

БАТАНОВ АЛЕКСАНДР ВАСИЛЬЕВИЧ

**СОВРЕМЕННЫЙ ВЗГЛЯД НА ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА.
РЕЦЕНЗИЯ НА УЧЕБНИК: МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ : УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ / ПОД РЕД. Н.С. БОНДАРЯ. 3-Е
ИЗД., ПЕРЕРАБ. И ДОП. М. : ЮРАЙТ, 2013. 721 С. СЕРИЯ : БАКАЛАВР.
УГЛУБЛЕННЫЙ КУРС С. 78-80**

Процесс становления и построения суверенной демократической социально-правовой государственности в странах бывшего СССР сопровождается реформированием политической системы общества, становлением качественно новых демократических институтов публичной власти, формированием гражданского общества, утверждением новых принципов экономической системы, базирующихся на рыночных отношениях и развитии предпринимательства.

Все это объективно детерминирует существенные изменения в системе права, возникновение в ней новых отраслей, как частного, так и публичного права. Одной из таких новых отраслей права является муниципальное право, которое сегодня находится на стадии становления, что, в свою очередь, требует научного обоснования его места, роли и функций в системе права, определения предмета и метода, системы и источников, научной разработки соответствующего категориально-понятийного аппарата.

Следует констатировать, что современный этап развития муниципального права как самостоятельной отрасли права можно охарактеризовать как крайне противоречивый, концентрирующий в себе комплекс диаметрально противоположных тенденций. С одной стороны, в сознании граждан, многих представителей публичной власти и научных кругов все еще преобладают архаичные, сформированные десятилетиями установки и стереотипы по вопросам организации властных структур. Жива традиция жесткого централизованного управления, окончательно не преодолен синдром отчуждения населения и

отдельного человека от публичной власти, не созданы достаточные условия для социальной включенности граждан в проблемы местных сообществ.

С другой стороны, постепенно освобождаясь от иллюзорно-идеологического восприятия самоуправления как некоей самоцели, связанной с решением задач «поголовного привлечения» населения к управлению государственными и общественными делами, общество заболело новыми, не менее иллюзорными, по крайней мере, для сегодняшних нас, идеями, ориентированными на построение системы публичной власти в лице органов местного самоуправления, способными мгновенно решить все проблемы по месту проживания. Формально-ритуальное всестороннее признание государством местного самоуправления, его конъюнктурное провозглашение как панацеи от всех бед без адекватного механизма его реализации, искусственно заставляет общество оборачиваться в прошлое, стимулирует «пользование» устаревшими стереотипами, установками и подходами, создает новые серьезные политические, социально-экономические, психологические и другие барьеры на пути формирования реалистической модели местного самоуправления и становления муниципальной власти.

Более чем двадцатилетний опыт проведения радикальных преобразований в правовых системах постсоветских государств, возникновение и развитие у их составе новых отраслей права, в числе которых и муниципальное право, свидетельствует о необходимости кардинального научного переосмысления проблем соотношения и взаимодействия личности и государства, прав человека, их обеспечения и защиты как внутри страны, так и на международном уровне, что, как правило, не всегда возможно в процессе анализа традиционных конституционно-правовых институтов.

Развитию ж самого местного самоуправления и его исследованию и изучению мешает односторонний характер толкования локальных процессов и влияния на них экономических, правовых, духовно-культурных либо психологических факторов, что способствует возникновению стереотипов, установок, одиозных мифов и социальных фантомов о местном самоуправлении.

Имеет место противоречие между доктринальными представлениями о сущности, содержании и форме местного самоуправления, политико-правовыми, социально-экономическими и духовно-культурными условиями его эффективного функционирования, развитием и трансформацией взглядов, доминирующих в мышлении и деятельности ученых и политиков и реальной практикой развития самой этой системы, свидетелями, зачастую пассивными наблюдателями, которого мы являемся.

Это не может не привести к частичной утрате ориентиров в теории муниципального права, определенной растерянности в среде специалистов по вопросам местного самоуправления, некоторые из которых вообще рекомендуют отказаться от использования категории «муниципальное право» как малопонятного для простых граждан словосочетания. Следует вспомнить и не всегда конструктивные споры о месте муниципального права в правовой системе. Примером тому, в частности, являются попытки введения муниципального права в систему особенной части административного права, низведение его статуса на уровень отрасли законодательства и т. п.

В силу этих и многих других причин, доктринальные основы местного самоуправления по-сути утратили четкость предметных границ и ценностных ориентиров, а муниципальное право формируется как некий аморфный и бессистемный, фактически искусственный конгломерат правовых норм. Создается впечатление, что правовая, финансово-экономическая, территориальная та другие основы местного самоуправления, в т. ч., как это ни парадоксально – и научные, зависят от произвольного видения политиков. Свидетельством тому, в последнем случае, является своеобразная легализация муниципального права как научной специальности соответствующими органами исполнительной власти в сфере образования и науки (в Украине ВАКовское «благословение» специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» произошло вообще в 2009 году).

Поэтому, в современных условиях крайне важно осознать, что именно происходит с муниципальным правом и местным самоуправлением, в чем суть,

причины и каковы последствия его постепенной деградации и мутации, преобразования в своеобразное дополнение к государственной власти на местном уровне? Что можно считать объективной политической, социально-экономической либо духовно-культурной причиной происходящего, а где субъективизм и грубые ошибки законодателя? В какой мере развитие правовых основ местного самоуправления детерминирован муниципально-правовой доктриной, а в какой – реальными целями, задачами и функциями муниципальной власти в социально-правовом государстве и гражданском обществе?

Найти и дать правильные, по крайней мере, научно-обоснованные ответы на эти вопросы можно только на основе комплексного и системного анализа конституционной модели местного самоуправления, осмысления особенностей муниципальной истории, традиции и культуры, позитивного зарубежного муниципального опыта, формирования предметного поля современного муниципального права на основе международных стандартов локальной демократии и прав человека.

Эти и другие явления и процессы, в свою очередь, обуславливают необходимость формирования качественно новых подходов к процессу преподавания юридических дисциплин в профильных учебных заведениях. Поэтому, выход в свет новой редакции учебника по муниципальному праву, подготовленного коллективом российских ученых во главе с авторитетным специалистом по муниципальному праву, доктором юридических наук, профессором Н. С. Бондарем следует признать важным событием не только в научной и научно-педагогической жизни современной России, но и всей постсоветской муниципально-правовой науки и образования.

В учебнике, в доступной форме раскрываются актуальные проблемы современной муниципальной науки и практики.

Структурно учебник состоит из 11 глав, каждая из которых делится на подразделы и параграфы, а также ориентировочного перечня контрольных вопросов и заданий, списка рекомендуемой литературы для углубленного изучения курса муниципального права.

В целом избранная авторами концепция и архитектура учебника отвечает требованиям, предъявляемым к подобного рода изданиям, что позволило раскрыть не только базовые вопросы теории и практики современного муниципального права и муниципализма, но и дать четкие и убедительные ответы на концептуальные вопросы современной юридической науки.

Прежде всего обращает на себя внимание достаточно нетрадиционное для большинства современных изданий по муниципальному праву содержательное наполнение учебника, учебный материал в котором прежде всего подан через призму реализации и защиты прав личности в местном самоуправлении. Такой методологический подход авторский коллектив избрал для себе не только потому, что процесс изучения, исследования и постижения феномена местного самоуправления, а тем более подготовки себя для работы в его органах, если при этом не доказывается и не осознается гуманистическая, человекоцентристская сущность местного самоуправления и муниципального права, является бесперспективным и лишенным смысла.

В учебнике акцентируется внимание, что отношения, которые определяют место человека в системе местного самоуправления, его самоуправленческий статус как члена местного сообщества, с одной стороны, пронизывают своим содержанием (ценностями муниципальных прав и свобод) практически всю предметную систему муниципально-правовых отношений. С другой стороны они могут быть охарактеризованы как особая, относительно самостоятельная сфера отношений, которую можно конкретизировать путем выделения их отдельных видов. Это, прежде всего, личные неимущественные отношения, которые характеризуют статус человека в местном самоуправлении как субъекта нематериальных благ (стр. 35–36).

В связи с этим, значительный интерес представляет та часть учебника, в которой нашли своё комплексное освещение вопросы, посвящённые определению муниципального права как отрасли права, науки и учебной дисциплины, что позволило показать место и роль муниципального права в правовой системе, системе научных знаний и в учебном процессе. В частности, авторы учебника

обращают внимание на причины возникновения муниципального права как самостоятельной отрасли права, многозначность термина «муниципальное право», научно-теоретические основы современного муниципального права, системно и детально раскрывая достижения правовой мысли о местном самоуправлении, освещая современные проблемы муниципальной реформы и развития локальной демократии (стр. 20–30).

Оригинальной является авторская позиция относительно сущности, содержания, субъектно-объектного состава, видов, территориально-пространственными основами возникновения и функционально-отраслевыми характеристиками муниципальных (самоуправленческих) отношений, соединения в них публичных и частных начал и т. п. (стр. 30–42). По мнению авторов, муниципально-правовые отношения являют собой своего рода интегральное поле, которое обеспечивает единство публичных и частных интересов на правовом уровне. Ведь для реального осуществления местного самоуправления одинаково важное значение имеет и реализация интересов муниципальной власти как публичной власти местного сообщества, так и защита каждой отдельной личности, обеспечения её автономии и неприкосновенности, чести и достоинства именно как члена местного сообщества, как своеобразного ассоциированного участника местной самоуправленческой власти. Тем самым на данном уровне как раз и получают индивидуализацию публичные по своей природе властеотношения, что предусматривает их трансформацию в муниципально-правовые отношения, тогда как последние как раз и выступают своеобразным правовым интегралом свободы личности, прав человека, экономической и политической власти населения. А само муниципальное право, которое обеспечивает регулирование этих отношений, приобретает статус пограничной отрасли между публичным и частным правом (стр. 41). Такой подход является свидетельством постепенного отхода от стереотипного и в целом упрощенного определения предмета муниципального права как совокупности отношений чисто публичного характера.

В учебнике детально анализируются источники современного муниципального права. Особенный акцент делается на процессы становления международных стандартов местного самоуправления, раскрываются особенности такого международного документа как Европейская хартия местного самоуправления и освещаются процессы, связанные с присоединением к ней, анализируются другие международные стандарты местного самоуправления.

Оригинальностью, в сравнении с другими изданиями по муниципальному праву, отличается и анализ решений Европейского суда по правам человека в системе источников муниципального права (стр. 105–113). Актуальность этого вопроса сложно переоценить, как с научной, так и, особенно, практической точки зрения. Так, институт международных стандартов местного самоуправления является одним из приоритетных объектов исследования в науке муниципального права. До их пор в муниципально-правовой учебной литературе рассматривались, преимущественно отдельные аспекты проблемы международных стандартов прав местного самоуправления с позиции их генезиса, системы, функций и т. п. Однако, в контексте решений Европейского суда по правам человека проблемы муниципального права фактически не изучались.

Другие главы учебника позволяют ознакомиться с такими актуальными вопросами муниципального права как история становления местного самоуправления (глава 3), понятие, сущность и предназначение местного самоуправления, его признаки, атрибуты и критерии, место и роль в системе современной государственности (глава 4). Авторы, обращая внимание на общественно-политические условия становления и развития муниципального права и местного самоуправления, освещают институты местного самоуправления через призму их взаимодействия с государственной властью, показывают место местного самоуправления среди институтов гражданского общества и конституционного строя.

В учебнике комплексно освещаются вопросы форм непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления как основы непосредственной муниципальной демократии, раскрывается их политико-

правовая природа, система, осуществляется классификация и анализируются функции (глава 6).

Свое системное освещение получили вопросы системы местного самоуправления, особенностей правового статуса органов и должностных лиц как субъектов местного самоуправления, показаны особенности статуса муниципальных служащих ит. п. (глава 7).

Также в учебнике освещаются вопросы компетенции местного самоуправления (глава 9), гарантирования местного самоуправления (глава 10), раскрываются особенности организации местного самоуправления в отдельных территориях, в частности Москве и Санкт-Петербурге (глава 11).

Привлекает в данном учебнике и то, что в нем органически соединяются теория, закон и практика. Прежде всего, отличительной чертой данного издания является активное использование практики Конституционного Суда Российской Федерации, стремление ввести в учебный курс муниципального права постановления та определения Конституционного Суда по разным вопросам местного самоуправления.

Возможно, в учебнике под редакцией профессора Н. С. Бондаря не все удалось раскрыть в полной мере. Хотя, скорее всего, авторский коллектив и не стремился к этому, поскольку современное муниципальное право и местное самоуправление обладает множеством граней и проявлений, чтобы все их можно было охватить одним исследованием, тем более ориентированным преимущественно на студенческую аудиторию. В учебнике показаны основные, концептуально-муниципальные стороны местного самоуправления и муниципального права в их динамике, выявлены наиболее существенные тенденции развития форм и содержания деятельности местного самоуправления. Поэтому, на наш взгляд, перед читателем – актуальное, высокопрофессиональное и оригинальное издание, являющееся существенным вкладом в современную муниципально-правовую доктрину.