

Особенности становления муниципального права на юридическом факультете в Московском университете

Баженова Ольга Ивановна, кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова

Features of Formation of Municipal Law at Moscow University

Bazhenova Olga I., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Lomonosov Moscow State University

Особенности становления муниципального права в Московском университете — это отдельная страница в истории местного самоуправления в России, истории муниципального права.

Процесс такого становления во многом предопределялся особым положением Московского университета, его ролью крупнейшего образовательного учреждения и одного из крупнейших научных центров страны. Переживаемые университетом реформы в сфере образования и науки самым непосредственным образом сказывались на положении юридического факультета и входящих в его состав кафедр. Не меньшее влияние оказали и организационно-структурные изменения на юридическом факультете, что обусловлено особым значением юридического образования для подготовки квалифицированных кадров в сфере государственного (а впоследствии и муниципального) управления, иных сферах общественной жизни,

в которых востребованы юридические знания и навыки. Наконец, изучение муниципальных проблем оказалось в зависимости и от преобразований, затронувших исключительно кафедру государственного (ныне конституционного и муниципального) права: в силу тесной связи изучаемой ею государственно-правовой (конституционно-правовой) проблематики с политической изменения в устройстве системы государственной (публичной) власти сказывались на учебно-методических планах, подходах к преподаванию и т.д.

Нельзя не учесть и иного — характерной для университета нераздельной связи педагогической и научно-исследовательской деятельности. Сочетание данных — преподавательской и научной — составляющих в работе каждого преподавателя может быть различным, а его вклад, равно как и вклад научного коллектива в целом в развитие того или иного направления оценивается не только количеством научных

публикаций, но и объемом, содержанием переданных студентам знаний, формируемой у них мировоззренческой картиной.

На становление муниципального права в стенах Московского университета влияние оказала и специфика изучаемого предмета. Научные достижения в области муниципального права зачастую оказываются лишь первой ступенью в карьере исследователя, глубокие знания устройства муниципальной власти служат крепким основанием для последующего изучения более широкого круга конституционно-правовых проблем.

С учетом указанных обстоятельств процесс становления муниципального права на юридическом факультете Московского университета можно представить следующим образом.

В дореволюционный период, на этапе зарождения государственного права как науки и учебной дисциплины, интерес к вопросам местного управления связан в основном с изучением вопросов становления государства российского. Отдельные работы **К.Д. Кавелина**, раскрывшие особенности влияния общинного устройства на юридический быт Древней Руси, становление государства и личности; **И.Д. Беляева**, осветившего малоизвестные стороны жизни сельской общины, исследовавшего земские соборы на Руси; **В.И. Сергеевича** (в университете с 1867 по 1872 г.), изучившего схему устройства древнерусских княжеств и значение вечового начала, особенности роста Московского государства и значение земских соборов как первой ступени развития представительных учреждений в России; **Б.Н. Чичерина**, исследовавшего областные учреждения России в XVII в., — создали предпосылки для становления местного самоуправления в России с учетом национально-исторических особенностей.

Однако в работе о народном представительстве (докторская диссертация, 1866 г.) **Б.Н. Чичерин** не только воссоздает историю представительных учреждений Европы и России, но и формулирует основные — актуальные по сию пору — требования к представительным учреждениям. Местное самоуправление предстает здесь как неотъемлемый элемент государства, важнейший институт (школа) представительной демократии. Поддерживая земскую реформу, он подчеркивал политическое начало в их деятельности, позволяющее каждому интересу иметь свое представительство, не допускал тем самым сведения представлений о земских учреждениях к административно-хозяйственным органам. В то же время он всячески подчеркивает, что жизнь общины не есть высшая политическая как жизнь народа, а обращена прежде всего на общие интересы культуры и хозяйства. И в этом контексте земское самоуправление имеет значение чисто административное и должно идти в согласии с целым.

Не столь активный в результате университетских изменений в области преподавания государственно-правовых дисциплин, пришедшихся на годы действия земского и городского Положений 1864 и 1870 гг., интерес к местному самоуправлению возобновился в конце XIX столетия. Это был период активного обращения к идеям конституционализма, вызванный осознанием необходимости в конституционных преобразованиях в России.

В силу характерного для интеллигенции того периода сочетания научно-преподавательской и общественно-политической деятельности многие из преподавателей кафедры были участниками активизировавшегося земского движения. **М.М. Ковалевский** был участником земских съездов, **С.А. Котляревский** помимо участия в земских съездах работал в организациях Всероссийского союза городов и Земского союза. **Ф.Ф. Кокошкин** с 1897 г. был гласным Звенигородского уездного земского собрания, с 1900 г. — Московского губернского земства, входил в состав организационного бюро земских съездов, работал над «земским» проектом конституции.

С 1899 по 1918 г. (за исключением 1911–1914 гг., когда занятия на юридическом факультете фактически прекратились вследствие вмешательства министерства просвещения в университетскую автономию) в университете читают обязательный курс «Местное самоуправление в России» (Ф.Ф. Кокошкин, А.А. Рождественский, М.С. Фельдштейн). В 1908 г. рассматривалось заявление М.Д. Загряжкова о программе курса по городскому хозяйству в России и на Западе, но не получило положительного разрешения¹.

Вопросы местного самоуправления, олицетворявшего демократическое начало, затрагивались в работах большинства государствоведов. Например, Ф.Ф. Кокошкин (Об основаниях желательной организации народного представительства в России, 1906, Лекции по общему государственному праву, 1908), отстаивая идею представительной демократии на местном уровне (как часть более широкой идеи народного представительства), рассматривал местное самоуправление в качестве способа административной децентрализации (наряду с централизацией законодательной, областной). Местное самоуправление олицетворяет собой территориальные союзы, которым государство предоставляет возможность осуществлять определенные функции *управления*, но которые не имеют самостоятельной власти. Избираемые на выборах органы местного самоуправления не имеют прямого подчинения центральным органам государства. Однако специальных исследований по проблемам местного (земского, городского) самоуправления на кафедре государственного права опубликовано не было.

Довольно сложным, но, как покажет время, весьма плодотворным для муниципального права окажется *советский период* истории государства.

¹ Факультатив по городскому хозяйству был открыт М.Д. Загряжковым в Московском коммерческом институте.

Необходимость в «организации управления Россией» (В.И. Ленин) потребовала, во-первых, тщательной разработки вопросов устройства новой, советской, власти, начиная с ее нижнего уровня — местных Советов, а во-вторых, формирования нового государственного аппарата, а значит, подготовки сотрудников, юристов, способных построить новое право и внедрять его в жизнь.

Произошедшая в 1918 г. коренная ломка системы образования и науки в университете сменилась постоянными, вплоть до 1931 г. (вывод факультета советского строительства и права из состава МГУ), изменениями в структуре университета, юридического факультета. Несмотря на бесконечную реорганизацию, сказавшуюся на становлении советского государственного права, кафедрой проводятся научные исследования по проблемам организации и деятельности советских государственных органов, в том числе местных органов власти (*И.Н. Ананов*. Местные органы советской власти, 1925. О горсоветах // Советское право, 1925, № 1; *Г.С. Михайлов*. Местное советское самоуправление, 1927; *А. Колесников* в соавт. с И. Муруговым. Аппарат низовых советских органов, 1926; *Г.С. Гурвич*. Женщина в органах местного советского управления // Власть Советов. 1924. № 3–4; Сельсоветы, волсполкомы и волостные съезды Советов (по данным выборов 1922 г.) // Власть Советов. 1923. № 6–7; и т.д.).

В 1921 г. в учебный план была введена дисциплина «Организация центрального и местного управления»; с 1925 г. по 1931 г. проводились семинарии по местному самоуправлению² (*А. Колесников, Г.С. Михайлов*).

Однако наиболее плодотворным не только для советского государственного права, но и для последующего — постсоветского — становления муниципального права окажется период с 1942 г., после восстановления юридического факультета и возобновления работы кафедры государственного права.

Вопросы организации и деятельности местных Советов изначально занимают важное место в работе кафедры. Во многом это объяснялось идеологическими причинами. В 1940 г. *И.П. Трайнин* («Местные органы государственной власти в СССР и «самоуправление» в капиталистических странах»), возглавивший кафедру в 1941 г., на основе анализа буржуазных теорий самоуправления противопоставит системе управления капиталистических государств, влекущих разрыв между государством и обществом, господство государства над обществом, систему управления социалистического государства. Поскольку местные и центральные органы — органы единой власти диктатуры рабочего класса, то нет и принципиальной разницы между советами. Различия заключаются только в их компетенции и функциях. Однако интерес к местным Советам объяснялся и той ролью, кото-

рую они играли в формировании политической, экономической систем. Поэтому не удивительно, что *И.П. Трайнин* среди многочисленных задач местных органов государственной власти в СССР, прежде всего городских и сельских Советов, особо выделяет задачу управления хозяйством. В послевоенный период восстановления страны от разрухи возросло и хозяйственное значение местных Советов.

Сосредоточению государственно-правовых исследований вокруг организации и деятельности советов сверху донизу способствовала теоретическая разработка вопросов советского строительства (*А.А. Аскеров*, докторская диссертация «Теоретические вопросы советского строительства, 1953»). Данная проблематика постепенно соберет вокруг себя тех, кто впоследствии окажет решающее влияние на возрождение и становление местного самоуправления в постсоветской России, а многие их работы составят часть «золотого фонда» муниципальной библиотеки. Судьбоносную для этого роль сыграет объединение юридического факультета с Московским юридическим институтом и приглашение в 1954 г. *Г.В. Барабашева, К.Ф. Шеремета*. Местные Советы составят предмет их особого научного интереса.

К.Ф. Шеремет (с 1968 г. работавший на кафедре по совместительству, являвшийся руководителем сектора, а затем заместителем директора Института государства и права АН СССР) на протяжении долгих лет останется одним из основных специалистов по вопросам компетенции местной власти (докторская диссертация «Проблемы компетенции местных органов государственной власти в СССР», 1969). Исследовательский интерес *Г.В. Барабашева* сосредоточится на зарубежных моделях местного самоуправления. Его докторская диссертация «Положение и роль муниципальных органов в современном капиталистическом государстве (США, Великобритания)» (1971) сыграет особую роль в деле повышения эффективности организации местной власти и возрождения местного самоуправления. Выявленные им зарубежные тенденции усиления государственного вмешательства в жизнь общества, с одной стороны, и развития через систему муниципального управления демократических представительных начал — с другой, заставляли задуматься над введением института местного самоуправления в советском государстве с его чрезмерной централизацией и бюрократизацией. Это предложение и было озвучено *К.Ф. Шереметом*, поддержано *Г.В. Барабашевым* при подготовке проекта Конституции СССР 1977 г.

В 1960–1980 гг. *Г.В. Барабашевым, К.Ф. Шереметом* и сформировавшимся вокруг них кругом единомышленников — преподавателей кафедры государственного права и советского строительства (в 1970–1976 г. — кафедры государственного права и кафедры советского строительства) изданы много-

² М.С. Фельдштейн, читавший ранее курс по местному самоуправлению, числился теперь по кафедре политической и юридической мысли и читал курс по эволюции политической и юридической мысли и др.

численные работы, затрагивающие различные аспекты деятельности местных Советов, в том числе нижнего (районного, городского, сельского) уровня («Повышение роли местных советов в хозяйственном социально-культурном строительстве, 1967 (**К.Ф. Шеремет**); «Деятельность местных органов власти по выполнению наказов избирателей», 1963 (**П.Т. Василенков**); «Решения местных советов с административной санкцией», 1967 (**Р.Ф. Васильев**); «Местные советы и народно-хозяйственное планирование», 1972 (**О.Е. Кутафин** (на кафедре до 1987 г.)); «Правовое регулирование деятельности местных Советов» (**С.А. Авакьян**); «Правовые акты местных советов (очерки о юридической природе)», 1975 (**Р.Ф. Васильев**); «Районный, городской Совет на современном этапе», 1975 (**Г.В. Барабашев**); «Руководство районного совета деятельностью сельских и поселковых советов», 1975 (**В.А. Баранчиков**); «Городской совет и предприятия вышестоящего подчинения», 1979 (**С.А. Авакьян**); «Компетенция местных Советов», 1986 (**К.Ф. Шеремет, О.Е. Кутафин**); «Роль местных советов в экономическом и социальном развитии городов», 1983 (под ред. **Г.В. Барабашева**).

Вопросам советского строительства в целом, организации и деятельности местных Советов уделялось огромное внимание и в рамках преподавательской деятельности. С 1943 по 1986 г. на кафедре читается курс по советскому строительству (**А.А. Аскеров, Г.В. Барабашев**), а также спецкурсы: «Проблемы компетенции местных Советов депутатов трудящихся» (**Г.В. Барабашев, О.Е. Кутафин**), «Планирование в деятельности местных Советов» (**О.Е. Кутафин**), «Организация руководства в системе местных советов» (**В.А. Баранчиков**), «Вспомогательный аппарат исполкомов местных советов» (**В.А. Баранчиков**), «Деятельность местных советов в области охраны законности, общественного порядка, прав граждан и организации» (**Р.Ф. Васильев**), «Местные советы и неподчиненные предприятия, учреждения, организации» (**О.Е. Кутафин, В.А. Баранчиков**), «Организация и деятельность районных и городских советов депутатов трудящихся» (**Е.В. Кукушкин**). **Г.В. Барабашев** читал спецкурс «Муниципальные системы буржуазных стран».

Поздний советский и ранний постсоветский периоды. Результатом начавшихся со второй половины 1980-х годов государственных преобразований станет возрождение (введение) института местного самоуправления в России. Немалую роль в этом сыграли **Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет**, глубокие знания которых по вопросам организации государственной власти и управления, в том числе на местном уровне, не менее глубокое понимание возникающих в этой связи проблем, знание зарубежных муниципальных систем оказались чрезвычайно востребованными. Они выступили одними из основных разработчиков Закона СССР 1990 г. «Об общих началах

местного самоуправления и местного хозяйства», Закона РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении».

Заложенная в Закон СССР концепция местного самоуправления должна была способствовать возвращению полновластия Советов как муниципальных представительных органов через решение проблемы отношений с исполкомами, связанной с диалектическим противоречием между природой совета как организацией власти трудящихся и растущей профессионализацией управления, и разрешением противоречия между отраслевым и территориальным началами, приводящего к зависимости представительных органов от централизованной системы государственного управления. Введенное в закон понятие местного хозяйства обеспечивало компетенционную самостоятельность местного самоуправления, придавало населению, основным звеном деятельности которого выступали местные Советы, статус полноправных хозяев на соответствующей территории, ответственных за ее состояние и развитие. В то же время местное самоуправление не противопоставляется государству, а, действуя в местных интересах, одновременно выступает проводником общих интересов, работающим в единой связке с центром. Как подчеркивал **Г.В. Барабашев**, «местное самоуправление должно быть свободно не от государства, оно должно быть свободно внутри государства». Более того, самостоятельность небольших компактных территорий проживания населения ученый рассматривал в качестве единственного «противоядия» от центробежных тенденций, столь актуальных в рассматриваемый период (**Барабашев Г.В.** Местное самоуправление, 1996).

Происходящие изменения потребовали перемен и в системе преподавания. В 1990 г. курс «Советское строительство» заменен на курс «Организация народного представительства и местного самоуправления» (**Г.В. Барабашев**). В этом же году вводится спецкурс «Хозяйственная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления» (**В.Л. Лютцер**).

Современный период. С признанием в 1993 г. местного самоуправления в качестве одного из элементов конституционного строя Российской Федерации институт местного самоуправления получил твердую — конституционную — опору для последующего полноценного развития.

Значительные сложности воплощения конституционной модели местного самоуправления в жизнь, обусловленные и неоднозначным отношением к самой модели, и возникающими практическими проблемами ее применения, и недостаточностью — в силу принципиальной новизны ее отдельных существенных моментов — накопленных в советский период теоретических разработок, а на начальном этапе и вовсе отрицанием преемственности советского опыта, и отсутствием зарубежных аналогов российской модели местного самоуправления, поставили юри-

дическое сообщество перед необходимостью научной разработки огромного количества теоретических и практических проблем функционирования муниципальной власти.

Процесс становления муниципального права на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского университета призвал как воспитанников советской школы государственного права и советского строительства (**С.А. Авакьян**, **Е.И. Колушин** (кандидатская диссертация «Компетенция местных советов в области народнохозяйственного планирования» (1974), докторская диссертация «Местные органы народного представительства социалистических стран», 1985)), **Н.С. Тимофеев** (кандидатская диссертация «Органы коммунального управления в государственном механизме ФРГ» (1978), докторская диссертация «Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты» (2008)), **В.Л. Лютцер** (кандидатская диссертация «Организационно-правовые проблемы преодоления бюрократизма в деятельности исполнительно-распорядительных органов местных Советов народных депутатов» (1991)), так и представителей зарождающейся российской школы конституционного и муниципального права (**Н.Л. Пешин** (кандидатская диссертация «Правовое регулирование финансовой системы местного самоуправления в Российской Федерации», (1998), докторская диссертация «Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений» (2007)), **О.И. Баженова** (кандидатская диссертация «Муниципальное образование как субъект права» (2009)), **О.А. Ежукова** (кандидатская диссертация «Проблемы эффективности правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2013)).

Научные интересы специалистов охватывают довольно широкий спектр проблем развития местного самоуправления и муниципального права в России, позволяют представить различные взгляды на природу местного самоуправления, его роль и функции в современном государстве, принципы взаимодействия с государством. Так, **Н.С. Тимофеев**, исходя из дуалистической природы местного самоуправления, его неизбежной связи как с государством, так и с гражданским обществом, подчеркивает в то же время недопустимость искажений и перекосов ни в одну, ни в другую сторону. В центре внимания ученого — исторические аспекты изучения местного самоуправления, призывающего к более глубокому постижению истории ради будущего, — проблема преемственности традиций советского управления в сочетании с возрождением идеи общины, реализуемой через категорию местного сообщества. **Н.Л. Пешин**, признав в результате анализа различных моделей местного самоуправления дуалистический характер современной российской модели, выразил обоснованные опасения ее огосударствления.

Однако анализ отдельных вопросов реализации муниципальной власти заставляет его признать наличие объективных, в том числе социально-экономических, предпосылок для более глубокого вмешательства государства в местные дела.

Несмотря на довольно пессимистичный настрой по отношению к институту местного самоуправления, признание нереального характера закрепленной в Конституции России муниципальной модели, отдельное внимание проблемам местного самоуправления — особенно на переломных этапах его развития — уделяет в своих статейных публикациях **С.А. Авакьян**, заведующий кафедрой, известный специалист в области конституционного и муниципального права (Авакьян С.А. Размышления конституционалиста. Избранные статьи, 2010).

Постепенное осмысление и критический анализ преимуществ и недостатков конституционной модели местного самоуправления, накопленные аналитические материалы, связанные с оценкой эволюции муниципального законодательства и правоприменительной практики, последовательно привели к выделению отдельных направлений муниципальных исследований на кафедре: сущность местного самоуправления, его место в системе публичной власти и роль в современном государстве (**Н.С. Тимофеев**, **Е.И. Колушин**, **Н.Л. Пешин**, **О.И. Баженова**), организация местного самоуправления в городах федерального значения (**В.Л. Лютцер**, **О.А. Ежукова**), проблемы осуществления компетенции местного самоуправления (**Н.С. Тимофеев**, **О.И. Баженова**, **О.А. Ежукова**), проблемы ответственности органов местного самоуправления (**В.Л. Лютцер**), зарубежные модели местного самоуправления (**Т.К. Ковалева**), проблемы социально-экономического развития муниципалитетов в условиях рыночной экономики (**О.И. Баженова**).

Результаты научных исследований специалистов кафедры изложены в многочисленных статейных публикациях, монографиях, среди которых: **Пешин Н.Л.** Муниципальная финансовая система Российской Федерации, 2000; **Кукушкин Ю.С., Тимофеев Н.С.** Самоуправление крестьян в России (XIX — начало XXI в.), 2004; **Тимофеев Н.С.** Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений, 2005; **Тимофеев Н.С.** Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации, 2007; **Пешин Н.Л.** Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели, 2007; **Баженова О.И.** Муниципальное образование как субъект права, 2010.

В целях укрепления статуса научного центра усилиями кафедры проводятся конференции и круглые столы для обсуждения, обмена мнениями и опытом, обобщения идей по отдельным муниципальным проблемам. Такие мероприятия собирают вокруг себя крупнейших в стране специалистов в области конституционного и муниципального права, смежных пра-

новых дисциплин, специалистов в иных областях знаний (экономика, политология, государственное и муниципальное управление).

В последние годы кафедра внесла немалый вклад и в формирование «научных кадров» в области муниципального права, причем не только Российской Федерации, но и ближнего зарубежья. Докторские диссертации защитили ныне известные специалисты А.А. Сергеев (г. Москва), И.В. Бабичев (г. Москва), В.А. Щепачев (г. Оренбург), Р.М. Усманова (г. Стерлитамак, Республика Башкортостан), П.В. Гоголев (Якутск, Республика Саха (Якутия) и др.; кандидатские диссертации — Мухторов К.Т. (Республика Таджикистан) и др.

Немалое значение придается сегодня вопросам преподавания муниципального права. Начиная с 1994 г. на кафедре читается обязательный курс по муниципальному праву Российской Федерации (**Н.С. Тимофеев, Н.А. Пешин**). Помимо этого преподаются специальные курсы: Основные проблемы развития муниципального права и местного самоуправления в Российской Федерации (**Н.С. Тимофеев, Н.А. Пешин, В.А. Лютцер, О.И. Баженова**), Компетенция местного самоуправления (**Н.С. Тимофеев, О.И. Баженова**), Правовые основы муниципальной хозяйственной деятельности (**Н.С. Тимофеев, О.И. Баженова**), Организация государственной вла-

сти и местного самоуправления в Российской Федерации (**В.А. Лютцер**), Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях (города федерального значения, ЗАТО, приграничные территории, Крайний Север, Крым, городские округа) (**О.А. Ежукова**).

Коллективом кафедры издан учебник «Муниципальное право России» (2009), учебник **Е.И. Колюшина** «Муниципальное право России: курс лекций» (2008), учебник **Н.А. Пешина** «Муниципальное право Российской Федерации» (2011). Помимо этого изданы учебное пособие «Государственная власть и местное самоуправление в Москве», 2001 (**А.Г. Барсегян, В.А. Лютцер, Н.С. Тимофеев, В.А. Сивицкий, Д.Б. Агафонкин**), учебно-методическое пособие «Правовые основы муниципальной хозяйственной деятельности», 2012 (**Тимофеев Н.С., Баженова О.И.**).

Сохраняя преемственность и традиции университета, специалисты в области муниципального права кафедры конституционного и муниципального права Московского университета опираются на основу муниципальной науки, заложенную в прошлом (дореволюционный, советский периоды), вносят свой вклад в формирование и укрепление муниципального права в настоящем, прилагают усилия для создания благоприятных условий развития муниципального права в будущем.