

*На правах рукописи*

**БАРАНОВ ВЯЧЕСЛАВ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

**МУНИЦИПАЛЬНО-ВЛАСТНЫЕ ИНСТИТУТЫ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право, муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Елецкий государственный университет имени И.А. Бунина».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
Ермаков Владимир Гаврилович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
Султыгов Мочха Магомедович

кандидат юридических наук  
Еременко Екатерина Валерьевна

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Забайкальский  
государственный университет»

Защита диссертации состоится 19 января 2012 г. в 12.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» декабря 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

## **Общая характеристика работы**

**Актуальность темы исследования.** Принятая в 1993 г. Конституция РФ стала фундаментом развития нового института публичной власти в России – местного самоуправления. Конституция РФ определила главенствующую роль органов местного самоуправления в управлении местными делами, наделив их соответствующими полномочиями. Реализация этих полномочий осуществляется, прежде всего, в интересах населения, но должна быть подчинена и интересам государства в целом.

Одной из основных форм реализации местного самоуправления в Российской Федерации является деятельность органов местного самоуправления. Особая роль, которая отводится этим органам в процессе местного самоуправления, определяет потребность в осуществлении эффективного контроля за их работой. Возможность и необходимость эффективного положительного влияния на действия органов местного самоуправления, с одной стороны, и недопустимость использования института юридической ответственности в целях оказания на них политического и иного давления – с другой, заставляют с особым вниманием подходить к регулированию этих отношений в действующем законодательстве.

В советский период местная власть представляла собой фактически продолжение государственного механизма, что предполагало безусловное осуществление органами власти на местах возложенных на них государственных задач и, соответственно, их подчиненность и подконтрольность вышестоящим органам государственной власти.

Действующая Конституция РФ провозгласила принципиально новый для Российского государства правовой статус органов местного самоуправления, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а их структура определяется населением самостоятельно.

Очевидно, что для становления нового института власти недостаточно только его законодательного закрепления, его органичному введению в сис-

тому публичной власти в России должны способствовать различные мероприятия правового, организационного, экономического, управленческого характера. В то же время становление системы местного самоуправления в Российской Федерации значительно затянулось, более того, провозглашенные Конституцией РФ принципы привели к неоднозначному толкованию правовой природы местного самоуправления в научной среде, а на практике – к возникновению проблем, связанных с определением роли местного самоуправления в системе институтов власти.

В частности, требует уяснения и конкретизации конституционно-правовой статус органов местного самоуправления. В данной связи одним из наиболее важных и вместе с тем малоизученных элементов конституционно-правового статуса является ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Право населения муниципальных образований самостоятельно решать вопросы местного значения, составляющее основу деятельности органов местного самоуправления, предполагает ответственность последних за ненадлежащее осуществление возлагаемых на них функций и задач.

На основании положений Конституции РФ, с одной стороны, можно сделать вывод о том, что органы местного самоуправления являются исключительно представителями населения, поскольку формируются жителями соответствующего муниципального образования самостоятельно. Следовательно, наделяя органы и должностных лиц местного самоуправления полномочиями по решению вопросов местного значения, население вправе требовать надлежащего исполнения переданных полномочий и осуществлять контроль за их деятельностью.

С другой стороны, органы местного самоуправления осуществляют функции публично-правового характера, такие как принятие нормативно-правовых актов, установление местных налогов и др. Наличие в компетенции органов местного самоуправления таких полномочий обуславливает необходимость создания механизма защиты населения муниципального образова-

ния от возможного злоупотребления ими. В то же время установление Конституцией РФ принципа, согласно которому органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не позволяет государственным органам использовать механизмы прямого административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Рассмотренные обстоятельства послужили причиной установления в российском законодательстве особого вида ответственности, являющегося по сути формой конституционно-правовой ответственности: органы и должностные лица местного самоуправления в процессе функционирования в качестве субъектов публичной власти несут ответственность и перед населением, которым они формируются, и перед государством, задачей которого является недопущение нарушения прав и свобод граждан неправомерными действиями или бездействием органов местного самоуправления. Являясь одной из основных задач демократического государства, защита прав муниципальных образований и создание благоприятных условий для их функционирования и развития должны осуществляться с помощью различных средств, в том числе конституционно-правовых.

В настоящее время институт конституционно-правовой ответственности становится одним из важнейших инструментов, способных решить ряд проблем становления и развития как местного самоуправления, так и в целом российской государственности.

Создание реального механизма юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед государством способствует формированию единого правового пространства в Российской Федерации и, соответственно, укреплению самой Федерации.

Очевидно, что без реально функционирующего института юридической ответственности субъектов местной власти невозможно установление правопорядка, обеспечение законности, защита прав и свобод человека и гражданина, становление правового государства.

Необходимо отметить, что природа, формы и механизм конституцион-

но-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления на сегодняшний день являются неоправданно малоизученными и, к сожалению, редко становятся предметом научных исследований.

Рассмотренные обстоятельства обуславливают необходимость комплексного изучения конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, определяют теоретическое и практическое значение исследования.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с совершением органами и должностными лицами местного самоуправления правонарушения, влекущего наступление юридической ответственности перед государством.

**Предметом** исследования служит совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих юридическую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в качестве составного элемента их конституционно-правового статуса. Предметом диссертационного исследования являются нормы правовых актов органов местного самоуправления, региональных, федеральных и международно-правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в результате совершения органами местного самоуправления правонарушений; основания привлечения этих органов к ответственности; механизм реализации юридической ответственности в отношении данных субъектов; юридический состав совершаемых ими правонарушений.

**Цель** исследования – теоретически обосновать и проанализировать особенности института юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством с позиций конституционного и муниципального права, основываясь на общетеоретических положениях юридической науки и анализе существующей правоприменительной практики, осмыслить основные теоретические положения, определяющие сущность юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, выявить ее характеристики,

сформулировать актуальные теоретические и прикладные проблемы правового регулирования, показать возможные направления их разрешения.

Цель определяет **задачи** диссертационного исследования:

- изучить и сформулировать понятие и содержание юридической ответственности;
- исследовать сущность юридической ответственности органов местного самоуправления и ее особенности;
- определить понятие юридической ответственности органов местного самоуправления;
- раскрыть значение юридической ответственности в конституционно-правовом статусе органов местного самоуправления;
- проанализировать закрепленные в законодательстве основания и меры юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством;
- выявить особенности применения конституционно-правовой ответственности к представительному органу муниципального образования и должностным лицам органов местного самоуправления;
- изучить механизм роспуска представительного органа местного самоуправления и отрешение от должности главы муниципального образования (главы местной администрации) как вида конституционно-правовых санкций;
- рассмотреть примеры правоприменительной практики по делам об ответственности органов местного самоуправления перед государством;
- выработать предложения по совершенствованию правового регулирования и практики привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к юридической ответственности перед государством.

**Степень научной разработанности темы.** Органы местного самоуправления являются сравнительно новым институтом публичной власти в Российской Федерации. Вместе с тем различные аспекты правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления в течение значитель-

ного периода времени исследуются в работах И.В. Бабичева, Г.В. Барабашева, А.А. Белкина, О.В. Берга, А.С. Бурмистрова, В.И. Васильева, В.В. Володина, Ю.А. Дмитриева, Н.А. Емельянова, А.А. Замотаева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева и др.

В ходе исследования были проанализированы труды ученых, разработавших фундаментальные понятия теории государства и права, конституционного и муниципального права в исследуемой сфере, среди которых: С.С. Алексеев, Б.Т. Базылева, В.М. Баранов, Д.Н. Бахрах, Н.С. Бондарь, М.С. Богданова, Т.М. Бялкина, В.А. Виноградов, И.В. Выдрин, И.А. Галаган, Б.Л. Железнов, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, В.Н. Кудрявцев, Н.С. Малейн, А.Ф. Малый, П.Е. Недбайло, Ж.И. Овсепян, И.С. Самощенко, М.С. Строгович, Е.Б. Султанов, В.А. Тархов, М.Х. Фарукшин, Г.Н. Чеботарев, М.Д. Шаргородский, Л.С. Явич.

В качестве особого вида юридической ответственности конституционно-правовая (конституционная) ответственность была выделена российскими учеными относительно недавно. Значительный вклад в обоснование природы данного института и значения конституционно-правовой ответственности для развития российского права внесли С.А. Авакьян, З.А. Астемирова, Б.Т. Базылева, Н.А. Боброва, С.Н. Братуся, Н.В. Витрук, Т.Д. Зражевская, И.А. Кравец, О.Э. Лейст, В.О. Лучин, Д.И. Назаров, И.С. Назарова, С.Э. Несмеянова, С.Г. Соловьева.

Особенности применения конституционно-правовой ответственности к органам и должностным лицам местного самоуправления освещаются в работах В.А. Виноградова, А.Р. Еремина, И.В. Захарова, Н.М. Колосовой, В.Ф. Левина, Л.А. Нудненко, С.Г. Пилипенко, В.Н. Руденко, А.А. Сергеева, А.А. Уварова, И.А. Филипповой, Д.Т. Шона, Е.С. Шугриной.

В настоящее время вопросы конституционно-правовой ответственности различных субъектов в определенной степени затрагиваются в диссертационных исследованиях. Следует отметить работы таких исследователей,



как: К.И. Амирбеков «Юридическая защита местного самоуправления, ответственность его органов и должностных лиц.» (М., 2001), Е.Ф. Беркович «Законность - конституционный принцип местного самоуправления в Российской Федерации» (Ростов н/Д, 2004), Д.Ф. Вяткин «Правовые проблемы определения статуса и компетенции муниципальных образований и органов местного самоуправления» (Екатеринбург, 2005), Д.Ю. Завьялова «Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности» (Волгоград, 2002), Е.Г. Кольцова «Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления: Вопросы теории и практики» (Казань, 2006), С.Н. Матросова «Теоретико-правовые основы конституционной ответственности» (М., 2002), М.М. Мокеев «Конституционно правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления» (Саратов, 2003), О.А. Сомова «Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (Саратов, 2003), С.Е. Чаянова «Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления» (Саратов, 2000) и др.

Несмотря на наличие трудов по отдельным вопросам конституционно-правовой ответственности органов местного самоуправления, следует отметить, что в указанных работах предметом изучения становятся лишь отдельные аспекты данной проблемы, а многие важные положения, касающиеся оснований, мер и порядка применения конституционно-правовой ответственности к органам и должностным лицам местного самоуправления перед государством остаются за пределами научного исследования.

**Методологической основой** исследования является общенаучный диалектический метод познания. Анализ нормативно-правовых актов и правоприменительной практики также осуществлялся с помощью специальных методов: логического, системно-структурного, структурно-функционального, сравнительно-правового, конкретно-социологического, лингвистического и др. Анализ положений утративших силу правовых актов потребовал при-

менения историко-правового метода. Кроме того, использовался метод технико-юридического анализа.

Их применение позволило исследовать объекты во взаимосвязях и взаимозависимости, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы.

**Теоретическую основу** исследования составляют научные положения и выводы, получившие отражение в работах отечественных и зарубежных авторов, которые активно работали и работают над проблемами совершенствования конституционного права, совершенствования и развития местного самоуправления; материалы научно-практических конференций, затрагивающие различные аспекты исследуемой проблемы, а также правовые позиции, выраженные в постановлениях Конституционного Суда РФ.

**Нормативной основой** исследования являются Конституция РФ, Европейская хартия о местном самоуправлении, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные федеральные законы, регламентирующие осуществление местного самоуправления и др. нормативно-правовые акты.

**Научная новизна исследования.** На основе комплексного исследования юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления автор установил особенности этой ответственности перед государством в зависимости от субъекта, определил механизм реализации такой ответственности, основания для ее возникновения. При этом ответственность рассматривается как неотъемлемая составляющая конституционно-правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления. В работе предпринята одна из первых попыток системного анализа правовых оснований, конституционно-правовых санкций и процедуры привлечения представительного органа муниципального образования и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством.

На основе изучения опыта судебной правоприменительной практики

положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ходе исследования формулируются практические выводы и рекомендации по совершенствованию нормативно-правовых актов, регулирующих основания и порядок применения конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления.

Научная новизна нашла отражение **в основных положениях, выносимых на защиту:**

1. В системе муниципальной власти исполнительно-распорядительную, контрольную, нормотворческую и представительскую функции реализует не местная администрация как муниципальный исполнительный орган, а высшее выборное должностное лицо (глава муниципального образования), наделенное властными полномочиями и имеющее непосредственно подчиненные ему управленческие структуры, состоящие из муниципальных служащих. Глава муниципального образования не является муниципальным органом, а представляет собой муниципально-властного субъекта, наделенного отдельными признаками юридического лица, свойственными муниципальному органу как муниципально-властному учреждению.

2. Представительный орган муниципального образования является специфическим субъектом правоотношений, так как в нем сочетаются признаки как полноправного субъекта имущественного оборота, так и субъекта специфических публично-правовых правоотношений, наделенного отдельными муниципально-властными полномочиями. Специфику правового положения местного представительного органа составляет то, что он функционирует, в отличие от иных юридических лиц, на основании не учредительных документов (устава или положения), а совокупности правовых документов, включающих устав муниципального образования и регламент местного представительного органа.

Таким образом, муниципальный представительный орган является не свободно действующим муниципально-властным субъектом, а властной

структурой, специально созданной местным населением для реализации определенных вопросов местного значения и имеющей жестко фиксированные пределы и детерминированное содержание своего функционирования.

3. Юридическая ответственность органов местного самоуправления – это претерпевание органами местного самоуправления неблагоприятных последствий, предусмотренных санкцией правовой нормы, как результат совершения правонарушения. Отношения юридической ответственности возникают с момента вступления в силу решения уполномоченного субъекта, устанавливающего факт совершения правонарушения, субъекта и меры ответственности, т.е. с момента, когда лицо или орган признаны совершившими правонарушение и в отношении них, вследствие этого, реализована санкция правовой нормы.

Неблагоприятные последствия для органа местного самоуправления в результате применения мер ответственности должны иметь своей целью восстановление работы органа, направленной на удовлетворение потребностей местного сообщества, а не на подавление этих органов, их инициативы и самостоятельности.

4. Юридическая ответственность всегда есть результат правовых отношений. Вне правоотношения она существовать не может. Отсутствие общественных отношений влечет невозможность существования юридической ответственности. В связи с этим возникает вопрос о наличии так называемой позитивной юридической ответственности. По своей сути она является перспективной, т.е. направлена в будущее, на отношения, которые только возникнут. Однако «будущее поведение», которое объективно не существует в настоящем, не может быть проявлением правоотношения, в рамках которого (несуществующего правоотношения) уже имеет место ответственность. Природа перспективной ответственности более схожа с моральной ответственностью, и по своему характеру перспективная ответственность является ничем иным как моральным долгом. Таким образом, теория существования позитивной юридической ответственности несостоятельна.

5. Конституция РФ не содержит определения понятий «местное самоуправление» и «ответственность органов местного самоуправления». Лишь по характеристике отдельных моментов осуществления местного самоуправления, изложенных в различных статьях Конституции РФ (ст.ст. 12, 130-133 и др.), можно сделать предположения относительно содержания данного ключевого понятия муниципального права. В частности, в Российской Федерации местное самоуправление официально признано как самостоятельный в пределах своих полномочий институт, а его осуществление обеспечено государственными гарантиями. Местное самоуправление предполагает самостоятельное решение населением особого круга вопросов. Оно осуществляется через формы прямого волеизъявления и органы местного самоуправления.

Очевидно, указанные признаки не выстроены в единую систему, закрепленную конституционно, это не способствует единообразному пониманию термина «местное самоуправление». Возможно, частичное решение этой проблемы путем прямого конституционного закрепления субъективного права на местное самоуправление. После этого логичным будет конституционное оформление института местного самоуправления и определение его существенных характеристик.

6. Основанием отрешения от должности главы муниципального образования (главы местной администрации) является не только принятие незаконного нормативного правового акта, но и совершение иных действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. В любом случае эти действия должны быть подтверждены решением суда. Однако в отличие от Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 04.04.2000 г.) Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ не предусматривает обязательств об опубликовании информации о судебных решении-

ях, признающих правовые акты или действия должностных лиц местного самоуправления незаконными. С точки зрения информирования населения и предания гласности деятельности должностных лиц местного самоуправления, требования об опубликовании информации о решениях суда не подлежали исключению из норм законодательства о местном самоуправлении и вновь должны быть туда включены.

7. Включение ст. 75 в гл. 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ свидетельствует о том, что законодатель рассматривает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в качестве санкции, применяемой к органам местного самоуправления, что в целом не соответствует действительности.

Сопоставление положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих случаи временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ, с нормами, закрепляющими перечень видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также устанавливающими случаи наступления ответственности указанных субъектов перед государством (ст.ст. 70, 72, 74 и т.д.), позволяет сделать вывод о том, что временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления не является формой ответственности последних.

Кроме того, временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ в случае отсутствия или невозможности формирования органов местного самоуправления в связи со стихийными бедствиями, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией не может быть признано мерой ответственности, так как не предусматривает совершения противоправного действия или бездействия.

8. Конкретным составом правонарушения, связанного с осуществлением органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, может служить лишь действие (ненадлежащее исполнение), либо бездействие (неисполнение) переданных государственных полномочий. В текст Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо внести положения о том, что факт ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий может быть установлен только в судебном порядке.

9. Существенное значение для правовой регламентации конституционно-правовой ответственности должностных лиц местного самоуправления имеет вопрос о ее основаниях. Последние традиционно принято связывать с конституционными правонарушениями, представляющими собой разновидность противоправных деяний, посягающих на регулируемые и охраняемые Конституцией РФ отношения, за совершение которых в соответствии с законодательством о местном самоуправлении предусмотрена возможность применения санкций. Нельзя не заметить то обстоятельство, что законодательство о местном самоуправлении связывает наступление конституционно-правовых санкций преимущественно с конкретными противоправными решениями (актами) или действиями, подтвержденными в судебном порядке. И хотя ситуация начала меняться, в целом ряде случаев при незаконном бездействии органы местного самоуправления, и прежде всего должностные лица местного самоуправления, остаются в конституционно-правовом аспекте безнаказанными.

10. При реализации юридической ответственности органов и должностных лиц перед государством достаточно важно, чтобы решение суда об установлении факта неисполнения его решения в обязательном порядке направлялось высшему должностному лицу субъекта РФ. В противном случае возможна ситуация, когда уже глава субъекта Федерации не исполнит требования настоящего закона и не подготовит проект закона субъекта Федерации,

вследствие отсутствия информации о вынесенном судебном решении. В этой части необходимо внесение изменений в Гражданский процессуальный кодекс РФ.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования определяется ее актуальностью, научной новизной, а также выводами как общетеоретического, так и практического характера. Данное исследование может быть использовано для дальнейшего изучения муниципально-правовых отношений и различных аспектов механизма реализации юридической ответственности.

Сформулированные в ходе исследования выводы и рекомендации могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных исследований по данной проблематике, совершенствования правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления в условиях реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации; в процессе преподавания курсов конституционного права, муниципального права, а также смежных дисциплин «Государственное и муниципальное управление» и «Местное самоуправление». Результаты исследования могут найти свое отражение в процессе подготовки программ, методических рекомендаций, учебных пособий.

Отдельные выводы и предложения могут быть полезны депутатам и должностным лицам местного самоуправления в их практической деятельности.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Елецкого государственного университета имени И.А. Бунина, где произведено ее обсуждение. Основные положения, выводы и рекомендации нашли отражение в публикациях автора (из них 4 помещены в изданиях, рекомендованных ВАК). Выводы и предложения автора обсуждались на научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета имени И.А. Бунина, межрегиональной научно-



практической конференции «Муниципальное управление: этапы становления и развития».

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

### **Основное содержание работы**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, указываются методологические, теоретические, нормативные основы исследования, раскрывается научная новизна работы, обосновывается теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

**Первая глава «Теоретико-правовые основы юридической ответственности органов местного самоуправления»** состоит из трех параграфов. **Первый параграф «Муниципально-властные институты в Российской Федерации»** посвящен раскрытию содержания публично-властных правовых институтов в местном самоуправлении, рассмотрению вопросов правового статуса муниципальных органов, выделению их существенных признаков, раскрытию подходов в понимании таких институтов муниципального права, как глава муниципального образования и местный представительный орган.

Публично-властными правовыми институтами муниципального права являются обособленные группы юридических норм, регулирующих отношения по осуществлению публично-властной деятельности на территории муниципального образования, связанные с реализацией отношений власти-подчинения.

Публично-властные правовые институты в местном самоуправлении можно подразделить на два вида. К первому относятся публично-властные правовые институты, имеющие властное содержание в силу включенности определенных вопросов местного значения в систему, реализующую государственные интересы (институт муниципального образования, институт местных финансов и др.). Кроме вышеуказанных, можно выделить другой вид муниципальных публично-правовых институтов, опосредующих в праве реа-

лизацию естественных (свободных) функций местного сообщества, т.е. функций, проистекающих из вопросов непосредственно местного значения, которые прямо не входят в круг государственных интересов. К таким институтам можно отнести институт главы муниципального образования и институт местного представительного органа.

В параграфе проводится анализ статуса главы муниципального образования, в результате которого делается вывод, что глава муниципального образования не относится к муниципальным служащим, а выделен в отдельную категорию субъектов муниципального права.

Далее рассматривается вопрос о том, можно ли считать главу муниципального образования муниципальным органом. Для этого в первом параграфе работы определяются существенные признаки, характеризующие понятие «муниципальный орган». После этого проводится анализ правового положения главы муниципального образования на предмет соответствия его правового статуса указанным признакам.

Если признаки муниципального органа спроецировать применительно к юридическому статусу главы муниципального образования, то можно прийти к выводу, что глава муниципального образования (высшее выборное муниципальное должностное лицо) характеризуется признаками, которые не совпадают с юридическими признаками, выделенными применительно к правовому статусу муниципального органа как муниципально-властного учреждения.

При всей схожести правового положения главы муниципального образования и муниципального органа все же следует подчеркнуть, что в правовом положении муниципального органа не могут присутствовать такие достаточно важные юридически значимые характеристики главы муниципально-образовательного образования, как состояние здоровья, ограничения и гарантии, связанные с исполнением своих должностных обязанностей.

Можно с достаточной степенью достоверности заключить, что, характеризуя правовое положение главы муниципального образования, правильнее

будет рассматривать его как высшее выборное муниципальное должностное лицо, а не как орган муниципальной власти.

Еще одним институтом муниципального права, который рассматривается в первом параграфе, является институт местного представительного органа, представляющий собой относительно самостоятельную совокупность юридических норм, регламентирующих правовое положение выборного органа местного самоуправления, обладающего правом представлять интересы населения и принимать от его имени нормы, действующие на территории муниципального образования.

Этот институт регламентирует статус и деятельность местного выборного муниципально-властного учреждения, которое представляет интересы местного населения, состоит из депутатов, наделено определенной компетенцией и реализует представительскую, нормотворческую и контрольную функции в системе местного самоуправления.

Следует обратить внимание на то, что по своему правовому положению представительный орган муниципального образования является очень специфическим субъектом правоотношений, так как в нем сочетаются признаки как полноправного субъекта имущественного оборота, так и субъекта специфических публично-правовых правоотношений, наделенного отдельными муниципально-властными полномочиями.

В первом параграфе приводятся наиболее значимые юридические признаки, характеризующие особенности правового положения местного представительного органа.

При рассмотрении правовых актов, регламентирующих деятельность местного представительного органа, особое внимание привлекает к себе его регламент, так как этот документ является, в отличие от устава муниципального образования, правовым актом, полностью посвященным организации работы местного представительного органа.

В качестве правового признака представительного органа муниципального образования также следует отметить то, что муниципальный представи-

тельный орган как субъект правоотношений имеет специфические виды ответственности.

**Второй параграф «Юридическая ответственность: теоретико-правовые аспекты»** посвящен рассмотрению существующих подходов к пониманию юридической ответственности, определений юридической ответственности.

Несмотря на наличие значительного количества исследований понятия и сущности юридической ответственности, до настоящего времени не выработано единых, общепризнанных подходов и определений. Более того, отдельные ученые рассматривают юридическую ответственность как явление двухаспектное: перспективное и ретроспективное понимание. Признавая наличие принципиально иного понимания юридической ответственности, сторонники существования перспективной (позитивной) ответственности не смогли достичь единства во взглядах на ее природу. Во втором параграфе приводятся основные подходы к пониманию этого понятия, проводится анализ существующих мнений и делается общий вывод о невозможности существования позитивной (перспективной) юридической ответственности.

Выявлены и изучены существующие подходы к рассмотрению понятия юридическая ответственность в ее так называемом негативном понимании. Исследованы понятия юридической ответственности, предлагаемые различными авторами.

Наиболее убедительной среди существующих в научной литературе точек зрения на понятие юридической ответственности представляется точка зрения тех авторов, которые полагают, что юридическая ответственность есть претерпевание неблагоприятных последствий, предусмотренных санкцией правовой нормы. На основе изучения существующих понятий юридической ответственности в работе формулируется определение юридической ответственности. На наш взгляд, говорить об отношениях юридической ответственности можно с момента вступления в силу решения уполномоченного субъекта, устанавливающего факт совершения правонарушения, субъекта и

меры ответственности, т.е. с момента, когда лицо признано совершившим правонарушение и в отношении него, вследствие этого, реализована санкция правовой нормы.

**В третьем параграфе «Юридическая ответственность органов местного самоуправления и ее особенности»** исследуются вопросы, влияющие на понимание данного понятия, и выявляются ее особенности.

Как и муниципальное право, институт ответственности органов местного самоуправления носит комплексный характер и призван, прежде всего, обеспечить всестороннюю защиту интересов не только населения и отдельных лиц, но и государства. Органы местного самоуправления несут ответственность как за нарушение действующего законодательства, так и за ненадлежащее осуществление своих функций и задач. В этом смысле, это ответственность власти за состояние законности в правотворческой и правоприменительной деятельности на местном уровне.

Традиционно в теории права по отраслевому признаку различают четыре основных вида ответственности: уголовную, административную, гражданскую и дисциплинарную. На наш взгляд, такое деление юридической ответственности является неполным. На основании изученных мнений различных авторов, в третьем параграфе обосновывается выделение конституционно-правового вида юридической ответственности. Проведенный анализ существующих подходов к пониманию юридической ответственности в ее конституционно-правовом аспекте показывает, что конституционно-правовая ответственность – сложный, комплексный правовой институт, отличающийся от других видов юридической ответственности основанием возникновения и составом конституционного правонарушения. Институт конституционно-правовой (конституционной) ответственности является относительно новым для российского права; доктрина конституционной ответственности и законодательная база для нее только формируется. В рамках настоящего исследования рассматривается именно конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

В федеральных нормативных правовых актах законодательного закрепления категория «ответственность органов местного самоуправления» не получила. При рассмотрении данного понятия в третьем параграфе обобщены и проанализированы существующие научные разработки по данной теме, изучено правовое регулирование отдельных видов ответственности в законодательстве РФ и международных актах, применяемых на территории России, а также сделаны собственные выводы по рассматриваемому вопросу. В результате комплексного анализа сформулировано понятие «юридическая ответственность органов местного самоуправления».

На наш взгляд, юридическая ответственность органов местного самоуправления – это претерпевание органами местного самоуправления неблагоприятных последствий, предусмотренных санкцией правовой нормы, как результат совершения правонарушения. Данное определение соответствует рассмотренным в работе подходам теоретиков права и преломляет его с учетом особенностей ответственности в системе местного самоуправления.

Рассмотрев соотношение правового положения двух важнейших субъектов муниципально-правовых отношений – населения муниципального образования и органов местного самоуправления, нами был сделан вывод, что юридическая ответственность возможна лишь в отношении органов местного самоуправления. Далее в третьем параграфе выделены особенности и отмечены характерные общие признаки ответственности этих органов.

**Вторая глава «Юридическая ответственность представительного органа муниципального образования и должностных лиц местного самоуправления перед государством»** состоит из двух параграфов.

**В первом параграфе «Юридическая ответственность представительного органа муниципального образования перед государством»** рассматриваются нормы законодательства, которые предусматривают ответственность представительного органа муниципального образования перед государством, и складывающиеся их правоприменение.

Теория конституционализма предполагает необходимость установле-

ния конституционной ответственности за ненадлежащую организацию и деятельность органов местного самоуправления. В работе освещаются примеры данного вопроса в отдельных странах Европы.

Одна из основных государственных функций – поддержание режима законности – непосредственно связана с закреплением в законодательстве возможности ответственности органов местного самоуправления перед государством. В институте ответственности органов местного самоуправления именно правовое регулирование ответственности перед государством претерпевает наиболее частые и значительные изменения в российском законодательстве.

В первом параграфе анализируются трансформации правового регламентирования данного вида ответственности в российском законодательстве, начиная с первого закона РСФСР о местном самоуправлении и до Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Проведя сравнительный анализ основных отличий между законами от 28.08.1995 г. (в ред. от 04.08.2000 г.) и от 06.10.2003 г., нами был сделан вывод, что последним установлена более прогрессивная и демократичная процедура ответственности представительных органов муниципальных образований перед государством, состоящая из пяти этапов.

1. Суд устанавливает факт принятия представительным органом муниципального образования нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъектов Федерации, уставу муниципального образования.

2. Представительный орган муниципального образования в течение 3-х месяцев со дня вступления в силу решения суда или иного установленного срока принимает в пределах своих полномочий меры по исполнению решения суда, в том числе отменяет соответствующий нормативный правовой акт.

3. Если представительный орган этого не сделал, то выносится решение

суда, устанавливающее факт неисполнения судебного решения, названного в пункте 1.

4. Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в течение одного месяца со дня вступления в силу решения суда, предусмотренного в пункте 3, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

5. Законодательный орган государственной власти субъекта Федерации издает закон о роспуске представительного органа муниципального образования.

Этот вариант процедуры ответственности представительных органов представляется наиболее простым, жестким и наименее политизированным из всех, когда-либо существовавших в российском законодательстве о местном самоуправлении.

Однако в рамках новой процедуры возникает вопрос: кто вправе обращаться в суд с требованием об установлении факта неисполнения судебного решения? Такими субъектами являются законодательные органы государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ как участники процедуры ответственности перед государством или любое лицо, заинтересованное в исполнении решения суда, вынесенного в отношении конкретного органа местного самоуправления? Представляется, что таким правом должно обладать любое лицо, заинтересованное в исполнении решения суда, вынесенного в отношении конкретного представительного органа муниципального образования. Достаточно важно, чтобы решение суда об установлении факта неисполнения его решения в обязательном порядке направлялось высшему должностному лицу субъекта РФ. В противном случае возможна ситуация, когда уже последний не исполнит требования закона и не подготовит проект закона субъекта Федерации. На наш взгляд, указанные вопросы потребуют внесения изменений в соответствующие процессуальные



нормы.

Далее в работе рассмотрены первые случаи в российской правовой практике реализации норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ об ответственности представительного органа муниципального образования перед государством на примерах с Елецким городским Советом депутатов и городским Советом Петрозаводска.

Прецеденты роспуска представительных органов муниципальных образований показывают, что общественно опасные действия (бездействие), выразившиеся в непринятии муниципального правового акта, на сегодняшний день влекут ответственность представительных органов муниципальных образований перед государством. Такая ситуация представляется абсолютно оправданной.

Более того, следует согласиться с мнением Т.М. Бялкиной, что перечень оснований для роспуска представительных органов местного самоуправления как мер их ответственности в действующем федеральном законодательстве должен быть расширен и дополнен, например, такими, как длительное (допустим, более шести месяцев) уклонение депутатов (или их части) от проведения заседаний или систематическое принятие противоправных нормативных актов.

**Второй параграф «Юридическая ответственность должностных лиц местного самоуправления перед государством»** освещает основные вопросы, связанные с конституционно-правовым видом ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством.

Рассмотрев мнения различных авторов, можно сделать вывод, что ученые по-разному, а зачастую диаметрально противоположно оценивают положения регламентирующие ответственность должностных лиц местного самоуправления перед государством. На наш взгляд, это обусловлено не только выражением большинства авторов своего отношения к процессу укрепления «вертикали власти» в России, но и неоднократным изменением законодательства, и

отсутствием правоприменительной практики конституционно-правовой ответственности должностных лиц местного самоуправления – отрешения от должности.

Во втором параграфе подробно рассматриваются положения Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в том числе в сравнении с Федеральным законом от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 04.08.2000 г. № 107-ФЗ).

В работе отмечаются положительные изменения в нормативно-правовом регулировании ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством.

Процедура привлечения к ответственности состоит из трех этапов:

1. Суд устанавливает факт принятия главой муниципального образования или главой местной администрации нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, либо суд устанавливает факт совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

2. Глава муниципального образования или глава местной администрации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда или иного установленного судом срока обязан принять в пределах своих полномочий меры по исполнению решения суда, в том числе отменить соответствующий незаконный муниципальный правовой акт.

3. Если глава муниципального образования (глава местной админист-

рации) этого не сделал, то высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) в срок от одного до шести месяцев со дня вступления в силу решения суда издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности должностных лиц местного самоуправления, установленная законом от 06.10.2003 г., представляется наиболее упрощенной и в тоже время самой жесткой в российском законодательстве о местном самоуправлении. Жесткость состоит в том, что если ранее для привлечения к ответственности перед государством требовалось установление целой совокупности обстоятельств и наступления определенных неблагоприятных последствий, то теперь принятие любого незаконного нормативного правового акта может повлечь наступление ответственности главы муниципального образования (главы местной администрации) перед государством. Более того, теперь действия ненормативного характера также могут повлечь ответственность главы муниципального образования (главы местной администрации) перед государством, чего не было ранее.

Политическая составляющая конституционно-правовой ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством значительно снижена. Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) теперь обязано издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Кроме того, считаем правильным, что в новом законе установлен исчерпывающий перечень оснований отрешения от должности главы муниципального образования (главы местной администрации).

Далее во втором параграфе рассматривается новая мера ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством, введенная законом от 06.10.2003 г., – временное исполнение полномочий органов местного

самоуправления органами государственной власти субъектов Федерации.

Сопоставление положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих случаи временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Федерации, с нормами, закрепляющими перечень видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также устанавливающими случаи наступления ответственности указанных субъектов перед государством, позволяет сделать вывод о том, что из положений закона не следует, что временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления является формой ответственности последних.

**В заключение** подводятся итоги исследования, изложены основные выводы и обобщения, представляющие, по мнению автора, наибольший интерес, предлагаются теоретические и практические рекомендации.

Основные положения диссертации отражены в следующих **публикациях** автора:

**Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Баранов В.А. Конституционно-правовая ответственность органов местного самоуправления // Вестн. Тамб. ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. 2007. Вып. 2 (46). С. 111 – 115 (0,3 п.л.).

2. Баранов В.А. Понятие юридической ответственности // Вестн. Тамб. ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. 2007. Вып. 2 (46). С. 115 – 119 (0,3 п.л.).

3. Баранов В.А. Муниципально-властные институты в Российской Федерации // Вестн. Тамб. ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. 2009. Вып. 12 (80). С. 391 – 398 (0,4 п.л.).

4. Баранов В.А. Субъект ответственности при осуществлении местного самоуправления в конституционно-правовом аспекте // Вестн. Тамб. ун-та.

Сер.: Гуманитарные науки. 2011. Вып. 3 (95). С. 219 – 226 (0,4 п.л.).

**Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:**

5. Баранов В.А. Юридическая ответственность органов местного самоуправления // Вестн. Елец. Гос. ун-та. Сер.: Право. 2006. Вып. 13. С. 39 – 42 (0,2 п.л.).

6. Баранов В.А. Конституционно-правовая ответственность представительного органа муниципального образования перед государством // Муниципальное управление: этапы становления и развития: мат-лы Межрегион. науч.-практ. конф. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2007. С. 115 – 129 (0,4 п.л.).

7. Баранов В.А. Условия и порядок привлечения должностных лиц местного самоуправления к конституционно-правовой ответственности перед государством // Мат-лы науч.-практ. конф. юрид. фак-та Елец. гос. ун-та им. И.А. Бунина. Ч. I. Вып. 9. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2008. С. 156 – 166 (0,4 п.л.).

8. Баранов В.А. Основания привлечения должностных лиц местного самоуправления к конституционно-правовой ответственности перед государством // Мат-лы науч.-практ. конф. юрид. фак-та Елец. гос. ун-та им. И.А. Бунина. Ч. I. Вып. 9. Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2008. С. 333 – 348 (0,6 п.л.).