

СОСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ© 2015 г. Сергей Геннадьевич Соловьев¹

Краткая аннотация: настоящая статья посвящена исследованию состава муниципального правонарушения. В ней проведен анализ теоретических и практических проблем, связанных с применением данной правовой конструкции.

Annotation: this article is devoted to the research of municipal crime elements and analyses theoretical and practical problems connected with the use of this legal construction.

Ключевые слова: муниципально-правовая ответственность, муниципальное правонарушение, состав муниципального правонарушения.

Key words: municipal-legal responsibility, municipal crime, municipal crime elements.

В юридической теории и практике о муниципальной ответственности всерьез заговорили относительно недавно. Основным толчком к разработке теоретических аспектов муниципально-правовой ответственности послужило обособление органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, закрепленное в ст. 12 Конституции РФ, а также выделение в гл. 10 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.² (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г.) ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Как отмечает Е.М. Заболотских³, в науке муниципального права в отношении содержания муниципально-правовой ответственности можно выделить три основные позиции:

1) муниципально-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности перед населением муниципального образования⁴;

2) муниципально-правовая ответственность – комплексный вид юридической ответственности, охватывающий все отношения ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами⁵;

3) муниципально-правовой ответственности как отдельного вида юридической ответственности не существует. В юриспруденции следует говорить о видах конституционно-правовой ответственности за нарушение муниципально-правовых норм⁶.

Однако необходимо признать тот факт, что приведенные подходы замыкают рассмотрение содержания муниципально-правовой ответственности на формально-юридических аспектах, совершенно не проясняя вопроса о ее публичной природе. В связи с этим следует указать, что, в нашем понимании, публично-правовая природа муниципально-правовой ответственности производна от публично-правовой природы местного

¹ Заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права ФГБОУ ВПО “Южно-Уральский государственный университет” (Национальный исследовательский университет), доктор юридических наук, профессор (E-mail: soloviev@feml.susu.mias.ru).

² См.: Росс. газ. 2003. 8 окт.

³ См.: Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления. Науч.-практ. пос. М., 2011.

⁴ См.: Муниципальное право России. Учеб. / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М., 2006. С. 197; Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 34.

⁵ См.: Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (Вопросы теории). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Измайлова Е.В. Юридические механизмы института ответственности в системе местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2007.

⁶ См.: Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал рос. права. 2005. № 6. С. 81–88; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 61.

самоуправления, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации создается государством для решения вопросов, не требующих прямого государственного регулирования и допускающих их решение в режиме самоуправления.

Согласно данному подходу государство, доверяя муниципальному уровню власти решение тех или иных вопросов, имеющих местное значение, не должно устраниваться от контроля за законностью и эффективностью решения вопросов, закрепленных за муниципалитетами в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г., так как оно, с одной стороны, концептуально, организационно, нормативно и финансово определяет функционирование системы местного самоуправления, а с другой – обязано обеспечить контроль управляемости всех сфер государственной жизни, включая местное самоуправление.

При этом, как указывает В.Е. Чиркин, “в любом муниципальном образовании есть своя публичная власть. Это – власть негосударственная. Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление – это негосударственная муниципальная публичная власть... Власть каждого коллектива – одно из звеньев публичной власти всего российского многонационального народа”⁷.

В соответствии с вышеизложенным подходом очевидным становится публичная природа муниципально-правовой ответственности⁸, так как субъекты муниципально-правовой ответственности несут ответственность как перед государством, так и перед рядом субъектов местного самоуправления, входящим в систему публичной власти Российской Федерации и определяющим публично-правовое содержание муниципально-правовой ответственности.

Вместе с тем если к содержанию муниципально-правовой ответственности подходить с формально-юридической точки зрения и исходить из того, что ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам

муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений⁹, то станет очевидно, что институт муниципально-правовой ответственности не может исчерпываться только нормами, устанавливающими ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

В рамках муниципальной отрасли права наряду с органами и должностными лицами местного самоуправления неизбежно должны выделяться и иные субъекты муниципальных правоотношений, в отношении которых устанавливаются виды юридической ответственности, предусмотренные нормами муниципального права. К числу указанных субъектов следует отнести: депутатов представительного органа муниципального образования, местных жителей, участвующих в муниципальных правоотношениях единолично и коллегиально; кандидатов на муниципальные должности; избирательную комиссию муниципального образования как муниципальный орган, не входящий в структуру органов местного самоуправления.

При этом следует учитывать, что в настоящее время спорным является вопрос о том, относятся ли депутаты представительного органа муниципального образования к должностным лицам местного самоуправления.

В муниципальной теории и практической правоприменительной деятельности весьма часто идет смешение депутатских права голоса, права на участие в коллективном принятии решения и непосредственно решения представительного органа. Как указывает Е.С. Шугрина, следуя подобному подходу, можно сказать, что избиратель, обладавший правом голоса и голосовавший в 1993 г. за Конституцию РФ, являлся должностным лицом¹⁰.

Конституционным Судом РФ в Определении от 1 июня 2010 г. № 885-О отмечается, что то обстоятельство, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. не относит депутата представительного органа муниципального образования к числу должностных лиц местного самоуправления (ст. 2, 40), само по себе не означает, что такой депутат не может признаваться должностным лицом по смыслу п. 1 примечаний к ст. 285 и примечания к ст. 318 УК РФ. При этом согласно мнению Конституционного Суда РФ,

⁷ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал рос. права. 2009. № 7.

⁸ Как отмечает Л.Б. Ескина, современные исследователи полагают выделять публично-правовую и частноправовую ответственность в соответствии с самыми крупными компонентами структуры права – частным и публичным (см.: Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 4).

⁹ См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 1998. С. 322.

¹⁰ См.: Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: злоупотребление правом, злоупотребление властью или игнорирование права? // Муниципальная служба. 2012. № 3.

изложенному в Определении от 1 апреля 1996 г. № 9-О, решение вопроса о понятии должностного лица как субъекта преступления не может быть выведено из буквы и смысла закрепленных в Конституции РФ положений, не затрагивает конституционных прав и свободы граждан и по своему характеру и значению не относится к числу конституционных. Оценка оснований, по которым законодатель счел необходимым установить определенные признаки, раскрывающие понятие должностного лица, находится за рамками полномочий Конституционного Суда РФ.

В постановлении же Пленума Верховного Суда РФ “О судебной практике по делам о взятничестве и коммерческом подкупе” от 10 февраля 2000 г. (в ред. от 22 мая 2012 г.) в качестве субъектов преступления называются лица, осуществляющие законодательную власть: члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Федерации. Депутаты представительных органов муниципальных образований не указываются в качестве субъектов данных должностных преступлений. По мнению Е.С. Шугриной, если бы Пленум относил к категории должностных лиц депутатов представительных органов местного самоуправления, они были бы включены в приведенный перечень сразу после депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Федерации¹¹.

При рассмотрении субъектного состава муниципально-правовой ответственности следует также учитывать и тот факт, что в муниципальных отношениях есть не только властные, но и иные отношения, имеющие невластную (самоуправленческую) природу. Однако в настоящее время подобные отношения имеют, как правило, минимальный уровень правового урегулирования и не предполагают применения мер юридической ответственности, закрепленных в нормах муниципального права, и, следовательно, не влияют на природу и классификацию юридических составов муниципальных правонарушений.

К числу подобных отношений можно отнести отношения, возникающие в процессе функционирования таких форм самоорганизации населения, как территориальное общественное самоуправление, конференция граждан, иные, допускаемые законодательством Российской Федерации формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении

местного самоуправления, а также отношения, вытекающие из местных традиций и обычаев, определяющих организацию и деятельность самоуправления в отдельных местностях.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, исходя из субъектов, перед которыми ответственны муниципальные органы и должностные лица, применительно к ним в рамках муниципального права традиционно выделяются следующие виды юридической ответственности: ответственность перед населением, ответственность перед государством, ответственность перед физическими и юридическими лицами.

Однако если принять во внимание тот факт, что определяющий элемент в структуре любого вида ответственности – субъект, наделенный правом налагать определенные виды ответственности, то следует присоединиться к мнению Н.Н. Черногора, отмечающего, что субъектом, уполномоченным применять соответствующие санкции к органам и должностным лицам местного самоуправления, является, как правило, не население (и тем более не юридические и физические лица), а государство в лице его органов¹². В связи с этим правильнее ответственность субъектов муниципальных правоотношений подразделять в зависимости не от субъекта ответственности, а от охраняемого интереса на следующие виды: ответственность за нарушение государственных интересов, ответственность за нарушение муниципальных интересов, ответственность за нарушение частных интересов.

Как отмечают в своих работах многие исследователи муниципально-правовых проблем¹³, в целях организации должного функционирования современной системы местного самоуправления используются также разнообразные виды юридической ответственности. Применительно к субъектам, участвующим в процессе функционирования местного самоуправления, могут

¹² См.: Черногор Н.Н. Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке // Гос. и право. 2007. № 11. С. 44.

¹³ См., например: Ревенко Л.А. Полномочия федеральных органов и органов субъектов Федерации по законодательному регулированию организации местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 76; Волкова В.В. О юридической ответственности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1. С. 21; Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 34.

¹¹ См.: там же.

быть применены разнообразные виды юридической ответственности: конституционно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, административно-правовая, дисциплинарная, финансово-правовая и др. Вместе с тем все указанные виды юридической ответственности вытекают не из муниципально-правовых отношений и направлены на защиту объектов, обеспечиваемых в рамках других отраслей права.

Применительно к анализируемому вопросу нельзя согласиться с мнением И.А. Алексеева о том, что нарушение норм муниципального права есть основа для возникновения различных видов юридической ответственности¹⁴. В случае же нарушения норм муниципального права возможно возникновение только отношений муниципально-правовой ответственности. Возникновение же иных видов ответственности (гражданско-правовой, дисциплинарной и т.д.) предполагает наличие соответствующих правоотношений, предусматривающих специализированные отраслевые санкции (например, возмещение вреда должностными лицами органов местного самоуправления за противоправные действия или бездействие предполагает возникновение соответствующих гражданско-правовых отношений).

Как отмечает С.А. Авакьян, «наличие мер ответственности – такой же неотъемлемый признак отрасли, как и свои общественные отношения, и свои нормы, их регулирующие»¹⁵. В связи этим очевидно, что применительно к проблематике муниципального права интерес представляет именно муниципально-правовой вид юридической ответственности.

Однако следует указать, что термины «муниципальная ответственность», «муниципально-правовая ответственность», весьма часто употребляемые в научной литературе, официально не применяются в текстах нормативных актов. При этом правоприменители в лице судей Конституционного Суда РФ допускают терминологическое использование понятия «муниципальная ответственность» для характеристики санкций, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления¹⁶.

В нашем же понимании, если муниципальное право признано как отрасль российского права и если существуют специфические разновидности ответственности за совершение правонарушений в сфере осуществления местного самоуправления, логично будет их объединить в один вид юридической ответственности, определив ее как муниципально-правовую ответственность, и использовать данный термин как в теории муниципального права, так и в нормотворческой и правоприменительной практике.

Как отмечают А.Н. Кокотов и А.С. Саломаткин, муниципально-правовая ответственность может выполнять не только карательную, но и восстановительную, предупредительную и воспитательную функции¹⁷. В связи с этим, отталкиваясь от общих подходов к природе юридической ответственности, непосредственно муниципально-правовую ответственность можно рассматривать в двух смыслах:

1) в позитивном смысле муниципально-правовая ответственность, как указывает А.С. Борисов¹⁸, представляет собой ответственное отношение субъектов местного самоуправления к своим обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение.

Применительно к данному смыслу муниципально-правовой ответственности следует учитывать то, что если отталкиваться от вышеприведенного определения юридической ответственности, то позитивная муниципально-правовая ответственность не может быть отнесена к видам юридической ответственности;

2) в негативном (ретроспективном) смысле муниципально-правовая ответственность субъектов местного самоуправления определяется такими авторами, как О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, Н.В. Постовой, В.В. Таболин, В.В. Пылин, как ответственность за их деятельность в сфере осуществления местного самоуправления, которая отклоняется от модели, предусмотренной диспозицией муниципально-правовой нормы или совокупностью муниципально-правовых норм.

¹⁴ См.: Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал рос. права. 2006. № 9.

¹⁵ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 9.

¹⁶ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного

органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

¹⁷ См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. Учеб. М., 2005. С. 318, 319.

¹⁸ См.: Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 12.

В негативном смысле муниципально-правовая ответственность наступает в результате правоприменительной деятельности различных государственных и муниципальных органов, а также населения муниципального образования.

Необходимо отметить, что применительно к составу муниципального правонарушения интерес представляет второй подход к понятию муниципально-правовой ответственности субъектов местного самоуправления. Поэтому, рассматривая муниципально-правовую ответственность, следует присоединиться к мнению И.А. Алексеева¹⁹ и говорить о соответствующем правовом институте, представляющем собой совокупность муниципально-правовых норм, определяющих материальные и процессуальные основания привлечения субъектов местного самоуправления к муниципально-правовой ответственности, а также санкции за совершение ими муниципального правонарушения.

В содержании данного правового института представляется целесообразным выделить следующие его основные признаки.

1. Муниципально-правовая ответственность наступает при наличии определенного состава правонарушения, предусмотренного нормами муниципального права.

2. Муниципально-правовая ответственность предполагает специфические санкции, установленные нормами муниципального права и реализуемые в строго определенных процедурах.

1. Муниципально-правовая ответственность наступает при наличии определенного состава правонарушения, предусмотренного нормами муниципального права

Применительно к составу муниципального правонарушения следует указать, что для любого вида ответственности репрессивного характера всегда основой возникновения является нарушение соответствующих норм права (например, для уголовной – нарушение нормы права, определенной в УК РФ, для материальной – нарушение норм трудового законодательства). Для муниципальной ответственности, соответственно, – нарушение норм муниципального права.

Нельзя согласиться с мнением И.А. Алексеева о том, что нарушение норм муниципального права есть основа для возникновения различных

видов юридической ответственности²⁰. С нашей точки зрения, нарушение норм муниципального права влечет только муниципально-правовую ответственность. Вместе с тем определенное деяние субъекта муниципальных правоотношений может повлечь возникновение иных правоотношений (уголовно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых и т.д.), предполагающих свои специфические виды ответственности.

Рассматривая состав муниципального правонарушения, особо отметим, что данный вид юридической ответственности наступает у субъектов местного самоуправления за реализацию вверенных муниципальных полномочий, а также за выполнение обязанностей, закрепленных нормами муниципального законодательства.

Следуя общим требованиям теории права, в структуре правонарушения, предусмотренного нормами муниципального права, необходимо выделить следующие элементы, образующие состав муниципального правонарушения: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Объектом муниципального правонарушения являются урегулированные нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в сфере осуществления местного самоуправления. Важно отметить, что объектом муниципального правонарушения является не всякое отношение, а только то, на которое посягает муниципальное правонарушение и которое охраняется муниципально-правовыми санкциями. При этом в составе объекта муниципального правонарушения необходимо выделять и предмет соответствующего отношения, представляющий собой то благо, по поводу которого возникает муниципальное правоотношение.

Например, в случае издания главой муниципального образования нормативного правового акта, противоречащего законодательству, объектом указанного правонарушения будут являться общественные отношения, возникающие в сфере муниципального правотворчества, а предмет данного правонарушения составит функционирование нормативной системы конкретного муниципального образования.

Объективная сторона муниципального правонарушения характеризует внешнюю сторону соответствующего правонарушения. Она заключается в совершении виновным конкретных действий (бездействие), представляющих общественную опасность и запрещенных нормами

¹⁹ См.: Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Гос. и право. 2006. № 7. С. 99.

²⁰ См.: Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности.

муниципального права. Традиционно к признакам объективной стороны муниципального правонарушения относятся общественно опасное деяние (действия, бездействие) и общественно опасные последствия (ущерб охраняемым законом общественным отношениям или реальная угроза нанесения такого вреда). Для определения взаимосвязи и взаимозависимости этих признаков в праве используется такое философское понятие, как “причинная связь”, которая во многих случаях очевидна, но иногда ее достаточно сложно установить.

В муниципальном законодательстве последствия указываются не всегда. В связи с этим составы муниципального правонарушения следует подразделять на два вида:

1) в **“формальных”** составах муниципального правонарушения к числу обязательных признаков объективной стороны относится только деяние.

Например, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. ответственность главы муниципального образования в виде отрешения от должности может наступить в случае издания последним нормативного правового акта, противоречащего законодательству Российской Федерации, установления отмеченных противоречий соответствующим судом и непринятия главой муниципального образования в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока мер по исполнению решения суда;

2) в **“материальных”** составах **муниципального правонарушения** к числу обязательных признаков объективной стороны относятся деяние и последствия.

Например, согласно ст. 74.1 вышеназванного Федерального закона представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку в случае принятия последним решений, совершения действий либо бездействия, повлекших наступление просроченной задолженности муниципального образования, нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства Российской Федерации.

Следует указать, что признаком объективной стороны муниципального правонарушения является противоправность поведения субъекта, заключающаяся в несоответствии поведения нормам муниципального права.

Опираясь на рассуждения С.А. Авакьяна о формах объективной стороны в конституционных

правонарушениях²¹, можно выделить следующие варианты недолжного поведения субъекта муниципального правонарушения: неприменение муниципально-правовой нормы; недолжное применение муниципально-правовой нормы, что может быть выражено в недостаточно эффективной реализации предписаний нормы; прямое нарушение муниципально-правовой нормы.

При рассмотрении содержания отдельных муниципальных правонарушений необходимо учитывать такие составляющие объективной стороны рассматриваемого правонарушения, как способ и другие обстоятельства его совершения, которые производны от следующих характеристик соответствующего деяния: времени, неоднократности, систематичности и повторности.

Например, при проведении процедуры отзыва депутата муниципального представительного органа, предусмотренного п. 8 ч. 10 ст. 40 вышеуказанного Федерального закона и реализуемого населением муниципального образования, как правило, учитываются такие признаки объективной стороны рассматриваемого правонарушения, как неоднократность, систематичность и повторность.

Переходя к **субъектам муниципального правонарушения**, следует обратить внимание на мнение С.Д. Князева, который отмечает тот факт, что, говоря об использовании института муниципально-правовой ответственности в сфере местного самоуправления, прежде всего необходимо остановиться на субъектах, которые могут быть подвергнуты этому виду ответственности. Поскольку законодательство не предлагает никаких, даже самых общих, дефиниций муниципально-правовой ответственности, то и определение круга лиц, которые могут быть подвергнуты соответствующим санкциям, вызывает серьезные затруднения²².

При этом, если буквально толковать содержание гл. 10 данного Федерального закона, напрашивается вывод о том, что только органы и должностные лица местного самоуправления могут нарушить нормы о местном самоуправлении и нести за это ответственность. Однако, как точно определяет Р.М. Усманова²³, согласно ст. 7 отмеченного Закона решения местного самоуправления обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципальными образованиями, предприятиями, учреждениями, организациями,

²¹ См.: Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Сов. гос. и право. 1975. № 10. С. 22.

²² См.: Князев С.Д. Указ. соч.

²³ См.: Усманова Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2.

гражданами. В ч. 3 указанной статьи содержится норма о том, что за неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. Аналогичные нормы содержатся в законах субъектов Федерации.

В связи с этим к **субъектам муниципального правонарушения** следует отнести лиц, совершивших предусмотренное муниципальным законодательством общественно опасное деяние и способных нести за него муниципальную ответственность. Таким образом, соответствующие лица наделяются муниципальной деликтоспособностью, которую следует рассматривать как элемент их муниципальной правосубъектности.

При этом гипотетически субъектами муниципального правонарушения могут являться все лица, участвующие в процессе осуществления местного самоуправления: органы и должностные лица государственной власти, органы и должностные лица общественных организаций, муниципальные органы и должностные лица, органы и должностные лица юридических лиц, граждане Российской Федерации, лица без гражданства.

Однако, исходя из анализа перечня нормативно установленных на сегодня муниципально-правовых санкций, к субъектам муниципального правонарушения следует отнести: органы местного самоуправления; должностных лиц местного самоуправления; депутатов представительного органа муниципального образования; местных жителей, участвующих в муниципальных правоотношениях единолично и коллегиально; кандидатов на муниципальные должности; избирательную комиссию муниципального образования как муниципальный орган, не входящий в структуру органов местного самоуправления.

В теоретических целях субъектов муниципального правонарушения можно подразделить на два вида: индивидуальные субъекты муниципального правонарушения и коллективные субъекты муниципального правонарушения.

В свою очередь, индивидуальных субъектов муниципального правонарушения в зависимости от их правового положения разумно подразделить на несколько групп: депутаты представительного органа муниципального образования, члены выборного органа местного самоуправления, главы муниципальных образований, главы администраций муниципальных образований, жите-

ли муниципального образования, кандидаты на муниципальные должности.

Говоря о коллективных субъектах муниципального правонарушения, важно помнить о том, что данные субъекты представляют собой не просто совокупность индивидуальных субъектов, а определенным образом внутренне организованный коллектив²⁴, являющийся субъектом муниципально-правовых отношений. С учетом этого к коллективным субъектам муниципального правонарушения можно отнести: представительный орган муниципального образования, избирательную комиссию муниципального образования, администрацию муниципального образования.

Субъективная сторона муниципального правонарушения отражает в праве психическую деятельность субъекта, непосредственно связанную с совершением муниципального правонарушения. Она образует психологическое, т.е. субъективное, содержание муниципального правонарушения и поэтому является его внутренней (по отношению к объективной) стороной.

Субъективная сторона муниципального правонарушения предполагает наличие вины соответствующего субъекта. Под виной понимается психическое отношение лица к совершаемому им общественно опасному деянию, предусмотренному муниципальным законом, и его последствиям.

Вина в муниципальном правонарушении может быть выражена либо в форме умысла, либо неосторожности. При этом в практике применения норм, закрепляющих муниципальную ответственность, форма вины (умысел или неосторожность) не влияет на квалификацию того или иного правонарушения.

Следует учитывать, что в соответствии с российским законодательством ответственность за муниципальное правонарушение не может быть наложена при отсутствии вины субъекта муниципально-правовых отношений. По мнению В.О. Лучина, в сфере публичного права нет отрасли, где ответственность возлагалась бы на субъектов без вины²⁵. Однако Конституционный Суд РФ использует более обтекаемую формулировку: наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. непосредственно

²⁴ См.: Гуркова С.Г., Чеботарев Г.Н. Субъективные признаки состава муниципального правонарушения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 31.

²⁵ См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 292.

закреплено²⁶. При этом, как отмечает Ю.С. Артюхов, вина в муниципальном правонарушении ассоциируется главным образом с наличием у субъекта возможности надлежащим образом исполнить муниципальные правовые обязанности и непринятием им всех необходимых мер для того, чтобы не допустить муниципального правонарушения. В этом и будет заключаться вина субъекта²⁷.

Вместе с тем применительно к определению вины в муниципальном правонарушении следует учитывать тот факт, что в системе местного самоуправления имеет место муниципально-правовая ответственность, наступающая не за совершение правонарушения, а только по юридически подтвержденному факту утраты органами и должностными лицами местного самоуправления доверия населения²⁸. В данном случае вина соответствующего субъекта будет заключаться в том, что он не оправдал доверия населения, представляющего собой трудно определяемый субъективный показатель, в котором сочетаются политические и правовые меры ответственности. Вероятно, при конструировании подобных муниципально-правовых составов законодателю предпочтительнее использовать более четкие дефиниции, например “невыполнение предвыборных обещаний”.

Необходимо также признать, что вышеприведенное правило о невозможности наложения ответственности за муниципальное правонарушение при отсутствии вины субъекта муниципально-правовых отношений безотказно действует в отношении индивидуальных субъектов муниципальных правоотношений. Однако при его применении в отношении коллективных субъектов муниципального правонарушения возможны проблемы.

Это связано с тем, что установление формы и факта наличия их вины практически невозможно, так как это – коллективные субъекты и их воля складывается из совокупности волеизъявлений официальных лиц, их образующих. Очевидно, что форма и факт наличия вины коллективного субъекта муниципальных правоотношений теоретически могут быть установлены только лишь в случае открытого и единогласного волеизъявления должностных лиц, образующих волеизъявление

соответствующего органа (например, представительного органа муниципального образования).

В связи с этим ряд ученых ставят вопрос о необходимости вины применительно к деликтам, в которых стороной выступают органы публичной власти. По их мнению, логическая конструкция состава такого деликта может быть и несколько усеченной – в числе признаков составов подобных деликтов отсутствует такой элемент их состава, как вина²⁹. В соответствии с подобным подходом если применительно к традиционным видам юридической ответственности в публичных отраслях права действует презумпция невиновности, то муниципально-правовая ответственность должна основываться на презумпции вины, что в особенности касается оценки деяний органов публичной власти.

По нашему мнению, подобное разграничение применения презумпций виновности и невиновности в рамках одного института муниципально-правовой ответственности представляется весьма спорным. Поэтому, на наш взгляд, следует признать целесообразным использование в отношении определения вины коллективных субъектов муниципальных правоотношений принципа объективного вменения, вытекающего из трактовки вины в римском праве *si omnia quae oportuit, observavit, caret culpa* (нет вины, если соблюдено все, что требовалось (лат.)), содержащегося в мусульманской правовой системе, сознательно исключающей психологические элементы вины³⁰, и закрепленного в настоящее время в административном законодательстве России (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ).

С нашей точки зрения, содержание данного принципа применительно к муниципально-правовой проблематике можно изложить в следующем виде: коллективный субъект муниципальных правоотношений признается виновным в совершении муниципального правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых муниципальным законодательством Российской Федерации или законами субъекта Федерации предусмотрена муниципально-правовая ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

II. Муниципально-правовая ответственность предполагает специфические санкции,

²⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2001. № 7.

²⁷ См.: Артюхов Ю.С. Некоторые вопросы муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.

²⁸ См.: Алексеев И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности.

²⁹ См.: Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11.

³⁰ См.: Виноградов В.А. Состав конституционного деликта // Законодательство. 2003. № 10. С. 66.

установленные нормами муниципального права и реализуемые в строго определенных процедурах

Как отмечает Д.М. Иванов, меры муниципально-правовой ответственности (муниципально-правовые санкции) включены в общеправовую систему мер публичного принуждения. Они представляют собой форму реагирования государства и общества на нарушение законодательства, регулирующего порядок осуществления местного самоуправления, и являются внешним материальным выражением публично-властного принуждения за совершение муниципального правонарушения³¹.

В соответствии с теорией права термин “санкция” происходит от лат. *sanctio* – строжайшее постановление. Отталкиваясь от общеправового смысла данного термина, в муниципальном праве под санкцией следует понимать меру государственного или муниципально-властного принуждения к исполнению норм права, сопряженную с публично-властной реакцией на факт совершения муниципального правонарушения и отрицательной оценкой неправомерного поведения в сфере осуществления местного самоуправления.

Муниципально-правовые санкции имеют ряд особенностей, обусловленных спецификой муниципальных отношений:

1) содержание муниципально-правовых санкций заключается в лишении субъекта муниципально-правовых отношений полномочий по решению вопросов местного значения либо прав, связанных с участием в местном самоуправлении;

2) процессуальный порядок применения конкретной муниципально-правовой санкции, в отличие от многих традиционных отраслей права (уголовного, административного, трудового), не является единым, а устанавливается нормой соответствующего муниципально-правового акта.

По нашему мнению, муниципально-правовые санкции в зависимости от инстанции ответственности, т.е. субъекта, перед которым наступает ответственность, можно подразделить на несколько видов.

1. Муниципально-правовые санкции, налагаемые государственными органами и должностными лицами:

³¹ См.: Иванов Д.М. Муниципально-правовая санкция: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 18.

1) *роспуск представительного органа муниципального образования*, предусмотренный ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. (в ред. от 25 июля 2011 г.) и реализуемый представительным органом государственной власти субъекта Федерации;

2) *отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации*, предусмотренное ст. 74 данного Федерального закона и реализуемое высшим должностным лицом субъекта Федерации;

3) *временное государственное управление*, предусмотренное ст. 75 указанного Федерального закона и реализуемое в зависимости от основания введения либо решением арбитражного суда субъекта Федерации, либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации;

4) *отзыв государственно-властных полномочий*, предусматриваемый в законах субъектов Федерации и реализуемый представительным органом субъекта Федерации;

5) *отмена или приостановление правовых актов*, предусмотренные ст. 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. и осуществляемые либо судебными органами, либо уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации, или уполномоченным органом государственной власти субъекта Федерации;

6) *отмена (признание незаконным) юридически значимого результата*.

К подобным муниципально-правовым санкциям относятся:

а) *отмена итогов голосования, результатов муниципальных выборов, местного референдума*, предусмотренная ч. 9 ст. 70 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г. (в ред. от 25 июля 2011 г.) и осуществляемая в результате правоприменительной деятельности судебного органа;

б) *аннулирование, отмена регистрации кандидата на муниципальных выборах*, предусмотренные ст. 76 вышеназванного Федерального закона и осуществляемые в результате правоприменительной деятельности избирательной комиссии субъекта Федерации либо судебного органа;

7) *расформирование муниципального органа*, предусмотренное в отношении избирательной комиссии муниципального образования

в соответствии со ст. 31 данного Федерального закона и осуществляемое судебным органом.

2. Муниципально-правовые санкции, реализуемые населением муниципального образования либо муниципальными органами и должностными лицами:

1) *отзыв депутата муниципального представительного органа, члена выборного органа местного самоуправления*, предусмотренный п. 8 ч. 10 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. и реализуемый населением муниципального образования;

2) *отзыв главы муниципального образования*, предусмотренный п. 9 ч. 6 ст. 36 указанного Федерального закона и реализуемый населением муниципального образования;

3) *досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования*, предусмотренное п. 6 ч. 6 ст. 36 данного Федерального закона и реализуемое соответствующим муниципальным органом;

4) *удаление в отставку главы муниципального образования*, предусмотренное ст. 74.1 этого же Федерального закона и реализуемое представительным органом муниципального образования;

5) *отказ в регистрации кандидата на муниципальные выборные должности*, предусмотренный ч. 24 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. и осуществляемый избирательной комиссией муниципального образования;

6) *отмена (признание незаконным) юридически значимого результата*.

К подобным муниципально-правовым санкциям относится *отмена итогов голосования, результатов выборов, местного референдума*, предусмотренная ч. 9 ст. 70 вышеназванного Федерального закона и осуществляемая избирательной комиссией муниципального образования.

Рассмотрев состав муниципального правонарушения и классифицировав специфические санкции, установленные нормами муниципального права, в заключение данного исследования представляется необходимым подвести его итоги и сделать ряд выводов.

Во-первых, в настоящее время назрела необходимость принятия на уровне Российской Федерации Муниципального кодекса РФ, в Общей части которого предлагается нормативно определить содержание правового института муниципально-правовой ответственности, представляющего

собой совокупность муниципально-правовых норм, определяющих материальные и процессуальные основания привлечения субъектов местного самоуправления к муниципальной-правовой ответственности, а также санкции за совершение ими муниципального правонарушения.

Во-вторых, при создании правовых конструкций, закрепляющих механизмы наступления муниципально-правовой ответственности, следует учитывать ее публичную природу, а также тот факт, что в муниципальных отношениях есть не только властные, но и иные отношения, имеющие невластную (самоуправленческую) природу.

В-третьих, к субъектам муниципального правонарушения следует относить лиц, совершивших предусмотренное муниципальным законодательством общественно опасное деяние и способных нести за него муниципальную ответственность.

В-четвертых, представляется целесообразным использование в отношении определения вины коллективных субъектов муниципальных правоотношений принцип объективного вменения, который применительно к муниципально-правовой проблематике предлагается нормативно закрепить в следующем виде: коллективный субъект муниципальных правоотношений признается виновным в совершении муниципального правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых муниципальным законодательством Российской Федерации или законами субъекта Федерации предусмотрена муниципально-правовая ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

В-пятых, в муниципальном праве под санкцией предлагается понимать меру публично-властного принуждения к исполнению норм муниципального права, сопряженную с публично-властной реакцией на факт совершения муниципального правонарушения и отрицательной оценкой неправомерного поведения субъекта в сфере осуществления местного самоуправления. В связи с этим муниципально-правовые санкции следует подразделять на два вида:

1) муниципально-правовые санкции, налагаемые государственными органами и должностными лицами;

2) муниципально-правовые санкции, налагаемые населением либо муниципальными органами и должностными лицами.