

УДК 34.1

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2014

Лучков В.В., кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория государства и права»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Аннотация: В статье проанализированы вопросы юридической ответственности в системе местного самоуправления. Проанализированы различные позиции ученых в отношении понятия юридической ответственности в муниципальном праве, акцентируется внимание на позитивной ответственности.

Ключевые слова: местное самоуправление, юридическая ответственность, органы местного самоуправления, муниципально-правовые отношения.

Институт ответственности является одним из самых проблематичных институтов муниципального права. Отсутствие на общегосударственном уровне концепции правового регулирования ответственности субъектов, реализующих право на местное самоуправление, негативным образом сказывается на правоприменительной практике. При этом отрицательным фактором является и нестабильность самого законодательства о местном самоуправлении.

Основой юридической ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами является конституционная норма, обязывающая органы власти, граждан и их объединения соблюдать Конституцию и законы, соответствующие нормы законодательства о местном самоуправлении. Конкретное закрепление нормы об ответственности получили в Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее ФЗ № 131).

В частности в соответствии со статьей 70 данного закона органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед населением муниципального образования, государством и юридическими лицами. Таким образом, можно считать, что в системе местного самоуправления могут применяться все известные виды ответственности: конституционно-правовая, административная, уголовная, гражданско-правовая, дисциплинарная.

Однако следует учитывать одну особенность. Как известно в российском праве нет отраслей, где бы юридическая ответственность возлагалась на субъекты права без учета их вины. В муниципальном же праве также как и в конституционном вина не может быть сведена к традиционному пониманию психического отношения субъекта муниципально - правовых отношений к деянию, не соответствующему должному поведению, а также его последствиям. Например, когда суд признает тот или иной нормативный правовой акт не соответствующим действующему законодательству безотносительно наличия или отсутствия вины представительного органа местного самоуправления, принявшего муниципальный правовой акт, главы муниципального образования, подписавшего акт. Это связано не столько с муниципально-правовой ответственностью, сколько с действием принципа раз-

граничения полномочий в структуре органов местного самоуправления.

В муниципальном праве широкое распространение имеет точка зрения, что юридическая ответственность – один из видов негативной реакции государства на правонарушение. Так, по мнению О.Е. Кутафина, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц – это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций [1].

Однако определение ответственности как реакции государства на правонарушение и претерпевание правонарушителем неблагоприятных последствий, на наш взгляд, трудно применимо к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, так как в этих отношениях правильнее говорить о реакции прежде всего самого населения, а не государства. Кроме того, связывание такой реакции только с правонарушением не соответствует, природе взаимоотношений и должностных лиц местного самоуправления с населением муниципального образования.

С точки зрения Уварова, ответственность органов местного самоуправления - многогранное понятие: понятие ответственности в широком значении этого слова употребляется как отношение органов местного самоуправления к населению муниципального образования, ко всему обществу или государству с точки зрения выполнения этими органами возложенных на них задач и требований. В узком юридическом значении под термином «ответственность» понимается реакция государства на совершенное органом местного самоуправления правонарушение, связанная с претерпеванием последним неблагоприятных для него последствий.»

Мы согласны, что установленные законом санкции за допущенные правонарушения, а также неотвратимые и адекватные меры по их применению – неперемное условие не только искоренения нарушений правовых норм, но и реализация одного из важнейших принципов взаимоотношений государства и местного самоуправления – государственный контроль в форме правового воздействия. Однако сводить юридическую ответственность только к ее негативному аспекту, по нашему мнению, не правомерно, а самое главное это не отвечает социальной

и правовой природе местного самоуправления.

К.А. Амирбеков, занимая другую позицию, подчеркивает, что отличие муниципально-правовой ответственности состоит в том, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления предполагает не только (и не столько) акцент на кару в плане государственного принуждения, но в большей степени ориентирована на позитивные аспекты [2].

По мнению некоторых других ученых позитивный смысл юридической ответственности возникает из обязанности органов местного самоуправления осуществлять положительные действия, в точном соответствии следуя нормам конституционного и текущего законодательства, уставов муниципальных образований. Как видим налицо две модели ответственности, что характеризует сам феномен юридической ответственности.

По нашему мнению, сформулировать концептуальные основы института ответственности в системе местного самоуправления можно лишь раскрыв природу местного самоуправления. Соответственно мы сможем решить вопрос об определении понятия «местное самоуправление», который до сих пор является одним из главных и дискуссионных в теории местного самоуправления.

Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 определяет местное самоуправление, как форму осуществления народом своей власти, хотя предшествующий аналогичный закон - ФЗ N 154-ФЗ от 28 августа 1995 года определял местное самоуправление как самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Надо отметить, что последнее определение полностью соответствует ст.3 Конституции РФ, где говорится: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Обратившись к Европейской Хартии местного самоуправления, первоисточниками которой являются аутентичные тексты на французском и английском языках, мы видим, что действующий официальный перевод на русский язык не вполне адекватен, поскольку в Хартии говорится о местном самоуправлении как о власти населения, реализуемой, в том числе, через особые учреждения, то есть органы местного самоуправления, а не власти самих органов местного самоуправления.

Говоря о праве на местное самоуправление, необходимо указать, что это не аналог прав граждан, а элемент квалификации местного самоуправления как одного из проявлений власти народа, так как необходимо разделять право граждан на участие в местном самоуправлении и право населения на осуществление местного самоуправления.

Право населения на осуществление местного самоуправления - это одна из составных частей права народа на власть. Существом местного самоуправления является решение вопросов местного значения, а также иная деятельность по представлению и защите интересов местных сообществ, то есть населения муниципальных образований.

Но эта деятельность является не только правом, но и обязанностью решать вопросы местного значения, осуществлять иную деятельность, законодательно отнесенную к ведению местного самоуправления, нести ответственность за законность и целесообразность деятельности

представителей населения.

Кроме того, бремя местного самоуправления включает в себя такие обязанности граждан как:

- соблюдать общеобязательные правила, установленные органами местного самоуправления;
- взаимодействовать с муниципальной властью и ее представителями в формах, регламентация которых осуществлена как законами, так и актами самой муниципальной власти;
- воздерживаться от действий, осуществление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления.

Еще один элемент бремени местного самоуправления это ограничения отдельных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые федеральными законами в отношении выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих.

Таким образом, ответственность органов местного самоуправления, по нашему мнению, необходимо рассматривать в двух аспектах: позитивном (проспективном) и негативном (ретроспективном). Причем, учитывая сказанное выше о природе местного самоуправления, акцент должен быть сделан на позитивную ответственность.

Под позитивной ответственностью местного самоуправления следует понимать ответственную деятельность по решению вопросов местного значения в соответствии с Конституцией и законодательством Российской Федерации. Она строится не только (и не столько) на запрете определенного поведения, но и вызывает к жизни позитивную ответственность, требует от субъектов права активного поведения для достижения общественно полезных целей.

Как отмечают в своей монографии «Общая теория юридической ответственности» Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский: «Анализ позитивной ответственности – как социальной, так и юридической, имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Важнее и целесообразнее предупредить о наступлении негативной ответственности и с помощью позитивной ответственности предотвратить нежелательный вариант поведения, а не применять реальные меры общественного и государственного принуждения» [3]. Это суждение, на наш взгляд, самым непосредственным образом относится к местному самоуправлению.

Известный русский мыслитель И.А. Ильин писал, что ответственность «есть живое чувство предстояния и призванности, стремление к самосовершенствованию. Еще не совершив поступка, человек уже знает о своей ответственности. И это дисциплинирует его и вдохновляет. Последующая ответственность есть результат искаженного правосознания, негативного поведения индивида. Она – антипод предварительной ответственности, то есть безответственности» [4].

В связи с этим, нужно сказать, что добровольная форма реализации юридической ответственности в системе местного самоуправления не сводится и не растворяется в понятиях «обязанность», «правомерное поведение», «поощрение», «осознание обязанности», «волевое отношение к обязанностям», как считают некоторые ученые.

Во-первых, юридическая обязанность - вид и мера должного или требуемого должного поведения. В основе обязанности лежит юридически закрепленная необходимость. Одна обязанность не может характеризовать всю ответственность в целом. Она не может существовать без

своей основы - правовой нормы, но и правовая норма не характеризует ее полностью и не исчерпывает понятие добровольной ответственности. Правовая норма является основанием юридической ответственности.

Во-вторых, юридическая обязанность, как и все право, рассчитано, прежде всего, на осознанное и волевое поведение. Это осознание выражается через позитивное психическое отношение к ней, но не сводится к последнему, так как позитивное отношение должно так сказать опредметиться в реальном правомерном поведении. Чувство долга, ответственности - не есть сама ответственность. Это субъективная сторона правомерного и ответственного поведения.

В-третьих, юридическая ответственность не тождественна обязанности, так как эта обязанность реализуется в осознанном, волевом правомерном поведении - внешнем выражении ответственности.

В-четвертых, правоотношение, участником которого является ответственный субъект местного самоуправления, возникает и функционирует на основе правовой нормы.

Добровольная форма реализации ответственности немислима без осознания, но осознание своих действий является только ее субъективной характеристикой, отражающая связь правовой нормы с внешним поведением субъекта.

На основании изложенного, представляется возможным дать следующее определение: «Юридическая ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц представляет собой необходимость

субъектов ответственности действовать в интересах муниципального образования в соответствии с возложенными на них обязанностями, отвечать в установленном порядке за свое юридически значимое поведение, а в случае отклонения - претерпевать неблагоприятные последствия».

В заключение, следует подчеркнуть, что назначение ответственности раскрывается в ее служебной роли, которую она выполняет в качестве основного принципа местного самоуправления. Достижение же цели юридической ответственности в местном самоуправлении состоит, по нашему мнению, не столько в наказании виновных, сколько в обеспечении и защите права населения на местное самоуправление, в обеспечении зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления от основного источника муниципальной власти, основного субъекта права на осуществление местного самоуправления, а именно населения муниципального образования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кугафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 335.
2. Амирбеков К.А. Местное самоуправление в системе публичной власти. Гарантии прав и проблема ответственности. //Право и жизнь. 2000. № 30. С. 17.
3. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: Монография. - СПб. 2007. С. 15.
4. Ильин И.А. Путь к очевидности. - М., 1993. С. 305.

THE LEGAL RESPONSIBILITY IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

© 2014

Luchkov V.V., candidate of legal Sciences, associate Professor of the Institute of law
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Abstract: the paper analyzes The issues of legal liability in the system of local government. Analyzed different positions of scientists in relation to the notion of legal responsibility in municipal law, focusing on the positive responsibility

Keywords: local self-government, the legal responsibility of local authorities, municipal-legal relations.

УДК 340

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВОСПИТАТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ С РЕГУЛЯТИВНОЙ, ПРЕВЕНТИВНОЙ И КАРАТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИЕЙ

© 2014

Мелкумян М.Г., аспирант
Самарская гуманитарная академия, Самара, Россия

Аннотация: В статье исследуются проблемы взаимодействия воспитательной функции юридической ответственности с превентивной, карательной, восстановительной и регулятивной функциями. Определяется взаимодействие воспитательной функции с каждой из функций юридической ответственности. Подчеркивается системность функций юридической ответственности.

Ключевые слова: воспитательная функция; юридическая ответственность; взаимодействие функций; превентивная функция; карательная функция.