

*Калканова Ж.С.***РОЛЬ РОССИЙСКИХ УЧЕНЫХ В СТАНОВЛЕНИИ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***Zh.S. Kalkanova***ROLE OF RUSSIAN SCIENTISTS IN THE FORMATION OF THEORETICAL ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT**

УДК: 342.25(575.2) (043.3)

Анализируются научные труды российских ученых, где освещаются теоретические вопросы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. В статье делается вывод о том, что ими внесен большой вклад в разработку учения о местном самоуправлении и что эти исследования в большей своей части являются конституционно-правовыми.

Proceedings of the Russian scientists where theoretical questions of formation and local government development in the Russian Federation are taken up are analyzed. In article the conclusion that they bring the big contribution to doctrine working out about local government and that these researches in большей part are constitutionally-legal becomes.

Проблемы становления, организации и деятельности местных представительных органов в достаточной мере исследовались в трудах советских ученых. Возникновение института местных советов, их правовой статус, функции и организационные формы деятельности были исследованы такими учеными как Атаманчук Г.В., Барабашев Г.В., Бахрах Д.И., Биндер М.А., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Лукьянов А.И., Топорнин Б.Н., Чиркин В.Е., Шеремет К.Ф. В трудах этих ученых были освещены вопросы становления системы советов СССР, правовые основы их деятельности, иерархические взаимоотношения нижестоящих советов с вышестоящими советами, их организационная структура и деятельность.

В более поздних их работах акцент делается на становлении новой системы местных органов России. Так, в книге Чиркина В.Е. "Конституционное право: Россия и зарубежный опыт" в сравнительном плане анализируются модели местного самоуправления и управления России и зарубежных стран, выявляются тенденции их развития, достоинства и недостатки, изучается новый опыт конституционно-правового регулирования, который может быть взаимно использован в России и постсоветских странах. В частности, рассмотрены система органов местного самоуправления и управления в РФ, полномочия органов местного самоуправления, участие в решении общегосударственных вопросов и государственный контроль в отношении местного самоуправления [1, с.420-439]. В его же работе "Государственное и муниципальное управление" на основе ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" определены предметы ведения, полномочия и компетенция в местном самоуправлении, дана характеристика институтам непосредственной демократии в местном самоуправлении как муниципальные выборы, досрочный отзыв депутата представительного органа, местный референдум, народная правотворческая инициатива, сходы граждан и т.д. [2, с.249-319].

Указом Президента РФ от 11 июня 1997 г. "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации", были определены следующие направления государственной политики: завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления; создание условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления; осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления. Из смысла указа вытекало, что активное содействие становлению и развитию местного самоуправления в РФ является приоритетным направлением деятельности Президента и Правительства РФ [3, ст.356]. Такой курс Российского государства явился своеобразным отправным моментом для дальнейшего развития местного самоуправления, юридической науки и совершенствования законодательства об институте местного самоуправления.

В эти годы в свет выходят труды государствоведов Кутафина О.Е., Страшуна Б.А., Михалевой Н.А. и др., где освещаются вопросы конституционного статуса местного самоуправления РФ, а также местной власти зарубежных стран. В учебнике "Конституционное (государственное) право зарубежных стран" под редакцией Страшуна Б.А. характеризуется организация публичной местной власти во Франции, США, Швейцарии, Германии [4, с.393-400]. В книге Кутафина О.Е. "Основы государства и права" по вопросам местного самоуправления основное внимание уделяется принципам и функциям местного самоуправления и конституционным гарантиям правомочий местного самоуправления [5, с.199-213].

Начавшийся после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года процесс реформирования власти на местах на основе принципов самоуправления, а также Закон РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" стали основой формирования новой отрасли права Российской Федерации - муниципального права. В связи с новизной института местного самоуправления для государственно-правового механизма осуществления власти в Российской Федерации возникла необходимость в научной и правовой

разработке природы, основ местного самоуправления, организационно-правовых форм и государственных гарантий его осуществления, полномочий органов местного самоуправления.

Выходят в свет ряд учебников по муниципальному праву, где раскрываются основные вопросы российского муниципального права. Например, в книге Ковешникова Е.М. "Муниципальное право" исследуются нормы, институты и источники муниципального права, основы и формы местного самоуправления, предметы ведения и полномочия его органов, гарантии и ответственность местного самоуправления, дается исторический обзор теории и практики местного самоуправления в зарубежных странах [6, с.199-213]. В книге Казачева Ю.Д. и Писарева А.Н. "Муниципальное право России" изложены особенности территориальных, финансово-экономических, правовых основ местного самоуправления, организационно-правовых форм и государственных гарантий его осуществления [7, с.34-168]. Братановским С.Н. дается следующее определение муниципальному праву Российской Федерации: "Муниципальное право Российской Федерации - комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления [8, с.7].

В учебнике "Муниципальное право Российской Федерации" под редакцией Бондаря Н.С. на основе новейшего федерального и регионального законодательства, обобщения практики Конституционного Суда РФ, работы органов местного самоуправления раскрываются институты муниципального права, история становления местного самоуправления в России, гарантии и ответственность в системе местного самоуправления, зарубежный опыт развития местного самоуправления. В издании удачно использованы постановления и определения Конституционного Суда по вопросам местного самоуправления [9, с.137-559].

В книге профессора Рой О.М. "Система государственного и муниципального управления" рассматривается становление и развитие системы государственного и муниципального управления России и ряда зарубежных стран. Автор анализирует как исторический опыт, так и реалии сегодняшнего дня. Ученым дается характеристика органов местного самоуправления и муниципальных образований, анализируются вопросы формирования и использования местных бюджетов, рассматриваются способы совершенствования муниципального хозяйствования на современном этапе. Муниципальное право рассматривается как одна из ведущих отраслей в системе публичного права России, призванная регулировать особую группу общественных отношений, возникающих в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно, через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных положений, которыми могут наделяться органы местного самоуправления [10, с.73-270].

Следует особо отметить книгу Афанасьева В.Я. и Глазуновой Н.И. "Управление и право", где авторами в систематизированной форме излагаются современные представления о власти, государстве, обществе, праве, анализируются особенности политического развития России в конце 20 века [11, с.291-544]. В книге характеризуется существующее положение дел в системе государственного управления, моделируются желательное положение дел и рассматриваются принципы, формы организации, механизмы и технологии, обеспечивающие перевод системы государственного и муниципального управления из существующего положения в желаемое. Автор резюмирует, что социальный прогресс зависит от зрелости не только государственных институтов, политических элит и лидеров, но и гражданского общества, в котором они складываются и функционируют. Взаимоотношения между государством, обществом, гражданами составляют главный контекст книги. Предпринята попытка выявить смысл и содержание государственной политики как искусства жить вместе, раскрыть ее внутреннюю логику, возможности позитивного использования в интересах человека, способствовать политической зрелости как работников государственного управления, так и граждан, не облеченных властью, желающих жить, трудиться в условиях свободы и демократии, права и ответственности, компетентно участвовать в общественных преобразованиях. В данном контексте рассмотрены вопросы конституционно-правовых основ местного самоуправления, структуры и полномочия органов местного самоуправления, а также содержание нормативных актов местного самоуправления.

Следует отметить, что в годы становления новой системы местного самоуправления, как в РФ, так и в других странах СНГ, проблемы развития местного сообщества и становления подлинного местного самоуправления становились предметом дискуссии и споров в научном мире. Так, например, актуальные проблемы местного самоуправления были предметом рассмотрения двух научно-практических конференций МГУ: "Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы", и "Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика" [12].

Научно-практическая конференция: "Научные знания - в практику регионального и муниципального управления", состоявшаяся 5-7 сентября 2002г. в Одинцово Московской области, была посвящена осмыслению механизмов перевода данных фундаментальной общественной науки на уровень прикладного знания, способного активно влиять на изменение существующей практики регионального и муниципального управления. Основанием для обсуждения в ходе творческой дискуссии ведущих ученых РАН и руководителей местных органов власти Подмоскovie и других регионов явилась экспериментальная работа, проводимая главой Одинцовского района А.Г.Гладышевым по отработке современной модели устойчивого развития местного сообщества и становления подлинного местного самоуправления. В рамках этой конференции были заслушаны и обсуждены доклады Гладышева А.Г. "Актуальные проблемы развития местного самоуправления";

Мокрого В.С. "О мерах по совершенствованию законодательства по местному самоуправлению"; Топорнина Б.Н. "О принципах реформирования местного самоуправления в России"; Кузнецова О.Л. "Формирование гражданского общества в России" и др. Участниками конференции были сделаны важные выводы, что многие важные аспекты муниципальной жизни исследуются слабо, либо не исследуются совсем, по сути нет муниципальной статистики, демографии. Социальная психология, теории социального управления практически не работают на местном уровне. Данные этих наук не переведены на прикладной инструментальный уровень и слабо пока воздействуют на раскрытие жизненных сил местных сообществ, рациональное использование местных ресурсов [13].

Вопросам формирования и эволюции современной российской модели местного самоуправления, основным аспектам ее практической реализации в период с конца 80-х - начала 90-х годов 20 века по настоящее время посвящена книга Широкова А.Н. "Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация"[14]. В данной работе автор дает политико-правовой анализ институциональным основам местного самоуправления в современной России; политико-экономический анализ экономической основе местного самоуправления в РФ; исследует этапы реформирования местного самоуправления; программные методы реализации концепции местного самоуправления; порядок установления границ муниципальных образований; управление муниципальным имуществом.

В 2008 году вышел в свет учебник "Система муниципального управления" под редакцией Зотова В.Б. [15]. В нем излагаются основы местного самоуправления, методология, принципы, технологии муниципального управления и их применение в отдельных сферах муниципальной деятельности. Автор, в отличие от других ученых - юристов, впервые исследует такие вопросы, как управление градообразующей сферой, муниципальное управление социальной сферой, муниципальное управление экономикой, управление комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования, организация деятельности муниципальной власти, особенности муниципального управления в городах федерального значения и особенности муниципального управления в сельской местности.

Работа содержит изложение организационных принципов, методологических основ и технологий муниципального управления, применяемых в различных сферах муниципальной деятельности, представлены разграничения предметов ведения между поселениями, муниципальными районами и городскими округами и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Следует отметить, что местное самоуправление зарубежных стран учеными - юристами исследуется не в полной мере. Эти вопросы в большинстве своем изложены в учебниках "Конституционное (государственному) право зарубежных стран". Так, в учебнике по редакции Страшуна Б.А. от 2007 года этим вопросам уделено всего 8 страниц, в параграфе 3 "Организация публичной власти на местах" главы 11 "Территориальная организация публичной власти", где рассмотрены англо-американская и европейская системы организации власти на местах [16, с. 842-850]. Основные модели организации публичной власти на местах (Италии, Бразилии, Франции, Германии, Болгарии и т.д.) изложены в трудах члена-корреспондента РАН М.В.Баглая, профессоров Ю.И.Лейбо, В.Е.Чиркина, Л.М.Энтина [17], В.Е.Чиркина [18], И.А.Алебастровой [19], М.Ф.Чудакова [20], В.В.Маклакова [21].

В книге профессора Роя О.М. "Система государственного и муниципального управления", изданного в 2009 г. предпринята попытка системного изображения практики государственного управления, в основе которого лежит установка на сбалансированное и полное отображение составляющих эту практику элементов. Муниципальное управление становится неотъемлемым звеном системы государственного управления, служащим инструментом организации местного самоуправления, которое, в свою очередь, призвано обеспечивать своим существованием условия для более эффективного функционирования органов государственной власти. Автором поставлена цель - отобразить внутреннюю связь между государственным и муниципальными уровнями управления. Он констатирует, что центральным понятием, служащим переходным звеном между этими уровнями, является понятие территориальное образование, располагающее собственным способом выражения в зависимости от представляемого им территориального уровня. Выделяя это понятие, автор сознательно отходит от толкований государственно-территориального устройства, сфокусировав свое внимание на социальных аспектах эволюции государственного и муниципального управления в России. Особенностью данной работы является комплексное рассмотрение форм, институтов, функций системы государственного управления, заключающееся в выделении заложенных в основу их дифференциации характеристик. Таким образом, автор раскрывает структуру государственного управления, представленного в виде взаимодействия форм государственного устройства и правления, политического режима и хозяйственной модели; показывает практику государственного и муниципального управления как единую систему, в рамках которой интересы населения, проживающего на определенной территории, максимально адаптированы к характеру государственного устройства, его основным институтам. Учитывая то обстоятельство, что оптимальная структура институтов государственной и муниципальной власти и содержание их деятельности в России еще не до конца сложились, автор избегает излишней детализации в описании функций этих институтов.

В данной работе предлагается такой тип государственной системы управления, который основывается на оптимизационных принципах ее организации. Обобщение опыта государственного строительства в разных

странах мира позволяет сличить эти принципы с теми реальными процессами, которые происходят в этих странах. При помощи такого анализа можно обозначить средства государственного регулирования сфер жизнедеятельности общества и определить атрибутивные признаки пропорционального и динамического развития территорий. Автором не проводится жесткая граница между полномочиями в решении экономических вопросов, которыми в разной степени наделены государственные органы власти в регионах и органы местного самоуправления, подчеркивая общность политических интересов обоих уровней, несмотря на различие в их предназначении. Такая постановка соответствует сложившимся тенденциям, например, в зарубежных странах, усиливших акцент на формирование регионального самоуправления.

Особое внимание автор уделяет разработке основных направлений деятельности городских муниципальных образований, аргументируя это тем, что именно на города распространяется основная часть полномочий органов местного самоуправления, определенных законодательством. Структура работы отображает логику формирования эффективного государственного управления, стремящегося адаптировать государственный интерес к развивающимся потребностям гражданского общества. И если в первой главе рассматривается уровень государственного управления, то в третьей - муниципального, передаваемого через анализ функций и направлений деятельности местных территориальных единиц. Момент перехода от рассмотрения принципов государственного управления к технологии муниципального менеджмента передается через социально - экономический и методологический анализ функций и направлений деятельности местных территориальных единиц. Момент перехода от рассмотрения принципов государственного управления к технологии муниципального менеджмента передается через социально-экономический и методологический анализ различных форм административно-территориального деления общества, являющийся предметом второй главы. Рассмотренный в третьем параграфе первой главы обзор теорий эффективного государственного управления также призван передать эту логику, при этом заслуженно подчеркивается ведущая роль российских ученых, обосновавших государственное значение системы местного самоуправления и заложивших условия ее успешного продвижения на практике [22].

Вопросы правового регулирования местного самоуправления нашли также отражение в книге "Муниципальное право России", выполненной коллективом авторов Захаровым И.В., Карасевым А.Т., Кожевниковым О.А., Кокотовым А.Н., Романовым А.Н., Русиновым В.И., Русиновой В.Ю., Шайхатдиновым В.Ш. под редакцией Кокотова А.Н. В данной работе, в отличие от предыдущих научных исследований российских ученых, впервые освещаются вопросы децентрализации местного самоуправления в Российской Федерации, территориальные и компетенционные основы местного самоуправления, межмуниципальное сотрудничество как форма деятельности муниципальных образований. Освещена история местного самоуправления в России, где анализируется местное управление и самоуправление России начиная с веховой демократии Новгорода до конца 90-х гг. 20 в. Заслуживают внимания анализы реформ Петра I, Екатерины II по местному управлению и самоуправлению, реформы самоуправления земств и городов в XIX- начале XX вв., основы организации местной власти в РСФСР в период с 1917 г. до конца 90-х гг. XX в., реформы местной власти конца XX-начала XXI вв. [23, с.53-83].

В книге "Муниципальное управление" Парахиной В.Н., Галеева Е.В., Ганшиной Л.Н. анализируются различные аспекты муниципального управления, приводятся примеры практической реализации отдельных теоретических и нормативно-правовых положений, связанных с организацией местного самоуправления в Российской Федерации. В качестве основной модели для практического изучения рассматривались конкретные итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2006 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в Ставропольском крае. На базе этих данных раскрыты особенности муниципального образования и муниципального хозяйства РФ, дана характеристика полномочий, прав и ответственности органов местного самоуправления, а также состава, структуры и функций местного самоуправления. Важной новацией является рассмотрение таких вопросов как необходимость и сущность планирования в деятельности местной власти, стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования, значение и структура муниципального хозяйства как объекта планирования [24].

Таким образом, на основе анализа научной и методической литературы российских ученых, посвященной вопросам местного самоуправления можно сделать следующие выводы:

1. Российскими учеными внесен большой вклад в становление и развитие, как науки, так и новой отрасли муниципального права. Муниципальное право России по состоянию на сегодняшний день представляет собой динамично развивающуюся отрасль российского права;
2. В научных трудах российских ученых нашли теоретическое освещение вопросы основ местного самоуправления Российской Федерации, а также системы местного самоуправления, основных полномочий, прав и ответственности органов местного самоуправления, состава, структуры и функций органов местного самоуправления Российской Федерации;
3. Учеными большой вклад внесен в развитие теоретических положений одного из главных базисных элементов местного самоуправления - его финансово-экономической основы, планирования социально-экономического развития муниципального образования, в научный оборот введены понятия "экономический базис муниципального образования", "муниципальный менеджмент", "корпоративный метод хозяйствования".

Исследованы: система муниципального управления на современном этапе, особенности ее организации и функционирования, институт муниципальной службы, межмуниципального сотрудничества;

4. Российскими учеными исследована история становления и развития института местного самоуправления России, а также некоторых зарубежных стран как США, Великобритания, Франция, Германия, Швеция, Италия, Бразилия, Индия.

5. В работах российских ученых нет более менее значительных работ, посвященных анализу становления и развития института местного самоуправления стран ближнего зарубежья, например, таких как, Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан, Туркменистан, Таджикистан. Местное самоуправление стран СНГ, особенности его организации и деятельности не исследуются ими даже в сопоставительном, сравнительном плане с аналогичными институтами Российской Федерации.

6. Большинство исследований российских ученых посвящены анализу правового статуса органов местного самоуправления, функциям, полномочиям, компетенции, издаваемым актам, формам осуществления гражданами местного самоуправления, т.е. данный институт, исследуется ими в плане конституционно-правовом (в конституционно-правовом срезе). Среди трудов ученых нет до сих пор исследований местного самоуправления как социального института и формы самоорганизации общества; институт государственной власти, управления и самоуправления не рассматриваются в связи с концепцией социального государства; не изучены политико-правовая природа местного самоуправления и его место в системе государственно-управляющего воздействия, вопросы соотношения и взаимосвязи местного самоуправления и гражданского общества.

7. Как видно из анализа трудов российских ученых современная теория и методология самоуправления находятся в начальной стадии своего становления. В стадии формирования находится и категориально-понятийный его аппарат. В данной связи весьма актуальными являются проблемы концептуальной теоретизации вопросов местного самоуправления.

Литература:

1. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало. 1998. С.441.
2. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юристъ. 2003. С.319.
3. Собрание законодательства РФ.-1997.-№24.- ст.3506.
- 4.Страшун Б.А.Конституционное право зарубежных стран.Т.2.М, 1995. С.438.
5. Кутафин О.Е. Основы государства и права. М.: Юристъ. 1998. С.381.
6. Ковешников Е.М. Муниципальное право.-М. 2000. С. 273.
7. Казачев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. М.: Новый Юрист. 1998. С.287.
8. Братановский С.Н. Основы местного самоуправления. М.: ЮНИТИ -ДАНА: Закон и право. 2009. С.167.
9. Муниципальное право Российской Федерации. Под ред. Н.С.Бондаря. М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА. 2002. С.559.
10. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. М.: Издательский дом "Питер". 2003. С301.
11. Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И. Управление и право. М.: ГУУ. 2000. Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА. 2002. С.551.
12. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. Материалы научно-практической конференции 25 января 1994г. МГУ, М., 1994; Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика. Материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г. МГУ, М., 1996. юридический факультет, 25 января 1994 г. М., 1994.
13. Научные знания - в практику регионального и муниципального управления. Материалы научно-практической конференции. М. Муниципальный мир. 2003. С.232.
14. Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М.: Изд-во КноРус. 2009. С.560.
15. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В.Б.Зотова. СПб.: Питер. 2008. С.512.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов. РУК.авт.колл. и от вред. д.ю.н., проф. Б.А.Страшун. - 4-е изд.- М.: Норма, 2007. С.896.
17. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов /Под общ.ред. М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд. М.: Норма, 2005.
18. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2002.
- 19.Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2001.
- 20.Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. Минск, 2001.
21. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский союз, США, Япония, Бразилия. Под ред. В.В.Маклакова. М., 2000; Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Европейский союз, США, Япония, Индия. 4-е изд. М., 2003.
22. Рой О.М. система государственного и муниципального управления. 3-е изд. СПб.: Питер, 2009. С.368.
23. Муниципальное право России: Учебник /под ред. проф. А.Н Кокотова. М.: Изд-во ЮРАЙТ. 2009. С.504.
- 24.Муниципальное управление: учебное пособие /В.Н.Парахина, Е.В.Галеев, Л.Н.Ганшина. 3-е изд. М.: КНОРУС, 2010. С.496.

Рецензент: д.ю.н. Айтбаев К.Т.