свое юридическое поведение и претерпевать негативные для себя последствия в

результате соответствующего принуждения (воздействия). Общий признак для всех субъектов муниципально-правовой ответственности заключается в том, что субъекты обладают правом на решение вопросов местного значения. Специальные признаки обусловлены видом муниципального образования и объемом полномочий.

Предлагается перечень субъектов, к которым применяются санкции муниципально-правовой ответственности. К ним относятся индивидуальные и коллективные субъекты (в том числе коллегиальные).

Индивидуальным субъекты:

- выборные лица местного самоуправления (глава муниципального образования, председатель представительного органа муниципального образования, депутат представительного органа муниципального образования, член выборного органа местного самоуправления, органа территориального общественного самоуправления);

- должностные лица местного самоуправления (к ним относятся лица, наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления: глава администрации муниципального образования, муниципальные служащие).

Коллективные субъекты (в том числе коллегиальные):

- органы местного самоуправления (представительный орган местного самоуправления, группа депутатов представительного органа местного самоуправления, администрация муниципального образования, контрольно-счетный орган муниципального образования);

- органы территориального общественного самоуправления;

- совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

- фракции в представительном органе муниципального образования.

10. Особенности субъектного состава муниципально-правовой ответственности (совпадение нескольких статусов в одном лице) являются:

- социализация муниципально-правовой ответственности (расширение участия населения, институтов гражданского общества в процедурах правового закрепления санкций и процедурах муниципально-правовой ответственности на всех уровнях публичной власти);

- инициирование процедуры применения мер муниципально-правовой ответственности (реализация процедуры применения мер ответственности происходит по инициативе соответствующих субъектов муниципально-правовой ответственности).

Отличительными особенностями субъективной стороны муниципального деликта являются:

- необязательное наличие вины у индивидуального субъекта;

- наличие вины в форме легкомыслия или небрежности при решении органами и должностными лицами местного самоуправления социальных задач;

- возможность вины в форме риска;

- возможность выражения мотива и цели субъективной стороны муниципального деликта в материальном и нематериальном воплощении;

- субъективную сторону муниципального правонарушения возможность установить только в том случае, если субъект имел возможность предотвратить

наступление негативных последствий.

11. Субъектов правоотношений, связанных с иницированием ответственности и применением санкций, предлагается классифицировать:

- иницирующих привлечение к муниципально-правовой ответственности (население муниципального образования; органы местного самоуправления; должностные лица местного самоуправления; не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования);

- принимающих решение о применении мер муниципально-правовой ответственности (население муниципального образования, выборные должностные лица и представительные органы местного самоуправления);

- реализующих (применяющих) меры муниципально-правовой ответственности (органы и должностные лица местного самоуправления);

- носителей санкций муниципально-правовой ответственности.

12. Формой реализации муниципально-правовой ответственности являются муниципально-правовые санкции, представляющие собой закрепленные в законодательстве меры государственного и общественного принуждения, которые влекут неблагоприятные для правонарушителя последствия и применяются в особом процессуальном порядке.

Предлагается закрепить в федеральном законе новые негативные санкции муниципально-правовой ответственности, такие как: муниципальный штраф, общественное порицание, негативная оценка деятельности депутата, досрочное прекращение полномочий выборных и должностных лиц местного самоуправления за несение иных видов юридической ответственности (материальной, дисциплинарной, административной) с невозможностью занимать должности в муниципальном образовании.

Предлагается закрепить в законодательстве субъектов Российской Федерации новые негативные санкции муниципально-правовой ответственности: лишение права на возмещение суммы депутатских расходов на различный срок, ограничение права занимать определенные должности муниципальной службы, выборные должности за определенные проступки, при отзыве, отстранении.

Предлагается закрепить в муниципальных правовых актах новые негативные санкции муниципально-правовой ответственности: снижение надбавки за особые условия работы за данный месяц депутатам, работающим на постоянной основе; снижение компенсации, выплачиваемой депутатам, работающим на не постоянной основе; лишение слова на заседании представительного органа; лишение права выступления в течение всего дня заседания (до окончания сессии); исключение из состава постоянных комиссий, рабочих групп и иных временных органов; предупреждение; замечание с предупреждением; обязанность принести извинения публично.

13. На современном этапе развития местного самоуправления очевидна тенденция к широкому использованию нормативного закрепления института муниципально-правовой ответственности.

Предлагаемая авторская концепция муниципально-правовой ответственности содержит следующие основные направления:

- муниципально-правовая ответственность как средство и условие обеспечения принципа демократизма в процессе реализации местного

самоуправления;

- социализация муниципально-правовой ответственности;
- усиление материальной ответственности;
- институционализация;
- дифференциация от других видов юридической ответственности;
- приведение действующей модели местного самоуправления к закрепленной в Конституции РФ (конституционализация), исходя из духа основного закона страны и конституционных ценностей государства и общества (как следствие - отказ от современной тенденции подмены муниципально-правовой ответственности иными видами ответственности; от нелогичности, незавершенности и противоречивости действующего законодательства в исследуемой сфере).

14. Результатом сравнения муниципально-правовой ответственности со всеми иными видами юридической ответственности, в том числе и с конституционно-правовой, стал перечень критериев 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.

В результате сравнения муниципально-правовой ответственности в узком аспекте, обнаружено, что, несмотря на наличие ряда общих признаков (морально-политический характер, особенности субъектов ответственности, возможность наступления ответственности без учета вины конкретного лица и др.), муниципально-правовая ответственность отличается от конституционно-правовой ответственности:

- по основаниям и условиям наступления: муниципально-правовая ответственность наступает за ненадлежащее решение вопросов местного значения;
- по характеру и разнообразию санкций: часть заимствована из других отраслей права, часть специфична и закреплена именно за муниципальным уровнем;
- по широте, неоднородности субъектов муниципально-правовой ответственности, с превалирование коллективных субъектов;
- в процедурах решения вопросов об ответственности;
- в наличии трехуровневого нормативного закрепления, самостоятельной системы нормативных правовых актов, предусматривающих институт муниципально-правовой ответственности;
- использованием норм муниципального права при определении мер муниципально-правовой ответственности;
- муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения, а не государственного принуждения в чистом виде - как конституционно-правовая ответственность. Правомерно определить это явление как муниципальное принуждение - особый вид легального (легитимного) социального принуждения, разновидность публично-властного принуждения.

15. Обоснована необходимость совершенствования действующего федерального законодательства о местном самоуправлении в целях устранения неопределенности правового регулирования муниципально-правовой

ответственности. Предлагаются изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изложенные в приложении 4 к настоящему диссертационному исследованию, которые фактически изменяют политику государства в отношении местного самоуправления, признавая неотъемлемой ее частью муниципально-правовую ответственность.

Теоретическая значимость исследования состоит в осмыслении комплекса проблем, связанных с местом и ролью муниципально-правовой ответственности в системе юридической ответственности; а также в дальнейшей разработке концепции, способствующей развитию и конкретизации отдельных положений теории конституционного и муниципального права.

Результаты исследования способствуют 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. Выявлены отличия муниципально-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности (прежде всего от конституционно-правовой), особенности механизмов привлечения к ответственности, определены субъекты, реализующие санкции муниципально-правовой ответственности.

Содержащиеся в диссертации обобщения, выводы и предложения призваны способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства о местном самоуправлении.

Практическая значимость исследования заключается в том, что результаты исследования и представленные в работе предложения могут быть использованы:

- в законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти России и ее субъектов в процессе дальнейшего совершенствования законодательства в сфере правового регулирования муниципально-правовой ответственности;

- в правотворческой деятельности представительных и иных органов местного самоуправления при разработке и принятии местных нормативных правовых актов;

- в практической деятельности сотрудников органов местного самоуправления.

Результаты исследования также могут быть применены в научно-исследовательской работе и в учебном процессе для преподавания учебных дисциплин «Муниципальное право [Российской Федерации](#)», «Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти».

Апробация и внедрение результатов исследования. Результаты исследования были представлены и подвергались обсуждению на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Юридического института Пятигорского государственного университета, в ходе выступлений и дискуссий на научно-практических конференциях различных уровней, в том числе международных, среди которых следует выделить международную научно-практическую конференцию «Кутафинские чтения: Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (г. Москва, 2011г.), международную научно-практическую конференцию «Кавказ: История и

современность» (г. Пятигорск, 2013 г.), международную научно-практическую конференцию «Кутафинские чтения: Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы» (г. Москва, 2013 г.), «Метанаучное изучение искусственного интеллекта» (г.Пятигорск 2019г.), «Социально-экономические системы: парадигмы будущего» (г. Пятигорск 2020 г.) и др.

Результаты научной работы нашли практическое применение в деятельности: комитетов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Думы Ставропольского края и Думы г. Пятигорска Ставропольского края, кафедры конституционного и муниципального права Юридического института Пятигорского государственного университета.

Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации были использованы в 114 опубликованных работах, в том числе пяти монографиях, двадцати учебниках и учебных пособиях (в том числе имеющих соответствующие грифы), научных статьях, общим объемом более 245,0 п.л.

Структура и содержание диссертации обусловлены характером системно-правового исследования проблем муниципально-правовой ответственности. Диссертационное исследование состоит из введения, четырех глав, объединяющих двенадцать параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень её научной разработанности, круг использованных источников, указывается источниковедческая база, определяются цели и задачи исследования, его объект и предмет, теоретическая и методологическая основа, эмпирическая база, обосновываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о результатах их апробации и структуре работы.

Глава первая «Теоретические основы муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности» посвящена исследованию понятия муниципально-правовой ответственности, ее особенностей, критериев, принципов и функций, а также нормативно-правовой природы.

В первом параграфе **«Понятие и критерии выделения муниципально-правовой ответственности»** структурирован институт муниципально-правовой ответственности в разрезе анализа существующих доктринальных воззрений, нормативных закреплений, авторской модели должного и поэтапно допустимого в пределах конституционных установлений для этого вида публичной власти.

Муниципально-правовая ответственность это ответственность перед населением и перед государством, которое является представителем населения. *Это первый специальный критерий* выделения муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида.

Муниципально-правовая ответственность - это ответственность за реализацию задач и функции, которые возлагает Федеральный закон на органы

местного самоуправления, на муниципальный уровень власти. *Это второй специальный критерий* выделения муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида.

Третьим, специальным критерием выделения муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности является, по мнению диссертанта, субъект ответственности: традиционно это органы и должностные лица муниципальной власти и муниципальные служащие.

Муниципально-правовая ответственность - отраслевой вид ответственности одноименной отрасли права за реализацию задач и функции, которые возлагает законодатель на муниципальный уровень власти; конгломерат политическо-правовых негативных и позитивных санкций, носящих в большей степени, чем иные виды ответственности, социальный характер, который выполняет функции, не характерные для иных видов юридической ответственности.

Во втором параграфе **«Виды муниципально-правовой ответственности, ее особенности и тенденции развития»** раскрывается необходимость расширения числа оснований для классификации существующей муниципально-правовой ответственности.

По функциям, которые она выполняет, целесообразно выделить карательную (штрафную), компенсационную (восстановительную), воспитательную и стимулирующую, превентивную (предупредительную), сигнализационную, регулятивную и охранительную муниципально-правовую ответственность.

Одним из основных, отличающих этот вид юридической ответственности от иных и имеющих значительную перспективу развития в будущем, по мнению диссертанта, является вопрос о позитивной и негативной муниципально-правовой ответственности.

Позитивная ответственность стимулирует правомерное поведение, а негативная, помимо этого, пресекает и карает нарушителя, способствует восстановлению правопорядка.

В отдельных случаях органы муниципальной власти могут применять меры ответственности к самим себе, и в этом, на наш взгляд, проявляется позитивная ответственность (самооценка органа), которая в случае принятия депутатами решения о самороспуске превращается в ответственность негативную. В этом, по мнению диссертанта, также проявляется и социальная значимость муниципально-правовой ответственности.

Следующее основание для классификации традиционно для современных авторов: муниципально-правовая ответственность разделяется на муниципально-правовую ответственность в широком и в узком смыслах.

Муниципально-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в широком смысле возможна как позитивная (за надлежащее выполнение обязанностей по решению вопросов местного значения), так и негативная (карательная, за ненадлежащее решение вопросов местного значения); при узком подходе - только негативная. Возможно выделение процессуального вида муниципально-правовой ответственности - ответственности за нарушение процессуальных норм муниципального права.

В зависимости от соподчиненности и принадлежности к уровню власти,

по мнению диссертанта, возможна классификация по вертикали (перед государством, перед населением) и по горизонтали (должностное лицо перед органом местного самоуправления, самоответственность). По источнику закрепленная муниципально-правовая ответственность может быть подразделена на следующие группы: закрепленная нормативными правовыми актами органов государственной власти, в свою очередь, разделенная на закрепленную нормативными правовыми актами федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации; закрепленная в актах муниципального уровня (органов, должностных лиц, актах принятых населением муниципального образования).

Муниципально-правовая ответственность может быть подразделена по подвиду общественных отношений, регулируемых муниципальным правом:

ответственность за нарушение функций и полномочий, закрепленные федеральным законодательством в зависимости от вида муниципальных образований (их по действующему законодательству пять); в рамках этого подвида возможно разделение полномочий по сферам жизнедеятельности (например, на коммунальные, социальные и т.д.);

ответственность за нарушение переданных государственных полномочий на основании закона (такowymi могут быть городские округа и муниципальные районы);

ответственность за нарушение добровольно взятых полномочий в зависимости от вида муниципальных образований (по действующему законодательству) в рамках этого подвида возможно разделение полномочий по сферам жизнедеятельности;

ответственность за нарушение полномочий, связанное с порядком организации и деятельности органов местного самоуправления.

Нормативное закрепление принципа надлежащего управления на муниципальном уровне путем введения его в Федеральный закон будет способствовать решению многих проблем как в становлении самой муниципальной власти, так и в институционализации муниципально-правовой ответственности.

В третьем параграфе «**Принципы и функции муниципально-правовой ответственности**» рассматриваются принципы и функции юридической ответственности и в их контексте предлагаются авторские классификации принципов и функций муниципально-правовой ответственности.

Применение муниципально-правовой ответственности, как и любого другого вида юридической ответственности, должно основываться на основополагающих началах - принципах.

Предлагается следующее видение принципов, действующих в рамках муниципально-правовой ответственности:

- 1) общеправовые принципы (действующие и для ответственности);
- 2) общие принципы юридической ответственности;
- 3) специальные принципы муниципально-правовой ответственности (возможность привлечения без вины; меньшая роль индивидуализации наказания; преобладание демократических процедур в процессе привлечения; возможность привлечения к двум и более видам ответственности за совершение одного и того же правонарушения; основной характер муниципально-правовой ответственности по отношению к конституционно-правовой за совершение одних и тех же

правонарушений; в процедуре привлечения, как общее правило (имеющее редкие, обусловленные необходимостью обеспечения единой правовой системы, исключения), не должны участвовать государственные органы, за исключением судебных.

Функции муниципально-правовой ответственности предлагается разделять на общие, характерные для всех видов юридической ответственности, и специальные.

Общими функциями муниципально-правовой ответственности являются: карательная (штрафная), компенсационная (восстановительная), воспитательная, сигнализационная.

К специальным функциям муниципально-правовой ответственности диссертант предлагает отнести: демократизирующую (так как привлечение к этому виду юридической ответственности обязательно включает в себя процедуры прямой или косвенной демократии), социальную, стимулирующую, созидательную.

Также можно разделить функции муниципально-правовой ответственности на функции: по защите прав населения муниципального образования; по защите местного самоуправления; по защите полномочий должностных лиц и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; по защите интересов государства; по защите прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Глава вторая «Динамика становления муниципально-правовой ответственности в России» состоит из четырех параграфов, которые посвящены изучению процесса становления института юридической ответственности органов и должностных лиц публичной власти в России и состоянию современного законодательства, регламентирующего муниципально-правовую ответственность. Кроме того, уделяется внимание сравнительно-правовому анализу отличий муниципально-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности и муниципально-правовой ответственности.

В первом параграфе **«Становление и развитие российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти»** проводится анализ законодательства, регламентирующего привлечение к публичной ответственности органов и должностных лиц, начиная с XVI века по настоящее время. Институт ответственности субъектов муниципально-правовых отношений берет начало и основывается на ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, так как на протяжении большей части истории России местное самоуправление не имело достаточной самостоятельности и значительно зависело от органов государственной власти.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (местного управления) на протяжении XV-XX веков рассматривалась исключительно как негативная и наступала только за явный причиненный ущерб интересам государства или его административно-территориальной единицы органами и должностными лицами нижних уровней публичной власти, к которым относились органы земского и городского управления и, позже, местные советы депутатов и исполнительные комитеты.

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.

Диссертант предлагает и обосновывает выделение семи этапов становления института юридической ответственности органов публичной власти (с XVI века до XVII века; с XVII века до XVIII века; с середины до конца XIX века; с 1917 года по 1990 год; с 1990 года по 1993 год; с 1993 года по 1995 год; с 1995 года по 2003 год; с 2003 года по настоящее время).

В становлении муниципально-правовой ответственности, по мнению диссертанта, целесообразно выделить два периода: с 1995 года по 2003 год, с 2003 года по настоящее время.

Во втором параграфе **«Сравнительно-правовой анализ и отличия муниципально-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности»** проведено сравнительное исследование института муниципально-правовой ответственности с иными видами юридической ответственности.

В широком смысле сравнение института муниципально-правовой ответственности со всеми иными видами юридической ответственности, в узком - внутри публично-правовой ответственности: сравнение института муниципально-правовой ответственности с конституционно-правовой.

Одним из отличий публично-правовой ответственности, прежде всего муниципально-правовой, от иных видов ответственности является наличие у последних дополнительных оснований для исключения юридической ответственности. Примерами могут быть невменяемость правонарушителя, необходимая оборона, крайняя необходимость.

Исследование особенностей публично-правовой ответственности, в частности сравнение института муниципально-правовой ответственности с конституционно-правовой (в узком смысле), базовый, с точки зрения диссертанта, аспект этой части диссертационного исследования.

Муниципально-правовая 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. Об этом свидетельствуют её следующие особенности:

1) муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения, а не государственного принуждения в «чистом» виде как конституционно-правовая ответственность;

2) использование норм муниципального права при определении мер ответственности, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления;

3) особый круг субъектов муниципально-правовой ответственности (в них не включаются органы государственной власти, в то время как в число субъектов конституционной ответственности следует также включить органы государственной власти);

4) иные основания ответственности (в частности, отзыв выборного

должностного лица местного самоуправления осуществляется по инициативе населения в порядке и на основаниях, предусмотренных законом и уставами муниципальных образований);

5) привлечение к муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления могут осуществлять специально на это уполномоченные органы или должностные лица местного самоуправления, население муниципального образования, при этом, в процедуре ответственности может принимать участие суд общей юрисдикции;

6) муниципально-правовая ответственность применяется в случае нарушения соответствующими субъектами нормативных правовых актов о местном самоуправлении;

7) самостоятельная система нормативных правовых актов, предусматривающих данные виды ответственности.

В третьем параграфе «**Муниципально-правовая ответственность в актах органов государственной власти современной России**» акцентируется внимание на анализе современного периода становления муниципально-правовой ответственности. Диссертант исходит из общих основополагающих признаков и принципов, лежащих в основе российской правовой системы.

Первой группой источников, являются общепризнанные принципы международного права, а также нормы международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией.

Следующим источником муниципально-правовой ответственности является Конституция РФ, в которой закрепляются общие принципы, общий правовой статус местного самоуправления, а следовательно и сама возможность существования такой ответственности.

Основным правовым источником муниципально-правовой ответственности является базовый Федеральный закон.

Важным источником муниципального права вообще и муниципально-правовой ответственности в частности являются решения (правовые позиции) Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которые неоднократно обращались к проблематике местного самоуправления.

Следующая группа источников муниципально-правовой ответственности - нормативные акты субъектов Российской Федерации. Практика развития регионального законодательства о местном самоуправлении и об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления свидетельствует о том, что этот процесс идет достаточно неоднородно. Наиболее перспективным направлением для развития регионального законодательства является принятие субъектами Российской Федерации правовых актов по вопросам муниципально-правовой ответственности перед населением - муниципально-правовой ответственности.

Следующая в иерархии группа источников, в которых содержатся нормы об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, - муниципальные правовые акты, которые более подробно рассматриваются в четвертом параграфе первой главы.

В четвертом параграфе «**Проблемы нормативного закрепления муниципально-правовой ответственности на уровне местного**

самоуправления» рассматриваются муниципально-правовые акты как источники муниципально-правовой ответственности. Одной из их особенностей является то, что к муниципальным нормативным правовым актам, содержащим муниципально-правовую ответственность (основания, санкции, процедуры), относятся решения, принятые на местном референдуме, на сходе граждан.

Одна из причин отставания в нормативном становлении института муниципально-правовой ответственности заключается в несистематизированности принятых в муниципальном образовании правовых актов в обозначенной сфере.

Иерархию источников муниципально-правовой ответственности можно представить следующим образом:

1) федеральный уровень: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации»; Указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; решения Конституционного Суда Российской Федерации;

2) международные правовые акты: Всеобщая декларация прав человека, Европейская Хартия местного самоуправления и др.;

3) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации: законы об организации местного самоуправления в субъекте РФ, законы о муниципальной службе субъектов РФ, законы об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований субъектов РФ; законы об отзыве депутатов и выборных должностных лиц муниципальных образований; законы о статусе выборных должностных лиц муниципальных образований; о наградах; решения конституционных (уставных) судов; правовые акты органов государственной власти субъектов федерации;

4) нормативные правовые акты органов местного самоуправления: Устав муниципального образования; акты, принятые населением (например, в результате процедуры голосования по вопросам отзыва главы муниципального образования, депутатов представительного органа муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления и др.); акты представительных органов муниципального образования, акты главы муниципального образования, иных органов и должностных лиц.

- публично-правовые договоры органов местного самоуправления.

Действующее законодательство Российской Федерации содержит нормы, которые по признаку однородности регулируемых общественных отношений могут быть объединены в правовой институт, устанавливающий муниципально-правовую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию задач и функции, возлагаемые федеральным законодателем, перед населением.

Глава третья «Характеристика состава деликта муниципально-правовой ответственности» посвящена исследованию состава деликта, понятию, основанию, характеристике иных элементов деликта муниципально-правовой ответственности, ее объективной и субъективной стороне.

В первом параграфе **«Понятие, основания и объект деликта**

муниципально-правовой ответственности» рассматривается понятие деликта муниципально-правовой ответственности, а также основания и объект.

Основанием муниципально-правовой ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, выступает предусмотренное нормами муниципального права нарушение как неправомерное деяние (действие или бездействие) соответствующих субъектов муниципальных отношений, которое причинило либо могло причинить ущерб (вред) соответствующим ценностям.

Муниципально-правовой деликт - это противоправное деяние (действие или бездействие), совершённое 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; муниципально-правовой деликт является основанием привлечения к муниципально-правовой ответственности.

В состав муниципально-правового деликта включается объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Факультативными признаками муниципального деликта могут быть виновность и наступление вредных последствий.

Общий объект муниципальных правонарушений - это всегда общественные отношения, охраняемые правом, той или иной его отраслью. Родовой объект муниципально-правового деликта - это группа однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель. В муниципальном праве это управление и распоряжение муниципальной собственностью, порядок управления муниципальным образованием и т.п. Видовой объект муниципально-правового деликта - объект, который охраняется соответствующим положением закона или муниципального правового акта. Непосредственный объект муниципально-правового деликта - это конкретные блага и интересы, на которые посягает правонарушитель. Непосредственный объект муниципального правонарушения может заключаться в неисполнении конкретных обязанностей главой муниципального образования.

В главе 10 Федерального закона сделана попытка выделить виды правонарушений, которые являются фактическим основанием для наступления муниципально-правовой ответственности:

1) нарушение должностными лицами и органами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования;

2) ненадлежащее осуществление должностными лицами и органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

3) принятие должностными лицами и органами местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования;

4) совершение должностными лицами и органами местного самоуправления действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации;

5) несвоевременное исполнение должностными лицами и органами местного самоуправления в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В рамках развития института муниципально-правовой ответственности, по мнению диссертанта, основаниями муниципальных деликтов, помимо нарушений, связанных с реализацией вопросов местного значения должны стать следующие новые основания: нарушения, связанные с реализацией добровольно взятых полномочий; нарушения, связанные с реализацией переданных отдельных государственных полномочий; нарушения, связанные с порядком организации и деятельности органов местного самоуправления.

Основанием муниципально-правовой ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, выступает предусмотренное нормами муниципального права действие или бездействие, которое повлияло на соответствующие ценности.

Объектом муниципального деликта, помимо перечисленных, должны стать: ответственность за Родину перед нынешним и будущими поколениями; обеспечение условий свободного и полного развития личности как основание для муниципального деликта, исторические и национальные традиции при осуществлении муниципальной власти, порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, за ненадлежащее управление; за невыполнение муниципальных нужд.

На уровне сельских и городских поселений интересы населения должны приобрести особую экономическую ценность, носящую социализированный характер, и, по мнению диссертанта, стать объектом муниципально-правовой ответственности.

Неадекватное (неправомерное) распределение негативных эффектов - объект муниципального деликта.

Во втором параграфе **«Субъекты муниципально-правовой ответственности»** обосновывается необходимость расширения круга субъектов муниципально-правовой ответственности.

Реализация санкций муниципально-правовой ответственности осуществляется субъектами муниципально-правовой ответственности, которыми могут быть физические и юридические лица. Субъекты муниципально-правовой ответственности целесообразно разделить на индивидуальные и коллективные (в том числе коллегиальные).

Авторский подход в определении субъектов муниципально-правовой ответственности заключается в следующем:

- муниципально-правовая ответственность - это ответственность за реализацию задач и функции, которые возлагает Федеральный закон на органы местного самоуправления и иных субъектов муниципально-правовых отношений;
- муниципально-правовая ответственность должна ограничиваться уровнем муниципальной власти без учета субъекта, применяющего санкции;
- субъектами - носителями санкций муниципально-правовой

ответственности традиционно называют органы местного самоуправления, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и муниципальных служащих, но этот перечень необходимо расширить.

Следует отметить, что правовой статус субъекта муниципально-правовой ответственности целесообразно рассматривать в четырех плоскостях: в качестве субъекта, инициирующего процедуры муниципально-правовой ответственности; в качестве субъекта, принимающего решение о применении мер муниципально-правовой ответственности; в качестве субъекта, реализующего (применяющего) меры муниципально-правовой ответственности; в качестве субъекта муниципально-правовой ответственности - носителя санкций муниципально-правовой ответственности.

Соотношение указанных элементов определяет специфику муниципально-правовой ответственности.

Проведенный анализ показал, что объем муниципально-правовой ответственности отличается в зависимости не только от вида муниципального образования, но и от объема принятых к исполнению полномочий; от процедуры формирования (глава администрации по контракту не может быть отозван населением, а глава муниципального образования, избранный населением и выполняющий функции главы администрации, может).

Новыми или обладающими элементами новизны субъектами - носителями санкций муниципально-правовой ответственности могут быть: население муниципального образования, муниципальное образование, контрольные органы муниципальных образований, избирательные комиссии соответствующего уровня, совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации, органы ТОС, фракции в представительном органе муниципального образования, региональные отделения политических партий, общественных движений, иные общественные объединения, обладающие правом выдвижения депутатов в представительный орган местного самоуправления.

Анализ существующего законодательства в обозначенной сфере показал недостаточное участие населения и институтов гражданского общества, тогда как отсутствие правовых механизмов, позволяющих названным субъектам участвовать в процессе инициирования, принятия и реализации решения в процедурах муниципально-правовой ответственности, может и должно быть исправлено на всех трех уровнях регулирования исследуемого института.

В третьем параграфе **«Характеристика иных элементов деликта муниципально-правовой ответственности (объективная и субъективная сторона деликта)»** анализируются элементы деликта муниципально-правовой ответственности.

Объективная сторона муниципального правонарушения характеризует само муниципальное правонарушение, а также следствие, с которым связан ущерб, причиненный определенным общественным отношениям. В качестве элемента объективной стороны выступает противоправность деяния, которая выражается в следующем:

- 1) неприменении муниципально-правовой нормы;
- 2) недолжном применении муниципально-правовой нормы, что может привести к снижению эффективности ее реализации;

3) прямом нарушении муниципально-правовой нормы.

Законодательным актом, наиболее полно отражающим такой элемент правонарушения в области местного самоуправления, как объективная сторона, является Федеральный закон, однако хотелось отметить, что в указанном законодательном акте содержатся положения, которые явно не систематизированы, имеют ряд технических недоработок.

Сущность объективной стороны муниципального правонарушения - массовое нарушение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод указанных субъектов.

Объективная сторона муниципального правонарушения - это властные решения субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, выраженные в совершении деяния (действия или бездействия):

1) запрещенные законом (противоправные);

2) действия, на причинение вреда которыми закон дает разрешение;

3) действия незапрещенные и неразрешенные, которыми закон не запрещает, но и не разрешает причинять вред.

Отличительная особенность объективной стороны муниципального правонарушения такова: во-первых, факультативность вреда и, во-вторых, возможность положительного результата.

Субъективная сторона муниципального деликта также имеет свои особенности, которые заключаются в том, что составляющие ее элементы в основном являются факультативными.

Особенностью муниципального правонарушения является, по мнению диссертанта, возможность не только коллективной ответственности, но и его субъективной стороны, которая выражается в отсутствии возможности определить у коллективного субъекта вину; необязательном наличии вины у индивидуального субъекта.

Следующая особенность субъективной стороны муниципального деликта, по мнению диссертанта, заключается в том, что: о наличии вины в форме легкомыслия или небрежности следует говорить как о наиболее типичном проявлении при решении органами и должностными лицами местного самоуправления социальных задач.

Основания субъективной стороны муниципального правонарушения подразделяются на вину за совершение запрещенного деяния, риск совершения юридически нейтрального деяния, в результате чего был причинен вред.

Еще одной особенностью субъективной стороны муниципального деликта в институте муниципально-правовой ответственности, по мнению диссертанта, является вина в форме риска.

Следующей отличительной чертой является постоянный характер вреда, причиненного без вины. В муниципальном деликте возможен причиняемый без вины причинителя вреда, но он должен носить относительно постоянный характер.

Отличительные особенности объективной стороны муниципального деликта - факультативность вреда и возможность положительного результата.

Отличительные особенности субъективной стороны муниципального деликта: отсутствие у коллективного субъекта вины; необязательное наличие вины у индивидуального субъекта; наличие вины в форме легкомыслия 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.

В главе четвертой «Санкции муниципально-правовой ответственности и процедуры их применения» охарактеризованы особенности санкций муниципально-правовой ответственности и механизмы их реализации применительно к различным субъектам муниципально-правовых отношений.

В первом параграфе **«Понятие, виды и особенности санкций муниципально-правовой ответственности»** рассматриваются имеющиеся в юридической науке подходы к понятию «санкции ответственности».

Перед юридической ответственностью вообще и перед публично-правовой, муниципально-правовой в частности стоит несколько задач, обусловленных различными функциями. Это не только карательные, но и предупредительные, поощрительные, воспитательные и т.д. Анализ муниципально-правовых санкций, закрепленных в актах органов местного самоуправления, это убедительно подтверждает.

В муниципальном праве существует достаточно большое количество правовых норм, в структуре которых содержится санкция.

Для настоящего исследования основное значение имеют материальные негативные санкции, применяемые в случае нарушения норм муниципального права России как части и нарушения порядка организации и осуществления местного самоуправления как целого за решение вопросов местного значения.

Несмотря на немногочисленность санкций муниципально-правовой ответственности, им присуще разнообразие, имеющее свою теоретическую основу санкций вообще.

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод, что к правосоставительным санкциям за нарушение норм муниципального права можно отнести: 1) принуждение к выполнению обязанностей в области местного самоуправления; 2) отмену незаконных правовых актов органов местного самоуправления; 3) обязанность органов местного самоуправления возместить причиненный ущерб.

В свою очередь, предупредительные муниципально-правовые меры не получили должного обеспечения в законодательстве Российской Федерации.

Применительно к существующим на сегодняшний день санкциям публично-правовой ответственности (государственно-правовой и муниципально-правовой) можно предложить следующую классификацию:

а) универсальные санкции: выражение недоверия; общественное порицание; отмена нормативных правовых актов, в случае их противоречия законодательству и муниципальным правовым актам и др.;

б) специальные санкции: отзыв населением или депутатами представительного органа (применительно к главе муниципального образования, депутатам представительных органов местного самоуправления); расторжение контракта по инициативе представительного органа (применительно к главе

администрации муниципального образования); роспуск (применительно к представительному органу местного самоуправления); удаление в отставку главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления; временное исполнение органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления; и др.

По содержанию выделяются санкции штрафные, правосоставительные, предупредительные; негативные и позитивные (поощрительные).

По месту в системе правового регулирования - «процессуальные» и «материальные» санкции.

По источнику закрепления они отражают федеральный уровень, уровень субъекта, муниципальный уровень.

Кроме того, необходимо высказать наше мнение о проблеме позитивных, «поощрительных санкций» применительно к муниципально-правовой ответственности субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Особенностью позитивных санкций в муниципально-правовой ответственности, по мнению диссертанта, с учетом анализа существующих в актах муниципального уровня примеров, может стать широкий круг субъектов: индивидуальные, но и коллективные субъекты; имеющие особый статус и за прямое участие в местном самоуправлении, без наличия специального статуса.

По мнению диссертанта, позитивная, поощрительная санкция - практическая реакция (людей, общества, публичной власти) на факты, направленные на стимулирование, поощрение желательного, одобряемого поведения; выражает одобрение тщательному выполнению норм и призвана стимулировать правомерное поведение всех субъектов муниципально-правовых отношений, участвующих в решении вопросов местного значения.

Во втором параграфе **«Проблемы правового закрепления и практического применения процедур в наложении санкций муниципально-правовой ответственности»** определены особенности процедур в наложении санкций муниципально-правовой ответственности, решена проблема конкуренции процедур и санкций муниципально-правовой ответственности, выявлена противоречивость законодательного закрепления и предложены пути их решения.

Привлечение к муниципально-правовой ответственности того или иного субъекта муниципально-правовых отношений напрямую связано с его муниципально-правовым статусом.

Санкции муниципально-правовой ответственности могут применяться в качестве самостоятельных либо дополнительных, применяемых к наказаниям конституционно-правового, административно-правового, уголовного, гражданского или дисциплинарного характера. Муниципально-правовая ответственность не конкурирует с уголовной, гражданской, административной и дисциплинарной ответственностью, а дополняет их санкции своими.

По нашему мнению, следует придерживаться принципа назначения санкции муниципально-правовой ответственности, связанной с прекращением полномочий органа или должностного лица местного самоуправления за правонарушения, совершение которых предусматривает по уголовному или административному законодательству жесткие санкции, связанные с лишением

свободы, арестом, лишением права занимать определенные должности или замещать определенные должности соответственно.

Конкуренция санкций разных видов юридической ответственности за нарушение порядка организации и осуществления местного самоуправления диктует необходимость разделения санкций муниципально-правовой ответственности на основные и дополнительные.

К *основным видам* необходимо относить отзыв выборного должностного лица местного самоуправления, удаление главы муниципального образования в отставку, исполнение органами муниципального района полномочий поселений, отмену муниципального правового акта органом местного самоуправления, общественное порицание, принуждение органа местного самоуправления или должностного лица муниципального образования к выполнению обязанностей в области местного самоуправления, выражение недоверия.

К видам санкций, которые могут применяться в качестве *основных и дополнительных*, необходимо отнести расторжение контракта с главой местной администрации, возмещение причиненного ущерба, неудовлетворительную оценку деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, письменное предупреждение органов местного самоуправления и должностных лиц о нарушении законодательства и о своевременном устранении допущенных нарушений, выражение недоверия представительному органу местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления населением муниципального образования, временное отстранение от должности выборного должностного лица местного самоуправления от исполняемых обязанностей.

К муниципально-правовой ответственности могут быть привлечены глава муниципального образования, глава местной администрации, депутаты представительного органа местного самоуправления, муниципальные служащие, контрольно-счетный орган муниципального образования, администрация муниципального образования, территориальное общественное самоуправление и его органы, должностные лица, старосты.

Важным считаем участие в процедурах привлечения к ответственности судебных органов, решениями которых может удостоверяться факт нарушения законодательства о местном самоуправлении, причинения вреда правам и свободам граждан и т.д., а также органов прокуратуры.

Поскольку в закреплении муниципально-правовой ответственности участвуют три уровня публичной власти, диссертант считает целесообразным предложить федеральному уровню государственной власти закрепить обязательное использование народного обсуждения актов, вводящих такую ответственность на всех уровнях.

Расширить инициативу в процедурах ответственности экспертных советов, общественных объединений, народных инициатив.

Возможные направления: увеличение участия населения, институтов гражданского общества в инициировании, принятии участия в решении о возложении муниципально-правовых санкций, в создании видов и процедур муниципально-правовой ответственности.

Реализация государственной политики развития местного самоуправления и как уровня власти народа, и как формы самоорганизации

населения, и как условия формирования гражданского общества возможна при активной позиции населения. В связи с этим должен быть расширен перечень вопросов, по которым решения могут приниматься при непосредственном участии населения.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются основные выводы и приводятся практические рекомендации по исследуемой теме. Диссертацию завершает библиографический список использованной литературы и приложения.

Основные положения докторской диссертации отражены в следующих публикациях автора:

а) Монографии, учебники и учебные пособия

1. Алексеев И.А. Правовой статус депутатов представительных органов местного самоуправления Южного федерального округа (монография). – Пятигорск: ООО «Печатный салон «Граффити», 2002. – 211 с.

2. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность самостоятельный вид юридической ответственности (монография). – Ростов-на-Дону: изд-во Северо-Кавказского научного центра высшей школы, 2006. – 152 с.

3. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (монография). – Ставрополь: Ставропольский государственный университет, 2006. – 219 с.

4. Муниципальное право России (учебник) / под ред. И.И. Овчинникова, А.Н. Писарева. – Москва: Эксмо, 2007. гл. 1-2, 4-6, 9, 11, 13 (С. 12-42, С. 86-157, С. 293-329, С. 369-380, С. 426-442) – 544 с.

5. Местное самоуправление и муниципальное управление (учебник) / под общей ред. Д.С. Белявского, А.С. Прудникова. – Москва: Юнити-дана, 2009. – гл. 12 (С. 297-317) – 399 с.

6. Муниципальное право России (учебник). Учебник 4-е издание. / под общей ред. А.С. Прудникова, И.А. Алексеева. – Москва: Юнити-дана, 2009. – гл. 11, 13 (С. 221-241. 285-304) – 319 с.

7. Конституционное право России (учебник). Учебник в 2-х томах. / под ред. И.В. Мухачева. – Ставрополь: Сервисшкола, 2007. – гл. 25, параграф 6 (С. 459-474) – 480 с.

8. Местное самоуправление и муниципальное управление (учебник) / под общей ред. М.С. Трофимова, А.С. Прудникова. – Москва: Юнити-дана, 2010. – гл. 10-12 (С. 257-309) – 543 с.

9. Муниципальное право России (учебник). Учебник 5-е издание./ под общей ред. А.С. Прудникова, И.А. Алексеева. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юнити-дана, 2011. – гл. 11, 13 (С. 221-241. 285-304) – 319 с.

10. Местное самоуправление и муниципальное управление (учебник) / под общей ред. М.С. Трофимова, А.С. Прудникова. – Москва: Юнити-дана, 2011. – гл.12 (С. 297-317) – 399 с.

11. Конституционное право России (учебник для вузов) / под ред. И.А. Алексеева, И.Н. Зубова, А.С. Прудникова, Е.Т. Хазова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юнити-дана, 2013. – гл. 25, параграф 6 (С. 459-474) – 480 с.

12. Муниципальное право России (учебник) / под ред. И.А. Алексеева, А.С. Прудникова. – Москва: Юнити-дана, 2012. – гл.11,13 (С. 234-252, 290-310) – 323 с.
13. Местное самоуправление и муниципальное управление (учебник) / под общей ред. М.С. Трофимова, А.С. Прудникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юнити-дана, 2013. – гл. 12 (С. 297-317) – 544 с.
14. Муниципальное право Российской Федерации (учебное пособие) / под общей ред. И.А. Алексеева, Д.С. Белявского и М.С. Трофимова. – Ставрополь: Северо-Кавказский федеральный университет, 2013. – гл. 10, гл. 12-14 (С. 162-184, С. 205-257) – 268 с.
15. Муниципальное право Российской Федерации (учебное пособие) / под общей ред. И.А. Алексеева, Д.С. Белявского и М.С. Трофимова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Альфа-М, 2014. гл. 10, гл. 12-14 (С. 152-174, С. 190-238) – 248 с.
16. Избирательное право и процесс в Российской Федерации (учебное пособие) / под ред. И.А. Алексеева, Д.С. Белявского, А.А. Свистунова и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2014. – т.1-10 (С. 5-71) – 216 с.
17. Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э., Цапко М.И. Избирательное право и процесс в Российской Федерации в схемах (учебное пособие) / И.А. Алексеева, Р.Э. Арутюнян, М.И. Цапко. – Москва: Проспект, 2015. – 40 с.
18. Административное право (учебное пособие) / под ред. И.А. Алексеева, А.А. Свистунова. – Москва: Проспект, 2016. – Р.1-2, р.10 (С. 3-18, С. 171-179) – 320 с.
19. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики (монография) / И.А. Алексеева. – Москва: Проспект, 2016. – 320 с.
20. Административное право (учебное пособие) / под ред. И.А. Алексеева, А.А. Свистунова. – Издание 2-е дополненное и переработанное. – Москва: Проспект, 2017. – Р. 1-2, р. 10 (С. 3-18, С. 171-179) – 320 с.
21. Муниципальное право Российской Федерации (учебное пособие) / под общей ред. И.А. Алексеева, Б.Б. Адамокова, Д.С. Белявского, М.С. Трофимова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Инфра-М, 2017. – гл.10, гл.12-14 (С. 146-171, С. 187-231) – 254 с.
22. Административное право (учебник) / под ред. И.А. Алексеева, А.А. Свистунова. – Издание 3-е дополненное и переработанное. – Москва: Проспект, 2018. – Р.1-5, р.10 (С. 3-46, С. 171-179) – 265 с.
23. Муниципальное право Российской Федерации (учебное пособие) / под общей ред. И.А. Алексеева, Б.Б. Адамокова, Д.С. Белявского, М.С. Трофимова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Инфра-М, 2018. – гл.10, гл.12-14 (С. 146-171, С. 187-231) – 254 с.
24. Муниципальное управление и местное самоуправление (учебник) / под ред. И.А. Алексеева. – Москва: Инфра – М, 2018. – гл.1 (С. 9-235)–353 с.
25. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти (монография) / под ред. И.А. Алексеева, М.И. Цапко. – Москва: Проспект, 2018. – гл.3 (С. 45-52) – 128 с.
26. Избирательное право и процесс Российской Федерации и зарубежных странах (учебник для магистров) / под ред. И.А. Алексеева, Л.А. Тхабисимовой. – Издание 3-е перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2019. – Р.1, т.1-6 (С. 12-77) –272

с.

27. Муниципальное право России (учебник для СПО) / под общей ред. И.А. Алексеева, Б.Б. Адамокова, Д.С. Белявского, М.С. Трофимова. – Москва: Инфра-М, 2019. – гл.10, гл.12-14 (С. 146-171, С. 187-231) – 254 с.

28. Административное право (учебник) / под ред. И.А. Алексеева, А.А. Свистунова. – Москва: Проспект, 2020. – Р.1-2, р.10 (С. 3-18, С. 171-179) – 320 с.

б) Научные статьи

1. Алексеев И.А. Правовая природа ответственности депутатов представительных органов местного самоуправления Южного федерального округа // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №3, 2003, Ростов-на-Дону. – С. 89-92.

2. Алексеев И.А. Институт ответственности в новом законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №2, 2004, Ростов-на-Дону. – С. 34-40.

3. Алексеев И.А., Мухачев И.В. Ответственность населения муниципального образования за реализацию своих полномочий в области местного самоуправления // Журнал. Вестник Ставропольского государственного университета №39, 2004. – С. 173-181.

4. Алексеев И.А. Ответственность должностных лиц и органов государственных власти за развитие местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Журнал. Научная мысль Кавказа №13, 2004. – С. 189-197.

5. Алексеев И.А. Ответственность физических и юридических лиц в сфере местного самоуправления // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №10, 2004, Ростов-на-Дону. – С. 87-90.

6. Алексеев И.А. К вопросу о классификации муниципально-правовых санкций (статья ВАК) // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №11, 2004, Ростов-на-Дону. – С. 51-54.

7. Алексеев И.А. Предупредительные и пресекательные санкции муниципально-правовой ответственности // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №9, 2004, Ростов-на-Дону. – С. 85-88.

8. Алексеев И.А. Карательные санкции муниципально-правовой ответственности // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №8, 2004, Ростов-на-Дону. – С. 88-91.

9. Алексеев И.А. Эволюция законодательного регулирования муниципально-правовой ответственности в России // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №1, 2005, Ростов-на-Дону. – С. 61-67.

10. Алексеев И.А. Место муниципально-правовой ответственности в системе юридической ответственности // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №3, 2005, Ростов-

на-Дону. – С. 84-91.

11. Алексеев И.А. Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №2, 2005, Ростов-на-Дону. – С. 80 –88.

12. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность главы муниципального образования // Журнал. Известие высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион (Общественные науки) №4, 2005, Ростов-на-Дону. – С. 76-82.

13. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность депутатов представительных органов местного самоуправления (на примере субъектов Российской Федерации входящих в состав Южного федерального округа) // Журнал. Государственная власть и местное самоуправление №1, 2005, Москва. – С. 28-32.

14. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Журнал. Государство и право №7, 2006, Москва. – С. 90-99.

15. Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал российского права №9, 2006. – С. 57-71.

16. Алексеев И.А. Общая характеристика объекта муниципально-правовой ответственности // Журнал. “Черные дыры” в Российском законодательстве №1, 2006, Москва. – С. 9-13.

17. Алексеев И.А., Александрова И.Р. Пробелы законодательства о судебных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа // Журнал. Пробелы в Российском законодательстве №2, 2008. – С. 22-23.

18. Алексеев И.А. К вопросу о понятии ответственности в системе права // Журнал. Государство и право №2, 2009, Москва. – С. 83-87.

19. Алексеев И.А., Гончаров В.И. О соотношении некоторых форм политического участия граждан в управлении делами государства и форм осуществления населением местного самоуправления // Журнал. Закон и право №5, 2009. – С. 17-18.

20. Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э. Особенности конституционно-правового статуса общественных палат субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, как институтов общественного контроля за деятельностью законодательных органов государственной власти // Журнал. Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета №4, 2010. – С. 351-354.

21. Алексеев И.А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Журнал. Конституционное и муниципальное право №1, 2011. – С. 59-63.

22. Алексеев И.А. К вопросу о видах санкций, подлежащих применению за нарушение норм муниципального права России к органам и должностным лицам местного самоуправления // Журнал. Lex Russica №3, 2011. – С. 445-454.

23. Алексеев И.А., Абрамова Е.А. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию полномочий в

области образования // Журнал. Административное и муниципальное право №5, 2011. – С. 72-75.

24. Алексеев И.А., Гончаров В.И. Институционализация института юридической ответственности по муниципальному праву Российской Федерации // Журнал. Lex Russica № 6, 2011. – С. 1111-1122

25. Алексеев И.А. Особенности санкций, применяемых за нарушение норм муниципального права России // Журнал. Государственная власть и местное самоуправление №4, 2012. – С. 37-40.

26. Алексеев И.А., Сергеева К.О. Правовая природа и юридические свойства устава муниципального образования по законодательству Российской Федерации // Журнал. Юридическое образование и наука №3, 2012. – С. 26-29

27. Алексеев И.А., Пилипенко А.С. Проблемы реализации конституционного права граждан на защиту при производстве по уголовным делам // Журнал. Конституционное и муниципальное право №6, 2013. – С.62-65.

28. Alekseev I.A. Comparative-legal analysis of the legal responsibility of the bodies and official functionaries of local self-government in foreign countries // Journal. Middle East Journal of Scientific Research, 17 (11), 2013. – p. 1525-1531.

29. Алексеев И.А. К вопросу о соотношении муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности // Журнал. Конституционное право и муниципальное пра-во №12, 2015. – С. 59-63.

30. Алексеев И.А. К вопросу о становлении и развитии российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти // Журнал. Муниципальная служба: правовые вопросы №3, 2016. – С. 27-31.

31. Алексеев И.А. К вопросу об отличиях муниципально-правовой ответственности от иных видов юридической ответственности // Журнал. Государственная власть и местное самоуправление №9, 2016. – С.40-45.

32. Алексеев И.А., Денилханов Ш.Ш. Добровольно взятые полномочия органов местного самоуправления // Журнал. Государственная власть и местное самоуправление №12, 2017. – С.35-39.

33. Алексеев И.А., Шипулин Н.С. Местное сообщество - основа муниципальной демократии // Журнал. Муниципальная служба: правовые вопросы №1, 2018. – С. 5-9.

34. Алексеев И.А., Константиныди М.Ф. Значение конституционного и судебного контроля в правовом механизме Российского государства // Журнал. История государства и права №2, 2018. – С.45-50.

35. Алексеев И.А. К вопросу о реализации в юридическом образовании профессиональных компетенций и взаимодействие с работодателями // Журнал. Юридическое образование и наука №1, 2020. – С. 8-10.

36. Alekseev I.A., Mirzoyan I. A., Astafichev P.A., Ostapyuk V.G., Vlasenko E.E. Models of normative consolidation of the constitutional and legal status of the municipal police / Revista San Gregorio, 2020, №41. Special November. – p. 101-107

37. Alekseev I.A., Dzhandubaev Z.A., Lic. Navai K. Dzhafarov, Marina E. Volochkova, Svetlana A. Ivanova Constitutional foundations of property rights in a demockatic state / Journal. Revista inclusiones ISSN 0719-4706 Volumen 7 – Número especial – Octubre/Diciembre 2020. – p. 616-621.

38. Alekseev I.A., Elizabeth V. Rozanova, Mikhail M. Stepanov, Achilles K. Aivazidis, Maxim S. Prokoshin History of formation and development of the main legal

systems (legal families) in the world / Journal. Revista Notas Histó-ricas y Geográficas Número 25, Julio – Diciembre. – p. 27-36.

39. Alekseev I.A., Anna S. Korsunova, Tatiana K. Primak , Aleksey Yu. Romanov, Andrey A. Soloviev Judicial interpretation of legal norms: theory of the issue» / Turismo: Estudos &Práticas (UERN), Mossoró/RN, Caderno Suplementar 01, 2021, ISSN 2316 -1493. - p. 1-6.

40. Alekseev I.A., Konstantinidi M.F., Denilhanov S.S. Legal Framework for the Implementation of the Powers of Local Government Bodies to Organize Transport Services for the Population / Journal. Modern Global Economic System: Evolutional Development vs. Revolutionary Leap, 2021. In: Popkova E.G., Sergi B.S. (eds). ISC 2019. - pp. 1695-1702. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 198.

41. Alekseev I.A., Dzhandubaev Z.A. Judicial Reform of 2019 in the Russian Federation / Journal. Modern Global Economic System: Evolutional Development vs. Revolutionary Leap, 2021. In: Popkova E.G., Sergi B.S. (eds). ISC 2019. - pp 1726-1733 Lecture Notes in Networks and Systems, vol 198.

ԱԼԵԶՍԵԵՎ ԻԳՈՐ ԱԼԵԶՍԱՆԴՐԻ

ՄՈՒՆԻՑԻՊԱԼ-ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՊԱՏԱՄԽԱՆԱՏՎՈՒԹՅՈՒՆ, ՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ԵՎ
ՊՐԱԿՏԻԿԱՅԻ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐ

ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

Պետությունը, ճանաչելով տեղական ինքնակառավարման սկզբունքը, որն արտացոլված է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում, որպես ժողովրդավարական համակարգի անբաժանելի մաս, ամրագրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց իրավունքների, պարտականությունների և երաշխիքների ցանկը: Տեղական ինքնակառավարման մակարդակի անկախությունը, որից բխում է լիազորությունների լայն շրջանակ, ենթադրում է նաև պատասխանատվության առկայություն՝ որպես տեղական ինքնակառավարման իրավական հարաբերությունների բոլոր մասնակիցների իրավունքների պաշտպանության և շահերի հավասարակշռության պահպանման ամենակարևոր երաշխիք, ինչպես նաև ուղղված է օրենքի գերակայությունը ամրապնդելուն և տեղական կառավարման համակարգում արդյունավետ կառավարման համակարգ ստեղծելուն:

Մունիցիպալ իրավունքի ճյուղի և տեղական ինքնակառավարման օրենսդրության դիմամիկ զարգացումը, չնայած մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության տարբեր կողմերի վերաբերյալ գիտական հետազոտությունների ի հայտ գալուն, թույլ չտվեց մշակել վերջինի վերաբերյալ հաստատված մեկ տեսակետ: Մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության առանձնահատկությունները որոշվում են, առաջին հերթին, տեղական ինքնակառավարման բնույթով, որը միավորում է պետական և սոցիալական սկզբունքները՝ առաջարկելով որոշակի ինքնավարություն կառավարման համակարգում:

Ատենախոսական հետազոտման օբյեկտն են են կազմում տեղական ինքնակառավարման ոլորտում ծագող և մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության իրավական կարգավորման գործընթացում առաջացող սոցիալական հարաբերությունները:

Իր հերթին, **ատենախոսության ուսումնասիրության առարկան** իրավաբանական պատասխանատվության ոլորտում սահմանադրական և մունիցիպալ իրավունքի տեսության դոկտրինալ դրույթներն են, մունիցիպալ իրավափարաբերությունների սուբյեկտների պատասխանատվության նորմերը, մասնավորապես՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգում այս ինստիտուտին վերաբերող Ռուսաստանի մունիցիպալ իրավունքի իրավական նորմերի համախմբումը, ինչպես նաև մունիցիպալ-իրավական հարաբերությունների սուբյեկտներին իրավական պատասխանատվության

ենթարկելու հարցերով դատական պրակտիկան:

Ատենախոսական հետազոտության նպատակն է համապարփակ ուսումնասիրության հիման վրա ձևավորել մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության արդի հայեցակարգը, որը որոշում է դրա տեղն ու դերը իրավական պատասխանատվության համակարգում, հիմնավորում մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության տեսական կառուցվածքը՝ որպես առանձին տիպ: Ինչպես նաև հանրային իրավունքի պատասխանատվության համակարգում մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության ինստիտուտի վերաբերյալ, գործնական առաջարկներ կատարել օրենսդրության կատարելագործման համար՝ ուղղված տեղական ինքնակառավարման համակարգում այս ինստիտուտի գործունեության արդյունավետության օպտիմալացմանը և բարձրացմանը: Այս նպատակին հասնելու համար հատուկ **խնդիրներ** են դրված:

Ատենախոսական հետազոտության գիտական նորույթն այն է, որ այն առաջին աշխատանքներից է, որում, հաշվի առնելով գործող օրենսդրությունը և տեղական ինքնակառավարման զարգացման ներկա փուլը, ուսումնասիրվում են իրավական պատասխանատվության որոշակի ոլորտային տեսակների վերաբերյալ առկա հասկացությունները և մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության առանձին տարրերի տեսական կողմերը, նշված ինստիտուտի ժամանակակից հայեցակարգը, դրա տեսական և գործնական նշանակությունը իրավական պատասխանատվության և, մասնավորապես մունիցիպալ իրավունքի համար, որտեղ ընդգծված են դրա սահմանման չափանիշները:

Ատենախոսությունը տալիս է մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության նկարագրություն, պարունակում է դրա տեսական հիմքերի և մեթոդաբանական մոտեցումների զարգացման հիմնավորում և վերլուծություն, ինչպես նաև իրավական մեխանիզմներ, որոնք որոշում են մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության առանձնահատկություններն ու բովանդակությունը: Ատենախոսությունը ներկայացնում է հեղինակի մոտեցումը քննարկվող պատասխանատվության տիպի էության, քաղաքային իրավախախտումների առանձնահատկությունների, մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության սուբյեկտների որոշման չափանիշների, քաղաքային իրավական պատասխանատվության պատժամիջոցների դասակարգման վերաբերյալ: Ներկայացված են այն առաջարկությունները, որոնք ուղղված են տեղական ինքնակառավարման և մունիցիպալ-իրավական պատասխանատվության օրենսդրության կատարելագործմանը՝ որպես քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանության միջոց:

ALEKSEEV IGOR ALEXANDROVICH

MUNICIPAL AND LEGAL RESPONSIBILITY: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

ANNOTATION

The state, recognizing the principle of local self-government, reflected in the European Charter of Local Self-Government, as an integral part of a democratic system, fixes the list of rights, obligations and guarantees of bodies and officials of local self-government. The independence of the municipal level of government, endowed with a wide range of powers, also presupposes the existence of responsibility as the most important guarantee of protecting the rights and maintaining the balance of interests of all participants in municipal legal relations, and also serves to strengthen the rule of law and create a system of effective governance in the local government system.

The dynamic development of the branch of municipal law, legislation on local self-government, even despite the appearance of scientific research on various aspects of municipal legal responsibility, did not allow to develop a single, well-established point of view regarding the definition of municipal legal responsibility. Its features are determined, first of all, by the very nature of local self-government, a form of public power, which combines state and social principles, suggesting a certain autonomy in the system of government.

The object of the dissertation research is social relations arising in the field of local self-government and emerging in the process of legal regulation and practical implementation of municipal legal responsibility.

In turn, *the subject of the dissertation research* is the doctrinal provisions of the theory of constitutional and municipal law in the field of legal responsibility, norms on the responsibility of subjects of municipal legal relations, in particular the norms of municipal law in Russia, regulating the legal consolidation of this institution in the system of municipal government, as well as judicial practice on issues of bringing to legal responsibility subjects of municipal legal relations.

The purpose of the dissertation research is to form, on the basis of a comprehensive study, the modern concept of municipal legal responsibility, which determines its place and role in the system of legal responsibility, substantiates the theoretical construction of municipal legal responsibility as a type of public law responsibility and the institution of municipal law, and to make practical proposals for improving legislation aimed at optimizing and increasing the efficiency of the functioning of this institution in the system of local self-government. To achieve this goal, specific tasks are set.

The scientific novelty of the dissertation research is that it is one of the first

works in which, taking into account the latest legislation and the current stage of development of local self-government, the study of existing concepts on certain sectoral types of legal responsibility and theoretical studies of individual elements of municipal legal responsibility, a modern the concept of the institution of municipal legal responsibility, substantiated its theoretical and practical significance for legal responsibility in general and for municipal law in particular, the criteria for its definition are highlighted.

The dissertation gives a description of municipal legal responsibility, contains a rationale and analysis of the development of theoretical foundations and methodological approaches, legal mechanisms that determine the specifics and content of municipal legal responsibility. The paper presents the author's understanding of the essence of the type of responsibility under consideration, the features of municipal legal tort, the criteria for determining the subjects of municipal legal responsibility, the classification of sanctions of municipal legal responsibility. The proposals aimed at improving the legislation on local self-government and municipal legal responsibility as a way to protect the rights of citizens are presented.

