УДК 342

Упоров И.В., д.и.н., к.ю.н., профессор
Коваленко Н.В., преподаватель
Краснодарский университет МВД России
Россия, г. Краснодар

СОДЕРЖАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ

***Аннотация**: В научных работах по конституционному и муниципальному праву при исследовании правового статуса граждан речь идет, как правило, о права и свободах человека. При этом зачастую упускается из виду такой элемент правового статуса, как обязанности граждан, и особенно это относится к муниципально-правовым отношениям. В статье предпринята попытка некоторым образом восполнить имеющийся пробел. Обосновывается позиция о том, что в уставах муниципальных образований целесообразно как минимум декларировать муниципальные обязанности жителей, в частности, в общих положениях устава муниципального образования рекомендуется указывать, что жители муниципального образования имеют равные муниципальные права и обязанности. Данное нормативное положение в уставе в части обязанностей может быть детализировано, например, есть смысл указать на то, что жители муниципального образования обязаны поддерживать чистоту и порядок на улицах, в скверах, парках и других публичных местах; бережно относиться к муниципальному имуществу; своевременно и в полной мере уплачивать местные налоги и сборы. Такой подход будет способствовать развитию правового позитивного сознания жителей муниципального образования на более высоком уровне.*

Ключевые слова: *правовой статус, муниципальные обязанности, ответственность, устав, муниципальное образование.*

Uporov I.V., D.Sc., Ph.D., Professor
Kovalenko N.V., teacher
(Krasnodar University of MIA of Russia)

CONTENT AND PECULIARITIES OF NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL DUTIES

Abstract: *In scientific works on constitutional and municipal law, when researching the legal status of citizens, it usually refers to human rights and freedoms. At the same time, the element of legal status, such as citizens' obligations, is often overlooked, and this especially applies to municipal legal relations. The article tries to fill up the existing gap in some way. The position is substantiated that in the charters of municipalities it is advisable to at least declare the municipal duties of the residents, in particular, in the general provisions of the charter of the municipal formation it is recommended to indicate that the residents of the municipal entity have equal municipal rights and duties. This statutory provision in the articles of association can be detailed in the part of duties, for example, it makes sense to point out that the residents of a municipal formation are obliged to maintain cleanliness and order in the streets, parks, squares and other public places; take care of municipal property; timely and fully pay local taxes and fees. Such an approach will promote the development of the legal positive consciousness of the residents of the municipal entity at a higher level.*

Keywords: *legal status, municipal duties, responsibility, charter, municipal formation.*

Муниципальные обязанности как элемент муниципально-правового статуса личности в муниципально-правовой литературе практически не исследованы (в отличие от муниципальных прав). Рассмотрим некоторые аспекты содержательной стороны и правового регулирования этого элемента. Прежде всего, отметим, что в общеметодологическом плане юридические обязанности, как и субъективные права, призваны согласовывать разнообразные интересы членов общества (в нашем случае – членов муниципального сообщества, то есть жителей муниципального образования), определяют связь личности с обществом, способствовать укреплению стабильности муниципальных отношений. По мнению Б.С. Эбзеева, субъективные обязанности личности есть закрепленные в законодательных нормах меры и виды должного поведения индивида, заключающие в себе определенные требования к поведению людей, выполнение которых необходимо как для обеспечения прав и свобод других индивидов, так и для удовлетворения требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе [1, с. 218]. Такой подход, объединяемые категорией «необходимое поведение», является общепринятыми в теории права, и его следует поддержать. Равным образом мнения Н.В. Витрука о том, что юридические обязанности, будучи коррелятами субъективных прав, удовлетворяют потребности индивида в действиях иных лиц, являются специальным правовым средством воздействия на их поведение, в которой нуждается сам индивид при реализации его субъективного права, при этом существуют также общие, или универсальные, юридические обязанности, которые не могут быть прямо выведены из субъективных прав индивида как их коррелятов – это обязанности, обеспечивающие охрану общественных интересов и фундаментальных прав личности (жизнь, достоинство, здоровье и т.д.); к числу общих обязанностей граждан данный автор относит основные обязанности, установленные в Конституции РФ, а также в конституциях и уставах субъектов РФ [2, с. 253].

Обращает внимание, то обстоятельство, что здесь не указываются юридические обязанности, устанавливаемые уставами муниципальных образований, а между тем, как нам представляется, муниципальные обязанности должны находиться в том же ряду общих обязанностей. Мы полагаем, что такие общие обязанности целесообразно определять как «публичные обязанности», которые отличаются от обязанностей частного характера тем, что являются заранее установленными и общественно значимыми, в то время как обязанности частного характера могут вытекать из гражданско-правовых сделок, трудовых договоров и т.д., и они в такого рода случаях каждый раз устанавливаются индивидуально. Следовательно, муниципальные обязанности, как и конституционные обязанности, являются публичными обязанностями.

Что касается правового запрета как элемента юридической обязанности, то таковой устанавливает необходимость воздержания от определенных действий индивида. Социально-правовая роль такого рода правовых запретов состоит, в частности, в охране упомянутых общественных интересов, защите жизни, достоинства, здоровья и других ценностей, определяющих развитие личности в современном мире. При этом, однако, нужно иметь в виду, что, говоря о публичных обязанностях, правовые запреты касаются прежде всего конституционных обязанностей (например, запрет пропаганды расовой или национальной исключительности), и в меньшей степени о них можно говорить применительно к муниципальным обязанностям, но не потому, что они отсутствуют в муниципально-правовых отношениях, а потому, что данный институт еще просто-напросто не разработан в науке муниципального права и соответственно не имеется их соответствующего правового закрепления.

Говоря о принуждении как способе реализации юридической обязанности, нужно заметить, что в силу своей специфики публичное принуждение может быть только государственным принуждением и только на уровне федеральной государственной власти. Государственное принуждение имеет ряд сходных признаков с юридической ответственностью, и иногда они

отождествляются. Однако это неправильно, и в литературе различие госпринуждения и юридической ответственности подробно исследовано (принуждение – это действия, решения, а ответственность – это определенное состояние субъекта правонарушителя, обязанность претерпевания последствий неблагоприятного характера, после признания которого может начаться государственное принуждение, являющееся признаком юридической ответственности [3, с. 63]). А если вести речь о субъективных муниципальных обязанностях, то, по нашим наблюдениям, речь об использовании государственного принуждения с целью заставить жителя муниципального образования исполнить муниципальную обязанность вообще не идет, в связи с чем данный признак мы не считаем характерным для субъективной муниципальной обязанности.

Как отмечается в литературе, обязанность как необходимый атрибут свободы представляет собой свойство внутренней ответственности личности, ее волевой готовности к выполнению обязанностей [4, с. 8]. Однако неразвитость субъективных муниципальных обязанностей и связанные с этим диспропорции в содержании муниципально-правовом статусе противоестественны с позиции логики и принципов права [5, с. 73], что, в свою очередь, приводят к деформации социально-правовых связей, трансформируя их в односторонние (то есть привилегированные) отношения, а это, по мнению А.А. Джагаряна, как результат разрушает демократию, влечет за собой деградацию общества, поэтому формирование полноценного института обязанностей имеет важнейшее значение, являясь необходимой предпосылкой повышения эффективности муниципальной демократии и необходимым условием конституционализации личности, которая должна связывать себя императивом соблюдения юридических норм не только и не столько по формальным основаниям, сколько по нормам фактически складывающейся муниципально-правовой культуры [6, с. 54].

Соглашаясь с таким подходом, мы может дефинировать субъективную муниципальную обязанность как правила должного поведения жителя

муниципального образования, имеющие публичный характер. Далее от теоретического аспекта перейдем к праворегулирующему. Прежде всего отметим, что проблема обязанностей личности не находит достаточного регулирования и в самом тексте Конституции РФ, где в ст. 15, 17, 38, 43, 57-59 в достаточно ясной форме сформулированы лишь несколько конституционных обязанностей личности. А с использованием слова «обязанность», то есть в качестве классических конституционных обязанностей определены только три последних обязанности (ст. 57-59 Конституции РФ), которые выражены прямо как именно обязанности. При этом заметим, что тема конституционных обязанностей на обобщенном уровне как правило обходится вниманием в комментариях Конституции России и других работах о правах и обязанностях человека и гражданина, где в основном в связи с «обязанностями» речь идет только об обязанностях государства перед личностью, и при этом упускаются из виду обязанности граждан как перед государством (в широком его понимании), так и перед юридическими и физическими лицами [7]. В ряде случаев указывается на то, что конституционному праву корреспондирует соответствующая обязанность, но это обычно относят к праву на пользование достижениями культуры [8, с. 37]. А Л.И. Глухарева в своей работе об обязанностях человека и гражданина даже не упоминает муниципальный уровень их регулирования [9, с. 39].

По ряду позиций имеются весьма спорные положения. Так, в одном из комментариев Конституции РФ указывается, что Конституцией РФ установлен федеральный стандарт прав и обязанностей человека, который «не может сужаться» в нормативно-правовых актах субъектов РФ, однако «может дополняться» в пределах общей направленности основного закона [10, с. 304]. Как нам представляется, расширение стандарта в части прав человека и в части обязанностей человека имеет принципиально разные векторы, однако в дискуссию по данном вопросу не вступаем.

Анализ уставов муниципальных образований, которые мы изучили, показывает, что о муниципальных обязанностях как правило ничего

говорится. Среди всех уставов нам удалось встретить только один, где указываются обязанности жителей муниципального образования – Устав г. Дубны (Московская область) [11], где ст. 9 определен ряд обязанностей граждан-жителей города, в числе которых следующие обязанности: соблюдать Конституцию России, федеральные законы, законы Московской области, Устав города Дубны, правовые акты города Дубны; бережно относиться к своему городу, его облику, окружающей природной среде; приумножать славу города как научного центра, города высокой культуры и технологий; уважать славные традиции города, его историю, официальные символы.

В этой связи мы полагаем, что в уставах муниципальных образований целесообразно как минимум декларировать муниципальные обязанности жителей муниципального образования. В литературе в этой связи указывается, что допустимы муниципально-правовые (коммунитарные) обязанности не только и не столько отдельной личности, сколько общности людей, проживающей в муниципальном образовании [6, с. 54]. Однако с такой постановкой, если иметь в виду чисто правовой аспект, учитывающий, что обязанности всегда сопрягаются с соответствующей ответственностью, мы согласиться не можем, поскольку коллектив жителей не может по действующему законодательству нести юридическую ответственность.

Если иметь в виду форму отражения муниципальных обязанностей в нормативно-правовых актах, то, в частности, возможен вариант, когда в общих положениях устава муниципального образования указывается, что жители муниципального образования имеют равные муниципальные права и обязанности независимо от пола, национальности, происхождения, языка, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, места жительства, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Данное нормативное положение в уставе в части обязанностей может быть детализировано, например, есть смысл указать на то, что жители муниципального образования обязаны

поддерживать чистоту и порядок на улицах, в скверах, парках и других публичных местах; жители муниципального образования обязаны бережно относиться к муниципальному имуществу; жители муниципального образования обязаны своевременно и в полной мере уплачивать местные налоги и сборы. Этот перечень может быть расширен, и наряду с закреплением муниципальных прав такой подход будет способствовать развитию правового позитивного сознания жителей муниципального образования на более высоком уровне.

Использованные источники:

1. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.

2. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008.

3. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003.

4. Каримова Р.Р. Юридические обязанности: сущность и проблемы реализации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

5. Царев О.В. Принцип единства и взаимодействия прав и обязанностей в конституционном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

6. Джагарян А.А. Право на город: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 2. С. 53-57.

7. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007.

8. Вавилин Е.В. Понятие и механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей // Журнал российского права. 2004. N 5. С. 32-38.

9. Глухарева Л.И. Обязанности человека и гражданина в контексте теории прав человека // История государства и права. 2009. N 7. С. 38-41.

10. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма,2011.

11. Устав города Дубны Московской области (принят решением Совета депутатов города Дубны от 23.06. 2005 г. № РС-8, в ред. 24.07. 2008 г.) // Официальный сайт Дубна.ру (дата обращения – 30. 06. 2018 г.).

© Упоров И.В., Коваленко Н.В., 2018