

РЕЦЕНЗИЯ

РЕЦЕНЗИЯ

доктора юридических наук, профессора Л.Ю. Грудцной
на монографию Шайхуллина М.С. «Конституционно-правовые
гарантии местного самоуправления в Российской Федерации:
Монография. Москва: Юрлитинформ, 2016. 304 с.»

Аннотация. В работе проанализированы конституционно-правовые гарантии применительно к местному самоуправлению, показаны пути совершенствования реализации законодательных гарантий.

Ключевые слова: конституционные гарантии, местное самоуправление, муниципальная власть.

THE REVIEW

of the doctor of jurisprudence, professors L. Yu. Grudtsyna
on Shaykhullin M. S. monograph. «Constitutional and legal guarantees
of local government in the Russian Federation:
Monograph. Moscow: Yurlitinform, 2016. 304 pages»

Annotation. In work constitutional and legal guarantees in relation to local government are analysed, ways of improvement of realization of legislative guarantees are shown.

Keywords: constitutional guarantees, local government, municipal authority.

В 2016 г. в издательстве «Юрлитинформ» вышла в свет монография, подготовленная кандидатом юридических наук, доцентом М.С. Шайхуллиным, зарекомендовавшим себя как автор оригинальных научных работ, посвященных вопросам местного самоуправления. В очередной раз мы убедились в неподражаемых подходах автора к формулированию научных выводов и предложений, которые не только являются идейно наполненными и обоснованными, но и представляют собой, в определенном смысле, ту его научно-методологическую линию, которой он придерживался и в предыдущих своих работах, при этом не уклонился от нее и в рецензируемой монографии, что свидетельствует о выработке самостоятельного научного направления, которую, на наш взгляд, автор убедительно доказал, соединив в своем труде две такие важные для государственного кате-

гории, как конституционные гарантии и местное самоуправление.

При всей объемности темы монографического исследования, автор уместил в ее содержание наиболее важные вопросы конституционных гарантий местного самоуправления, имеющие, как следует из оглавления, логичное построение и обосновывающие предложенную автором общую научную концепцию, обусловленную действием международно-правовых актов и базовых конституционных положений, позволившую говорить о новой области правовых исследований, которая, несомненно, обновляет и дополняет науку государственного и смежных с ней отраслей юридического знания.

Во введении в монографию автор убедительно обосновывает актуальность данной темы, связывая ее с многочисленными проблемами, возникающими в развитии местного самоуправления. При этом досто-

инством вводной части монографии является то, что автор не только исходит из констатации фактов, но и предлагает ввести в законодательство о местном самоуправлении новый принцип развития местных институтов.

В частности, предлагается в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепить принцип социальной направленности деятельности органов местного самоуправления, призванный обеспечить учет и использование совокупности социальных норм и средств регулирования общественных отношений на местном уровне, необходимый для обеспечения эффективного и приближенного к гражданам муниципального управления, основанного на положениях Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. (с. 3, 4). Представляется обоснованным внедрение данного предложения по причине того, что местное самоуправление призвано обеспечивать прежде всего права, свободы и законные интересы граждан, что подтверждается соответствующими нормами Конституции Российской Федерации 1993 г.

В качестве серьезного достоинства рецензируемой монографии следует отметить бесчисленное количество теоретических и практических выводов и предложений, которые, несомненно, привлекают внимание не столько своим количеством, сколько обоснованностью и новизной, что придает научно-исследовательской работе творческую неповторимость и гарантирует ее место в системе соответствующих научных отраслей.

Первый раздел монографии посвящен одному из актуальных вопросов отечественной юридической науки – конституционной гарантированности местного самоуправления как института гражданского общества. Следует согласиться с автором в том, что в настоящее время нестабильность рынка обуславливает соответствующую нестабильность гражданских институтов, поэтому на пути эффективного государственного и муниципального строительства необходимо умелое сочетание

экономических развивающихся институтов и культурных традиций (с. 9). Действительно, такой подход необходим, причем не только применительно к местному самоуправлению, но и к другим государственным и общественным институтам. В свое время этот принцип помог Японии выдвигаться на передовые рубежи по уровню социально-экономического развития.

Помимо различных мнений относительно развития местного самоуправления и институтов гражданского общества, которые приводятся на страницах первого раздела, очевидно усматривается самостоятельная научная линия автора, которая выводится из сопоставления исторических фактов в развитии местных институтов, а также из сравнительно-правового метода, которые позволили говорить о фактической недооценке современными властями правового наследия, общественно-хозяйственного опыта и навыков функционирования институтов местной власти, выработанных предыдущими поколениями (с. 15). Заслуживает отдельного внимания анализ работы одного из основоположников учения о самоуправлении Ж.-Г. Туре «Децентрализация» (Париж: Изд-во «Национальное собрание». – 1789), в которой предлагается вспомнить о ведущей роли метода наблюдения органов власти за подчиненными территориями и о принципах мягкости реализации конституционных положений в развитии муниципальных институтов (с. 15, 16). Впрочем, в монографии проанализированы мнения и зарубежных, и русских правоведов, что, несомненно, усиливает научно-методологическую область применения исследуемой проблематики в контексте современной дискуссии о развитии местного самоуправления.

Как представляется, центральной идеей в вопросе о конституционных гарантиях местного самоуправления как института гражданского общества является классификационное разграничение местных и гражданских институтов, которые так или иначе вовлечены в развитие муниципальных институтов и даже управления. При этом автор монографии не идеализирует вопрос о том, как именно должно восприниматься местное самоуправление – как

гражданский, хозяйственный, общественный, конституционный, политико-общественный или какой-либо другой институт. Главное, отмечается, что местное самоуправление должно работать для людей и их блага (с. 22), что правильно как с конституционно-правовой позиции, так и с общественной точки зрения. Доказательством этому является мощная социологическая фактура, представленная в первом разделе монографии.

Результаты социологических исследований, проведенных автором монографии в пяти городских и 24 сельских муниципальных образованиях (с. 22), а главное, сформулированные в тексте первого раздела монографии выводы и предложения свидетельствуют о необходимости совершенствования текущего законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления, а также государственных и муниципальных гарантий, предоставляемых гражданам и юридическим лицам.

Поражает воображение объемность материалов социологической выборки, которые в монографии были сконструированы в виде графических приложений, объем которых составляет 50 приложений (с. 242–277), причем в каждом социологическом модуле респондентам было предложено от 3 до 12 вопросов (с. 262). Очевидно, что такая мощная социологическая фактура лишь усилила научно-методологическую часть монографического исследования.

Второй раздел монографии целиком посвящен роли, значению, правовой природе конституционно-правовых гарантий в системе собственно юридических гарантий местного самоуправления. В общем виде следует признать правильным подход автора к делению гарантирующих норм на конституционные нормы – гарантии права на осуществление местного самоуправления; конституционные нормы, способствующие формированию, развитию и функционированию местного самоуправления и его органов; нормы – гарантии, обеспечивающие правовой механизм реализации конституционных положений о местном самоуправлении (с. 73, 74), поскольку сама по себе правовая природа конституцион-

ных норм, характер их прямого действия обеспечивают гарантии для развития институтов местного самоуправления. Вместе с тем для эффективного развития муниципальных институтов важными являются дополнительные гарантии, которые закрепляются в развитии конституционных положений. С этой точки зрения автор довольно подробно рассмотрел вопросы предоставления дополнительных гарантий (с. 7, 78, 79, 83). Кроме того, помимо анализа различных научных позиций по вопросам местного самоуправления, предлагается внести поправки в главу 9 Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Федеральный закон № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (с. 111), в Закон РФ № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (с. 112), в Федеральный закон № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (с. 115), в Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (с. 119), в Федеральный закон № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (с. 121), в Федеральный закон № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (с. 122).

С позиции наукообразности и практической ценности гармонично представлены авторские обоснования соотношения конституционно-правовых гарантий с социальными и финансовыми гарантиями применительно к местному самоуправлению, содержащиеся в третьем разделе монографии.

Оригинально выглядит концепция развития социальных гарантий местного самоуправления, поскольку автор обосновывает ее, исходя не из традиционных подходов о социальной помощи и поддержке граждан, поощрении органами местного самоуправления жилищного строительства и т.п., а из форм, средств и методов аккумуляции людского потенциала и привлечения его для развития демократии на местном уровне с учетом экономических возможностей субъектов государственно-

го и муниципального права (с. 125). Думается, что такой подход позволит отойти от утвердившейся зависимости органов местного самоуправления от компенсационных возможностей государственной власти. Анализ финансовых гарантий местного самоуправления представлен в третьем разделе в виде описания принципов правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, которым автор придал условное значение (с. 133). Показаны также проблемы развития муниципальной собственности, средств местных бюджетов и реализации имущественных прав муниципальных образований и намечены пути их преодоления, что образует завершенность третьего раздела, в котором, как представляется, автор осветил не только социальные и финансовые гарантии местного самоуправления, но и проиллюстрировал общую картину экономической основы местного самоуправления, в определенном смысле выйдя за пределы обозначенного ключевого вопроса темы, что отнюдь не является недостатком, а, скорее, свидетельствует о полноте раскрытия темы.

Самый объемный вопрос монографии – четвертый раздел, посвященный проблемам реализации муниципальных полномочий и ответственности в системе местного самоуправления, уместившийся в 70 страниц машинописного текста. Однако впечатляет не столько объем выполненного раздела, сколько наличие обоснованных выводов и предложений о совершенствовании действующего законодательства, регулирующего полномочия местных органов.

В четвертом разделе проанализированы основополагающие принципы функционирования муниципальной власти (с. 168), принципы реализации полномочий муниципальными служащими (с. 169–182), уровень и степень реализации депутатских полномочий и предложены пути их развития (с. 188), исследован институт помощников депутатов (с. 190), полномочия органов государственной власти в области развития местного самоуправления (с. 195), проблемные вопросы местного значения.

Вопросы ответственности местных органов с позиции наступления конституционно-правовых деликтов также были ис-

следованы довольно обстоятельно. Впечатляет количество и качество предлагаемых вариантов совершенствования ответственности в системе местного самоуправления. Подробно исследованы гарантии для главы муниципального образования, главы местной администрации с позиции использования конституционных и процессуальных форм и средств защиты прав высшего должностного лица местного самоуправления (с. 222). Отдельно исследованы прокурорский надзор, ведомственный и общественный контроль как гарантии местного самоуправления (с. 232).

Из текста монографии явствует, что к исследованию привлечено значительное количество международных и национальных нормативных правовых актов, актов толкования норм права, документальные источники, книги, монографии, статьи. В общей сложности использовано 115 докторских и кандидатских диссертаций. Учтены последние позиции Конституционного Суда Российской Федерации, а именно Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Что свидетельствует о серьезной проработке темы монографического исследования.

Рецензируемая работа написана интересно, ясным и четким литературным языком, информационно насыщена, изобилует всевозможными примерами. Чувствуется, что автор работы ориентируется не только в теоретических, но и в практических вопросах заявленной темы исследования, хорошо разбирается в них.

Вместе с тем, как и всякая научная работа, монография М.С. Шайхуллина не свободна от отдельных недостатков. В частности, в работе автор обошел вопрос о подробном анализе форм общественного кон-

троля над деятельностью органов местного самоуправления, в то время как общественный контроль представляет собой действенную гарантию соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в том числе, в сфере местного самоуправления. К тому же поверхностно освещены вопросы судебной защиты прав местного самоуправления. Однако во введении работы автор пишет, что в данной монографии проанализированы далеко не все актуальные аспекты гарантий местного самоуправления. Некоторые из них будут уточнены и развиты в дальнейших публикациях (с. 7). В этом плане следует разделить оптимизм автора в том, что он найдет ответы и на другие вопросы, возникающие в области применения конституционно-правовых гарантий применительно к местному самоуправлению, которые впоследствии наполнят

указанную тему дополнительными материалами.

Несмотря на указанные недостатки, в целом рецензируемая монография М.С. Шайхуллина «Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в Российской Федерации» может быть оценена положительно, поскольку представляет собой оригинальное, комплексное, завершённое научное исследование, выполненное на высоком научно-методологическом уровне. Сформулированные в ней практические и теоретические выводы и предложения могут быть использованы в работе государственных и муниципальных служащих, депутатов различных уровней власти, полезны для преподавателей высших учебных заведений и студентов, всех, кто интересуется проблемами местного самоуправления.

Людмила Юрьевна ГРУДЦЫНА,
профессор Департамента правового регулирования
экономической деятельности
ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»,
ведущий научный сотрудник кафедры судебной власти,
правоохранительной и правозащитной деятельности
юридического института РУДН,
действительный член РАЕН, Почетный адвокат России,
доктор юридических наук, профессор (e-mail: ludmilagr@mail.ru)

