

УДК 616.89:681.3
ББК 56.14:32.973
К 30

К 30 Близкое–далекое: кафедре муниципального права и природоохранного законодательства РГУ (ЮФУ) — 30 лет: Сборник материалов, посвященных 30-летию кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ / Отв. ред. — проф. Н. С. Бондарь. — Ростов н/Д: Профпресс, 2018. — 212 с.

ISBN 978-5-6041703-1-1

УДК 616.89:681.3
ББК 56.14:32.973

В сборник вошли материалы, посвященные истории создания и развития кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ — правопреемницы открытой в 1987–1988 учебном году кафедры советского строительства и управления Ростовского государственного университета. В статьях нынешних и бывших сотрудников кафедры, коллег — видных ученых в области конституционного и муниципального права, экономики — представлен коллективный портрет кафедры сквозь призму воспоминаний и размышлений о сложных процессах муниципально-правового строительства, развитии юридической науки и образования в сложный соответствующий период отечественной истории. Материалы сборника дают представление о кадровом потенциале кафедры на различных этапах ее развития, основных направлениях учебно-методической, научно-исследовательской работы на основе интеграции юридического образования, науки и практической деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Издание предназначено для студентов и преподавателей юридических вузов, государственных и муниципальных служащих, всех тех, кто интересуется конституционной и муниципальной проблематикой, историей развития юридического образования.

© Юридический факультет ЮФУ, 2018
© Коллектив авторов, 2018
© Профпресс, 2018



Е.С. ШУГРИНА¹

.....

**Учебник
по муниципальному
праву как поиск
баланса
(размышления
об учебнике,
подготовленном
представителями
Ростовской школы
муниципального права)**

.....

Если еще лет десять назад мы при написании учебника по муниципальному праву ориентировались на специалитет, который предполагал, с одной стороны, знание теории, с другой — практики, то с переходом на обучение по системе «бакалавриат – магистратура» все существенно изменилось.

Так, при переходе на двухуровневое обучение значительному пересмотру подверглись учебно-методические материалы. Распространилось мнение, что бакалавры — это «ремесленники», им «серьезные» учебники с глубоким теоретическим содержанием вообще не нужны. Согласно действующему образовательному стандарту для бакалавриата область профессиональной деятельности выпускников, освоивших программы бакалавриата включает: разработку и реализацию правовых норм; обеспечение законности

¹ Шугрина Екатерина Сергеевна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); e-mail: eshugrina@yandex.ru.

² Муниципальное право Российской Федерации. В 2 т. / Под ред Н. С. Бондаря. 4-е изд. перераб и доп. М.: Юрайт, 2016.

и правопорядка¹. Для магистрантов в область профессиональной деятельности добавляется еще проведение научных исследований, образование и воспитание². Иными словами, все бывшие учебники по муниципальному праву, ориентированные на одноуровневый специалитет, надо было трансформировать в учебники, адресованные либо бакалаврам, либо магистрам.

Не секрет, что бакалавры представляют значительно больший контингент, чем магистранты; государственно-правовую специализацию в магистратуре выбирают не часто. Поэтому для издателей подготовка учебников для бакалавриата является более привлекательной, чем для магистратуры. В то же время писать для магистрантов интереснее. Автор учебника для магистров может себе позволить выйти за рамки воспроизведения минимально необходимых норм закона и порассуждать о проблемах, существующих в муниципальном праве.

Поэтому для любого авторского коллектива, задумавшего написание учебника по муниципальному праву, необходимо решить много разных задач, найти определенный баланс между разными интересами.

Подготовка и издание учебника для академического бакалавриата по муниципальному праву (Муниципальное право Российской Федерации. В 2 т. / Под ред Н.С. Бондаря. 4-е изд. перераб и доп. М.: Юрайт, 2016; Муниципальное право Российской Федерации: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. Н.С. Бондаря. — 5 изд., перераб. и дополн. М.: Юрайт, 2017; в двух томах) представляется актуальным и значимым в силу ряда причин, связанных, во-первых, с продолжающимся процессом совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации, во-вторых, — с изменениями в подходах к организации высшего образования в стране, в рамках которого выделяется такое направление подготовки, как прикладной бакалавриат.

¹ Приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 №1511 (ред. от 11.01.2018) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата)».

² Приказ Минобрнауки РФ от 14.12.2010 №1763 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) "магистр")».

Ростовская школа муниципального права по праву является одной из сильнейших в России¹; первая кафедра муниципального права появилась именно в Ростовском государственном университете. Поэтому научные и учебные материалы представителей этого коллектива неизменно вызывают интерес не только у студентов, но и у коллег по профессии, являются весьма востребованными.

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМИ КОМПЕТЕНЦИЯМИ ЧЛЕНОВ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА

Следует отметить, что в предыдущие годы творческими коллективами под руководством Н. С. Бондаря уже неоднократно издавались и переиздавались учебники, учебные пособия, монографии по различным вопросам муниципального права, его наиболее актуальным проблемам. Поэтому можно с уверенностью говорить, что качество работ, подготовленных под руководством Н. С. Бондаря проверено временем; книги пользуются неизменным спросом, как у студентов, так и ученых, практических работников.

Учебник подготовлен ведущими учеными, представляющими ростовскую школу муниципального права — докторами юридических наук, профессорами Н. С. Бондарем, А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян и кандидатами юридических наук, доцентами Т. П. Георгиевой, С. М. Лях. Авторы имеют огромное количество публикаций по разным вопросам местного самоуправления, являются признанными специалистами в области муниципального права, знакомы не только с законодательством, но и правоприменительной практикой. Руководитель авторского коллектива — Николай Семенович Бондарь — основатель Ростовской школы муниципального права в ее современном понимании, один из основоположников муниципального права как самостоятельной отрасли российского права, является действующим судьей Конституционного Суда РФ. Работа в Конституционном Суде Российской Федерации позволила Н. С. Бондарю и А. А. Джагарян посмотреть на муниципальное право «изнутри», оценить особенности его преподавания не только с позиции преподавателя, но и работодателя, адаптировать учебный материал

¹ Более подробно о Ростовской школе муниципального права см.: Бондарь Н. С., Джагарян Н. В. Ростовская школа муниципального права // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016, № 4. С. 38–43.

к практике конституционного правоприменения. С определенной долей условности можно констатировать, что данный авторский коллектив прошел апробацию временем — учебник выдержал несколько переизданий, является востребованным учебным материалом, предназначенным для освоения муниципального права будущими юристами.

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ БАКАЛАВРИАТОМ И МАГИСТРАТУРОЙ

Несмотря на то, что формально учебник адресован тем, кто обучается в бакалавриате, уровень изложения, объем и глубина исследуемых вопросов соответствует и требованиям магистратуры. Поэтому вполне закономерным является указание на обложке «учебник для академического бакалавриата», несмотря на всю неожиданность и непривычность такой формулировки. В этом заключается одна из изюминок данного учебника — он рассчитан на разный уровень студентов, представляет большую ценность не только для обучающихся в бакалавриате, но и для тех, кто захочет получить более глубокое представление о муниципальном праве. Кстати, в последующем, пятом переиздании рецензируемого учебника содержатся более привычные формулировки: Муниципальное право Российской Федерации в 2 ч. Ч. 1, 2. Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. Н. С. Бондаря; 5-е изд., перераб. и доп.; М.: Юрайт, 2018. 356 с.).

В учебнике присутствуют элементы интерактивного изложения. В начале каждой главы обозначается планируемый образовательный результат — формулируются знания, навыки и умения; после каждой главы приводятся контрольные вопросы для самопроверки. В конце учебника содержится список решений Конституционного Суда Российской Федерации и рекомендуемой литературы для изучения курса «Муниципальное право Российской Федерации». Все это повышает учебно-методическую ценность текста, его привязанность к нуждам учебного процесса и делает удобным для работы преподавателями, имеющими разный уровень знаний местного самоуправления.

В целом структурирование учебного материала отличается сочетанием теоретических и практически-прикладных аспектов муниципально-правовой проблематики; внимание студентов акцентируется и на ряде спорных вопросов в теории, законодательстве и правоприменительной практике.

Материал, излагаемый в учебнике, распределен по двум томам и одиннадцати главам, каждая из которых имеет параграфы и более мелкие подразделы. В структурном отношении работа позволяет студентам получить общее представление о методологии муниципально-правового регулирования общественных отношений, а также весьма подробно уяснить содержание базовых муниципально-правовых институтов.

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ИСТОРИЕЙ И СОВРЕМЕННОСТЬЮ

Принято считать, что в любом диссертационном исследовании материал должен опираться на триаду «теория — история — практика»; соотношение всех трех элементов определяется с учетом специализации, тематики исследования. Насколько надо следовать этому правилу при подготовке учебника?

Строго говоря, даже для специалитета не было обязательного требования по изучению истории (муниципальное право относилось к федеральному компоненту общепрофессиональных дисциплин)¹. В настоящее время редко какой учебник содержит главу, посвященную истории местного самоуправления в России; не каждый авторский коллектив может себе позволить такую роскошь — это обусловлено не только наличием необходимых знаний истории у членов авторского коллектива, но и нежеланием издателя увеличивать объем учебника (исторический материал зачастую сокращается как реакция на требование сократить общий объем текста).

Поэтому безусловным украшением данного учебника является обширный исторический материал, посвященный основным историческим концепциям и моделям местного самоуправления, а также истории местного самоуправления в России (глава 3). Причем авторами последовательно раскрываются самоуправленческие начала Вечевой демократии, называются особенности губной и земской реформ XVI в., земские реформы и контрреформы XIX в., особенности деятельности местных органов советского государства. Отдельно авторы раскрывают «золотое время» земств (параграф 3.3) — этот период даже в научной литературе не очень часто описывается.

¹ Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Специальность 021100 — Юриспруденция. Квалификация — юрист. Регистрационный №260 гум/сп. (утв. Минобразованием РФ 27.03.2000).

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ЛИЧНЫМИ ИНТЕРЕСАМИ АВТОРОВ И СТАНДАРТНО-ПРИЗНАВАЕМЫМ СОДЕРЖАНИЕМ

Анализ содержания учебника позволяет сделать вывод о том, что оно, с одной стороны, отражает весь комплекс вопросов, традиционно освещаемых в учебниках по муниципальному праву, соответствует государственному образовательному стандарту. С другой стороны, содержание учебника является уникальным, отражающим вопросы, которые в других учебниках отсутствуют.

Например, источникам муниципального права как отрасли права посвящена целая глава, состоящая из десяти параграфов, — глава 2. Автор этой главы не только дает понятие источника муниципального права и называет их особенности, но довольно подробно раскрывает федеративную структуру источников муниципального права; выделяет отдельно нормативно-договорные источники муниципального права, характеризует правовые обычаи, традиции, юридические прецеденты. Причем решениям Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека посвящены отдельные параграфы. Любопытно, что характеристика международно-правовых актов в муниципальном праве приводится после того, как автор дал полную характеристику российских источников, начиная от Конституции РФ и заканчивая уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами. Фактически авторам удалось найти в стандартных вопросах новые, очевидные, но неожиданные для учебной литературы грани.

Безусловный интерес представляют наработки, отражающие авторские научные интересы. Так, в учебнике определенное внимание уделено анализу муниципальных прав и свобод граждан (параграф 4.3), концепция которых являлась частью докторской диссертации Н. С. Бондаря («Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации», 1997). Вместе с тем, такой материал довольно органично вписан в общую канву учебника, является сбалансированным с иными разделами.

Теоретические и юридические конструкции, иные авторские разработки разных лет прошли апробацию временем, в отшлифованном и адаптированном для студентов виде вошли в соответствующие главы или параграфы учебника, сделав его действительно интересным и академичным. В этом смысле учебник в определенной степени является

«саморазвивающимся, взрослеющим организмом». Разрабатываемые авторами теории и концепции обрели определенную цельность и завершенность, сложились в единую мозаику.

Именно это позволило авторам наделить текст в определенной степени функцией прогнозирования развития законодательства, предвосхитить возникновение некоторых вопросов не только в теории, но и на практике. Например, параграф 4.2 посвящен исследованию местного самоуправления как института социальной государственности. Текст, опубликованный в 2016 году, удивительным образом перекликается с «майскими указами» Президента РФ, подписанными в 2018 году.

Работа больше ориентирована на подготовленного читателя, способного критически оценивать окружающую действительность. Например, в главе 5 при изложении территориальных основ местного самоуправления авторы предлагают разграничивать территориальную организацию местного самоуправления и территориальные основы местного самоуправления; авторы обосновывают, что термины соотносятся как фактическое и юридическое — как предмет правового регулирования и его нормативно-правовое опосредование.

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ТЕОРИЕЙ И ПРАКТИКОЙ

При изложении материала авторы демонстрируют глубокое знание реального местного самоуправления. В учебнике нет слепого воспроизведения текстов анализируемых нормативных правовых актов или судебных решений. При освещении подавляющего количества вопросов значительное внимание уделяется решениям Конституционного Суда РФ, что повышает не только теоретическую, но и практическую ценность учебника, позволяет читателю оценить возникающие на практике проблемы и коллизии.

Ряд параграфов учебника появились как реакция на практику Конституционного Суда РФ. Это позволило авторам не только обогатить содержание курса муниципального права, но и расставить определенные конституционные акценты, органично вплести в текст учебного материала элементы комментирования соответствующих статей Конституции Российской Федерации. Причем делается это минималистическими средствами и выглядит не всегда заметно. Например, в параграфе 5.5 автор констатирует, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, — это не вопрос местного значения: решение принимается

органами государственной власти с учетом мнения населения — вывод автора основан на его толковании части 2 статьи 131 Конституции РФ.

Можно привести и другой пример. Характеризуя компетенцию органов местного самоуправления, авторы приводят небесспорное определение Конституционного Суда РФ от 13 мая 2010 года №689-О-О (параграф 9.1) со ссылкой на которое констатируют возможность наличия публично-правовых обязательств, которые по своей природе не являются ни государственными полномочиями, ни полномочиями органов местного значения; авторы приходят к выводу, что такая позиция фактически основана на статусе собственника имущественных объектов; эта конструкция вызывает вполне логичную, но корректную критику.

В большинстве учебников по муниципальному праву, основанных на структуре Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть раздел, посвященный особенностям осуществления местного самоуправления на отдельных территориях (ЗАО, наукограды и др.). Материал, посвященный особенностям осуществления местного самоуправления на приграничных территориях, как правило, является «вязким» и мало интересным для студентов. Авторам соответствующего параграфа в данном учебнике удалось наполнить материал очень интересным содержанием, рассказать не только о режиме государственной границы в контексте местного самоуправления, но и показать практику приграничного сотрудничества, доказав его важность не только на уровне конвенционного регулирования, но и фактического осуществления на примере конкретных территорий (параграф 11.4).

«И на солнце бывают пятна» или учебник как резерв для совершенствования. В качестве пожелания для будущих текстов можно было бы порекомендовать большее внимание уделять вопросам контрольно-надзорной деятельности, в частности муниципальному контролю, который, по мнению авторов, состоит в использовании форм общественного контроля (параграфы 9.1 и 10.3) и на теоретическом уровне практически не проработан. Это усугубляется тенденцией последних лет, связанных с бурным развитием законодательства об общественном контроле, подготовкой проекта нового федерального закона о государственном и муниципальном контроле, основанном на принципиально иной концепцией, риск-ориентированном подходе.

Учебник в целом отличают высокий научно-практический и методологический уровень изложения материала, актуальность проблематики

освещаемых вопросов. Это должно обеспечить студентам и другим читателям возможность глубокого фундаментального освоения проблем становления и развития местного самоуправления и муниципального права России. Учебник рекомендован учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям. Учебник, несомненно, займет достойное место в ряду учебной литературы, будет интересен и полезен не только студентам, но и самому широкому кругу читателей.

Можно только поблагодарить коллег за такую красивую, серьезную и интересную работу, поздравить с пятикратным юбилеем учебника (учебник преодолел рубеж пятого издания) и пожелать новых творческих вершин.

