

## ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 001.2

Акмалова А. А.

**О ТЕОРЕТИКО-  
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВАХ  
РЕФОРМЫ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## АННОТАЦИЯ

Исследование, отраженное в статье, посвящено одной из наиболее дискуссионных проблем юридической науки – методологическим основам теории и практики местного самоуправления. В современных условиях местное самоуправление уже не может рассматриваться в рамках противопоставления общественного и государственного феноменов. Как публичная власть оно представляет собой и власть государственную, и гражданское общество.

Анализ текущих научных публикаций показывает, что вместе с муниципальной практикой развивается и теория местного самоуправления, и вклад в ее развитие вносят представители разных научных дисциплин: юристы, социологи, политологи, экономисты. В методологии муниципально-го права неизбежно присутствуют не только общенаучное и специальное, но и междисциплинарное направления, каждое со своим специфическим инструментарием, что позволяет сделать вывод о принципиальном значении интегративного свойства для эффективности рассматриваемой методологии.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; муниципальная теория; теоретико-методологические основания науки муниципального права; муниципальное образование; самостоятельность местного самоуправления.

Alfiya A. Akmalova

**ON THE THEORETICAL  
AND METHODOLOGICAL BASIS  
OF THE REFORM OF LOCAL  
GOVERNMENT**

## ABSTRACT

The author studies the issue of scientific and analytical support for the development of local government, with a focus on theoretical and methodological issues. It explains the debatable methodology of the municipal law, policy, and the interdisciplinary nature of the theory of local government, its «catching-up» attitude to the municipal practices. The materials of the study can be useful in both research and practical work in the sphere of management and legal support of the local government.

The most important findings of the study include the fact that in the current context the local government cannot be considered as a part of the set-off of public and state phenomena. As a public authority, it is both the state power, and the civil society.

**Key words:** local self-government; municipal theory; theoretical and methodological foundations of the science of municipal law; municipality; independence of local government.

Как известно, весьма сложный и противоречивый период возрождения и становления российского местного самоуправления в очередной раз завершился признанием необходимости новой реформы<sup>1</sup>. Законы СССР (РСФСР) 1990-1991 гг., разработка и принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на основе конституционно-правовой модели в 1993-1995 гг., муниципальная реформа 2003 г., потребовавшая довольно продолжительного по времени переходного периода и справедливо вызвавшая критику не только теоретиков, но и практиков муниципализма, – это только основные «повороты» и «виражи», которые можно отметить на сравнительно коротком пока пути современной модели этой формы народовластия.

Конечно, следует признать, что за прошедшее двадцатилетие были достигнуты на этом пути и очевидные успехи. Создана значительная нормативная база. Российская Федерация подписала и ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления. В системе местного самоуправления подготовлены и накопили практический опыт новые кадры, – это и выборные должностные лица, и муниципальные служащие. Трудно не заметить, что интересы местного самоуправления стали близки и многим жителям российских городов и сел, которые постепенно включаются в решение вопросов своей жизнедеятельности. Этот перечень положительных сдвигов, безусловно, можно продолжить.

Более того, как показывает анализ практики многих муниципальных образований, о таких успехах не только можно, но и необходимо говорить. Ибо положительные сдвиги происходили не только в условиях непрекращающихся реформ, но и отсутствия необходимых организационно-политических и экономических условий становления народовластия<sup>2</sup>. К факторам, которые

осложняли становление и развитие местного самоуправления в России, следует отнести и качество его научно-аналитического обеспечения. Сложившаяся в значительной степени на основе развития дореволюционной правовой мысли и исследований зарубежного конституционализма наука муниципального права находится на начальном этапе своего формирования. Продолжаются споры не только об основных научных понятиях и категориях, но и о месте данной науки в юриспруденции.

Такое состояние науки муниципального права, как и многих других научных дисциплин, во многом обусловлено сложившейся методологией права в целом. Представляется логичным, что именно в последние годы резко актуализовалась проблематика теоретико-методологических оснований отраслевых юридических наук, методологии права в целом. Накоплен достаточно большой научный материал для обобщения и переосмысления. Последнее имеет особое отношение к муниципальному праву, ибо здесь научно-исследовательская деятельность осложняется рядом дополнительных факторов.

Как известно, становление местного самоуправления сопровождалось активными дискуссиями, в ходе которых не только подвергалась жесткой критике конституционная модель российского муниципализма, но и в целом отрицались ее перспективы с учетом отечественных традиций и реалий. К сожалению, политико-правовая практика довольно часто усиливала аргументы оппонентов Конституции Российской Федерации 1993 г. Однако, как представляется, закрепленные в основном законе государства фундаментальные принципы организации местного самоуправления, отражая не только сложившиеся представления, но

ления не используется такой значительный, известный из советского прошлого, опыт, как организация и деятельность общества «Знание». Благодаря этому обществу, отмечалось ими, можно было бы решить одну из важных проблем – донести знания о местном самоуправлении до населения. Как известно, в работе общества «Знание» «площадками» для лекций и бесед были, как правило, немногочисленные социальные группы (трудовые и студенческие, по месту работы, отдыха и др.). Этот опыт, как выяснилось, был эффективно заимствован за рубежом. Конечно, его следовало бы использовать с учетом новых возможностей информационного общества, сетевых сообществ и т. д.

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 10.09.2014).

<sup>2</sup> Еще в 1990-е годы на одном из научных мероприятий коллеги-ученые из ФРГ выразили недоумение по поводу того, что для становления местного самоуправ-

и практику местного самоуправления, – как в России, так и во многих других современных государствах – создают необходимое правовое, социокультурное, политическое и экономическое пространство для его развития. Основные же проблемы современного состояния муниципализма во многом обусловлены непоследовательностью и противоречивостью текущего законодательства (в том числе бюджетного, налогового), практики его развития и применения подчас без учета контекста российских реалий [см. подробнее: 2].

Кроме того, следует обратить внимание на то, что теория и практика российского муниципализма возродились после длительного исторического перерыва<sup>1</sup>. И сегодня сохраняется неустойчивость российского законодательства, что приводит, наряду с другими последствиями, к необходимости научной разработки и экспертного сопровождения его новелл, перманентного переосмысления отдельных норм и институтов муниципального права. Это не способствует динамизму научного процесса. Среди других факторов нельзя не назвать и отсутствие «научных площадок» для регулярных дискуссий по проблемам муниципального права (аналогичных, например, исследовательским комитетам РОС – Российского общества социологов или РАПН – Российской академии политических наук)<sup>2</sup>. Страницы научных журналов и научные конференции под эгидой юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова (профессора С. А. Авакьяна) остаются в этом плане редким исключением.

За прошедшие годы не только сложилось законодательство и накоплен значительный эмпирический материал о местном самоуправлении, но и созданы определенные условия для развития муниципального права России как науки. Об этом, прежде всего, говорит постоянный интерес исследователей к данной проблематике. Из почти 250 диссертационных исследований, посвященных

проблемам местного самоуправления<sup>3</sup>, большинство – 37 % работ – защищены по юридическим наукам. Хронологически всплеск интереса приходится на 2003-2007 гг., когда шло активное осмысление последней муниципальной реформы. Хотя больше половины исследований (52 %) были проведены в Москве, их тематический разброс весьма обширен: около трети из них посвящены разработке конституционно-правового статуса местного самоуправления в России и анализу отдельных принципов его организации; каждая десятая работа – это историко-правовое исследование, анализ зарубежной практики или опыта муниципального строительства субъекта Российской Федерации. Симптоматичны еще две цифры: каждый пятый исследователь рассматривает местное самоуправление как форму публичной власти, анализируя его взаимодействие с органами государственной власти в политической системе, но только каждый 20-й – выявляет его сущность как института гражданского общества. Почти 20 % авторов анализируемых работ, определяя тему, используют понятия теоретических (теоретико-методологических) основ теории местного самоуправления. Как правило, в них рассматриваются классические теории местного самоуправления, сформировавшиеся в XIX в., либо их отдельные положения, относящиеся к предмету диссертационного исследования.

Однако нельзя не заметить, что формированию системного представления о теории и практике правового регулирования местного самоуправления не благоприятствует весьма ограниченное внимание к таким проблемам, как его территориальная организация, решения органами местного самоуправления отдельных вопросов местного значения, экономическая основа местного самоуправления (в основном изучается только местный бюджет). Фактически, вне поля зрения остается анализ правоприменительной практики в сельских поселениях, малых и средних городах России, в том числе соглашений о переда-

<sup>1</sup> Исследования о местных Советах, а также о муниципалитетах в контексте органов власти зарубежных буржуазных государств, сыгравшие важную роль в формировании государственного права, не могут рассматриваться как развитие правовых идей о местном самоуправлении дореволюционных мыслителей.

<sup>2</sup> Напомним, что наука – это не только определенная система знаний.

<sup>3</sup> Для анализа были использованы электронные каталоги авторефератов и диссертаций РГБ, а также электронные ресурсы ВАК и вузов. Признаем репрезентативную ограниченность таких данных, тем не менее, их обобщение позволяет говорить об определенных тенденциях.

че полномочий, а также особенностей организации местного самоуправления в ЗАТО и наукоградах, на приграничных территориях (трансграничное сотрудничество) и на территориях традиционного природопользования.

Таким образом, российская модель местного самоуправления в весьма противоречивых условиях становления конституционализма сохранила свое политико-практическое значение как форма народовластия и стала объектом значительного исследовательского интереса, оставаясь одной из наиболее дискуссионных проблем юридической науки.

На какие результаты становления науки муниципального права следовало бы обратить внимание, чтобы обеспечить наиболее благоприятные перспективы, в конечном итоге, для развития российского местного самоуправления?

Проблематика научных исследований показывает, что изучение правового регулирования местного самоуправления осуществлялось, в основном, в рамках позитивистского научного направления. Во многом именно это объясняет значительный удельный вес в работах формально-догматического анализа отдельных норм и институтов муниципального права. Их описание, обобщение и систематизация, учитывая сравнительную новизну проблематики местного самоуправления, сыграли необходимую роль в накоплении научного знания. На необходимости выхода за рамки позитивизма настаивают сегодня представители отраслевых юридических наук, специалисты в области теории права и теории государства. Понимание важности методологического плюрализма характерно не только для юриспруденции. Так, многие исследователи признают кризис экономической науки, необходимость отказа от отождествления развития с удовлетворением материального интереса и признания приоритета развития личности человека и среды его обитания.

Обращение в муниципальном праве к разным методологическим подходам, использование их синергетического эффекта обусловлено необходимостью приведения законодательного процесса (законодательства о местном самоуправлении) в соответствие с контекстом социокультурных, политических и экономических реалий, которые претерпели

существенные изменения за два десятилетия. Так, например, по оценке социологов, «реформы начала 1990-х гг. привели к стремительной трансформации социальной структуры российского общества. В ходе этого процесса почти мгновенно рухнула идеологическая гомогенность советского типа. Но на смену ей пришел не столько «положенный», согласно теории, плюрализм, сколько нарастающая социальная аномия и общая хаотизация ментального пространства. У разных социальных групп, равно как и у территориальных образований, не исключая очень мелких, стали появляться совершенно обособленные интересы, а вместе с ними и собственные мини-идеологии, порой очень плохо совмещающиеся не только с принципом общего блага или с традиционной моралью, но и с универсальными юридическими нормами, на которых построено любое общество». Вместе с тем, «ценностные ориентации российского общества очень устойчивы». Последнее касается, в частности, отношения к участию во власти. Положение о том, что «В своей жизни человек должен стремиться к тому, чтобы у него был доступ к власти, возможность оказывать влияние на других» в 1993 г. поддерживало 12 % населения, в 1995 г. – 6 %; 2001 г. – 8 %; 2011 г. – 14 %.

В то же время, «несмотря на все издержки переходного периода, в сознании большинства россиян укоренилось мнение, что не только «свобода лучше, чем не свобода», но и «демократия лучше, чем не демократия». Такой точки зрения придерживаются 44 % против 20 %». Однако данное мнение соседствует с убеждением  $\frac{3}{4}$  россиян, что все в нашей стране решают руководители и политики [10, с. 142-143, 147-148, 175, 178, 187].

Очевидно, что, совершенствуя законодательство о формах участия населения в жизнедеятельности местного сообщества и анализируя его адекватность российским реалиям, исследователь не может ограничиться только использованием научных знаний, накопленных другими гуманитарными и социально-политическими дисциплинами. Идею рациональности и объективности методологического плюрализма в юриспруденции в свое время обосновывали такие известные специалисты в области методологии общей теории государства и права, как Б. А. Кистяковский и Н. Н. Алексеев [14, с. 339-340].

Алгоритм познания определяется формулируемыми на базе этих знаний абстрактными понятиями и категориями, содержание которых аккумулируют соответствующие идеи, теории, методологические принципы. К базовым понятиям, разработка которых требуется в приоритетном порядке, следует отнести понятие автономии местного самоуправления. Оно используется в международном праве и зарубежной правовой практике, в правовых актах отдельных муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. В Конституции РФ местная автономия представлена как:

во-первых, организационная самостоятельность органов местного самоуправления. Данное положение закреплено в конституционном требовании, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции РФ);

во-вторых, как право населения муниципального образования самостоятельно определять структуру собственных органов местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ);

в-третьих, как обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Это конституционное положение соответствует нормам Европейской хартии местного самоуправления, которая предусматривает, что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти» (ст. 4, п. 2 Европейской хартии местного самоуправления);

в-четвертых, как экономическая самостоятельность местного самоуправления. В России она обеспечивается, прежде всего, наличием муниципальной собственности;

в-пятых, как финансовая самостоятельность местного самоуправления, обусловленная наличием местного бюджета, местных налогов и сборов.

Конечно, самостоятельность местного самоуправления, как и самостоятельность любой другой системы в рамках единой государственности, относительна. Местное са-

моуправление осуществляется в условиях определенных ограничений. Это обусловлено объективным фактором – конституционно-правовым статусом, который означает включенность местного самоуправления в общую систему государственного и общественного управления и самоуправления. Самостоятельность местного самоуправления ограничивается также объемом его полномочий, которые сводятся к решению вопросов местного значения в пределах локальной территории. Местное самоуправление имеет особую природу, отличающую его и от государственного управления в интересах всего общества, всех территорий, и от действий конкретных физических и юридических лиц. Органы местного самоуправления не выходят за рамки своей компетенции (если иметь в виду их собственные, а не делегированные полномочия).

Кроме того, местное самоуправление действует в рамках таких объективных ограничений, как дефицит финансовых средств, характер интересов местного сообщества, а также субъективных факторов (уровень развития местного правотворчества и правосознания, правовой культуры и активности населения). Деятельность органов государственной власти также значительно корректирует проведение самостоятельной муниципальной политики.

Суммируя сказанное, следует сказать, что используемое в российском законодательстве понятие самостоятельности не отражает существенных свойств местного самоуправления.

Если обратиться к анализу методологических принципов, то особое значение для исследования местного самоуправления имеют такие общенаучные принципы, как:

– единство общего и особенного не только в организации местного самоуправления, но и в его исследовании. Это позволяет предложить определенную парадигму исследования: от (1) рассмотрения абстракции высшего уровня – категории местного самоуправления – путем анализа его правовой природы к (2) изучению абстракции среднего уровня – понятия муниципальной системы, которая являет собой особенное на национальном уровне. И далее к (3) характеристике абстракции низшего уровня – модели местного самоуправления;

– восхождение от абстрактного к конкретному, которое в науке муниципального права

реализуется рассмотрением триады явлений, определяемых понятиями «местное самоуправление», «муниципальная система» и «модель местного самоуправления»;

– системность в изучении местного самоуправления как правового института, которая обеспечивается единством территориального, институционального и функционального [см. подробнее: 3; 4; 5].

Важнейшее научно-методологическое значение имеет теория местного самоуправления, прежде всего, выявление его правовой природы. Выше уже отмечалось, что, как правило, местное самоуправление рассматривается в контексте политического, как элемент политической системы общества, в которой одновременно с данной системой функционирует еще одна форма публичной власти – государственная. В силу этого, основное внимание исследователей сосредоточено на взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Этот подход имеет определенные историко-правовые предпосылки. Любое явление, в том числе и государственно-правовое, в соответствии с устоявшимися теоретическими представлениями, переживает периоды своего зарождения, становления и развития. Данная азбука гносеологии, к сожалению, нами подчас игнорируется, когда мы, рассматривая, например, правовую природу современного местного самоуправления или классифицируя сформировавшиеся к настоящему времени муниципальные системы, пытаемся использовать представления об общественных или государственных теориях англосаксонской или континентальной (французской) муниципальных систем. Речь, конечно, не идет о том, что в данной части знание не имеет более своего научного характера, а сложившиеся на их базе подходы утратили свое методологическое значение<sup>1</sup>. Исследование местного самоуправления дореволюционной России, его возрождение на современном этапе, дискуссии в период подготовки проекта новой Конституции и первых законов о местном самоуправлении – все это весьма сложно понять, если отказаться от данных концепций. Более того,

<sup>1</sup> Преимущество в праве, как справедливо отмечается специалистами, должна рассматриваться в качестве обязательной составляющей его методологии [см.: 12].

только сравнительно-правовой анализ истории формирования, становления и развития теории и практики муниципализма позволяет реализовать один из наиболее важных методологических подходов – от конкретного к абстрактному и наоборот [см. подробнее: 3].

Тем не менее, в современных условиях местное самоуправление уже не может рассматриваться в рамках противопоставления *общественного* и *государственного* феноменов. Как власть (публичная власть) представляет собой уже не только власть государственную, так и гражданское общество, как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, в том контексте, в каком это понятие используется некоторыми философами (в том числе философами права) как нечто изолированное от государства и права, юридически представляет собой нонсенс [см.: 15]<sup>2</sup>.

О местном самоуправлении в настоящее время можно говорить с учетом двух явлений: политического феномена, представляющего собой публично-властные отношения (местное самоуправление в данном случае рассматривается как одна из двух основных форм публичной власти, форма народовластия), а также общественного<sup>3</sup>. Как известно, местное самоуправление – это не только сфера властных отношений (именно данную сферу наиболее полно отражает понятие муниципальной власти), это также разнообразные формы решения населением вопросов местного значения без использования властеотношений. К наиболее перспективным институтам гражданского общества можно отнести уже сегодня территориальное общественное самоуправление. Новая – конституционно-правовая (международно-правовая) – теория местного самоуправления имеет достаточно подготовленную почву – исследования о местном самоуправлении, общепризнанные принципы и нормы международно-

<sup>2</sup> На отсутствие ясности в понимании гражданского общества неоднократно обращали внимание конституционалисты. См., например, [1, с. 8].

<sup>3</sup> Учитывая, что в гуманитарных и социально-политических науках общественное и социальное подчас рассматриваются как синонимы, будем понимать под общественным только неполитическую сферу социального – гражданское общество. Социальное (в данном случае, как пишут социологи, в широком смысле слова) – это совокупность политической, общественной (социальной в узком смысле слова), экономической и духовной сфер жизнедеятельности.

го права и богатую практику современного муниципализма.

Таким образом, местное самоуправление предстает как публично-правовой (властный) феномен. В рамках такого понимания местное самоуправление – это муниципальная власть, которая в соответствии с Конституцией РФ осуществляется наряду с властью государственной. Имея публично-правовую (властную) природу, местное самоуправление не сводимо к власти государственной.

Вместе с тем, местное самоуправление – это не только муниципальная власть. За данными понятиями, часто используемыми как синонимы, видится различное содержание. Можно предположить, что понятие местного самоуправления гораздо шире, чем понятие муниципальной власти. Соглашаясь с характеристикой двойственного характера правовой природы местного самоуправления, следует ее понимать как единство не государственного и общественного, а политического (властного) и общественного. Как властный феномен местное самоуправление представляет собой часть политической системы общества – системы, в рамках которой осуществляются властеотношения.

Местное самоуправление, как вытекает из законодательства, это деятельность населения непосредственно и через органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Формы участия населения в решении таких вопросов весьма разнообразны. Как справедливо отметил, рассматривая прошлое местного самоуправления, В. А. Лапин, подобно общественным объединениям, такие социально-территориальные системы на раннем этапе образовывались добровольно на основе общего интереса, а совместная деятельность осуществлялась на принципах самоуправления. Современное местное самоуправление имеет мощные «общественные» корни, и есть все основания рассматривать этот институт как один из основных элементов в системе гражданского общества. В рамках таких форм местное самоуправление представляет собой уже общественный (неполитический, невластный) феномен [см.: 11].

Дальнейшее развитие местного самоуправления в России требует не только совершенствования муниципального законодательства и правоприменительной практики,

но и дальнейших научных разработок именно в этом плане. Непродуктивно противопоставление местного самоуправления государству и в целом властеотношениям: реализация местного самоуправления исключительно как института общественной самостоятельности неизбежно приведет к восстановлению единой государственной «вертикали» вплоть до уровня городских и сельских поселений. К такому же результату могут привести и поиски государственной природы при рассмотрении местного самоуправления.

Но столь же неэффективно рассматривать местное самоуправление только как публично-правовой (властный) институт. Более того, такой подход противоречит и общей концепции последней муниципальной реформы, направленной на приближение местного самоуправления к населению, формирование новых муниципальных образований, прежде всего, на поселенческом уровне. Значительное большинство вновь образованных муниципальных образований – это сельские поселения. Только признание более сложного и объемного содержания феномена местного самоуправления позволит совершенствовать законодательство и правоприменительную практику, как в весьма различающихся по своим условиям субъектах РФ и муниципальных образованиях, так и в муниципальных образованиях различных типов – поселениях, муниципальных районах, городских округах и внутригородских территориях городов федерального значения.

С учетом сказанного следует рассматривать и проблему правомерности использования в начале XXI в. для анализа современных национальных систем местного самоуправления понятия классических муниципальных систем. Очевидно, что представления об англосаксонской и континентальной муниципальных системах, сформировавшиеся благодаря дискуссиям сторонников разных точек зрения на местное самоуправление, отражали реальную муниципальную практику конкретной эпохи и определенных стран. На уровне теоретического обобщения понятия «англосаксонская» и «континентальная» муниципальные системы стали представлять собой идеальные (чистые) типы, отсутствующие в практике, но позволяющие выявить наиболее существенные признаки явления.

Прежде всего, это характер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, наиболее ярко проявляющийся в отсутствии или наличии административной опеки, а также компетенционная характеристика.

В свое время немецкий социолог (юрист по образованию) М. Вебер, разрабатывая теорию «идеальных типов» и соответствующий метод исследования, писал об опасной ошибке, дезориентирующей ученого, когда содержание теории некритически отождествляется с самой реальностью и выдается за отражение ее глубинной сущности. Называя каждый «идеальный тип» продуктом «научно дисциплинированной фантазии», критерием научности той или иной концепции он считал ее исследовательскую продуктивность [13]. С этой точки зрения, дискуссии сторонников и оппонентов общественной теории местного самоуправления оказались весьма продуктивными. Они способствовали в тех условиях уточнению позиции и аргументации каждой из сторон и привели к взаимобогащению теоретических построений, отдельных концептуальных положений.

Вполне логично, что в последующие годы, в том числе и под влиянием государственных реформ в ряде европейских государств, стали формироваться и новые теории местного самоуправления, а большинство реформ местного самоуправления отражали процессы довольно активного изучения, обобщения и заимствования положительного опыта каждой из сложившихся муниципальных систем. Показателен здесь пример России, приступившей к разработке и реализации земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформ на основе освоения не только собственного исторического опыта, но и зарубежного [см., напр.,: 6].

Однако политико-правовые процессы XX в., в том числе становление международных организаций и международного права, глобализация и другие интеграционные процессы привели не только к выработке общепризнанных конституционных ценностей, но и к определенной унификации национальных правовых институтов.

Понятие муниципальной системы (и соответствующие классические теории местного самоуправления) в значительной степени со-

храняют свое значение как механизм концептуального выбора, характеристика методологии исследователя, научный инструментарий. Так же как многие другие классические понятия и теории (естественно-правовая теория и позитивизм, «друзья» и «враги», демократия и тоталитаризм, либерализм и консерватизм), которые в их классическом понимании определяют (либо создают иллюзию определения) только основной вектор политико-правового развития (выбора). Содержательное же наполнение такого развития (выбора) осуществляется формированием национальной модели, в данном случае, местного самоуправления.

Ограниченный характер классических понятий и теорий местного самоуправления для уяснения правовой природы его современных моделей, необходимость в связи с этим поиска новой парадигмы актуализируются также тем, что существенные изменения произошли в сущности современных государств, их конституционно-правовом регулировании. Так, в прошлом становление местного самоуправления, сопровождавшееся формированием классических теорий местного самоуправления, было связано с попытками разрешения на практике и в теории противоречия между государственной властью, которая была весьма далека от идеалов народовластия, и местным самоуправлением – первым и начальным опытом такой демократии. Обоснование права на самостоятельное решение вопросов своей жизнедеятельности в этих условиях было связано, как полагали наиболее решительные сторонники местного самоуправления, с неизбежным противопоставлением местного сообщества и государства. Для сторонников менее радикального варианта реформирования государственной власти, ее децентрализации, было очевидно, что местное самоуправление в условиях сохранения мощной государственной машины может возникнуть только как ее составная часть.

Другими словами, в условиях развития классических буржуазных государств, когда еще не сложились традиции парламентаризма и партийные системы, только начиналось формирование институтов правового государства и гражданского общества, пределы политической системы ограничивались рамками государства, системой его органов. По-

литическое и государственное можно было рассматривать как синонимы, а властеотношения в качестве своего единственного субъекта включали органы государственной власти (должностных лиц – носителей государственной власти). Местное самоуправление можно было развивать либо как феномен исключительно общественный, либо как составную часть государственной власти.

Становление и развитие демократических правовых государств, одну из конституционных основ которых составляет местное самоуправление, не только существенно, как уже было отмечено, изменило их правовое регулирование, но, видимо, вынуждает иначе взглянуть и на содержание взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Провозглашение народовластия в Основном законе государства, народа как единственного источника власти в Российской Федерации привело к расширению понятий властеотношений, субъектов власти и политической системы в целом. Это связано также с разработкой концептов гражданского общества и социального правового государства [см.: 10].

С учетом сказанного необходимо рассматривать и соотношение понятий местного самоуправления и муниципальной власти. Это позволяет выявить не только то общее, что объединяет понятия местного самоуправления и публично-правовой власти (одновременно уточнив, каким образом соотносится с ними и понятие муниципальной власти), но и выявить специфику местного самоуправления в той части, в которой оно представляет собой институт прямой демократии, самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Разнообразные варианты здесь будет иметь и решение вопроса о совпадении (несовпадении) субъекта и объекта управления.

Таким образом, не подвергая сомнению двойственную природу местного самоуправления, необходимо с учетом того, что в XX в. произошло значительное изменение сущности публичной власти, пересмотреть характеристику данного дуализма. Рассмотрение данной двойственности следует вести, еще раз подчеркнем, исходя не из формулы «государственное – общественное (государственное – негосударственное)», а с использованием другого подхода, который можно

обозначить формулой «политическое<sup>1</sup> – общественное (публичное – общественное)». Если в прошлом публичное могло рассматриваться как синоним и политического, и государственного, в современных условиях – только как политического.

Сложность разработки проблем правовой природы местного самоуправления имеет не только объективные, но и субъективные причины. Если обратиться к анализу работ по теории государства и права, в них, очевидно, доминируют исследования по праву. Без теоретических разработок сущности публичной власти в современных условиях, государственной и муниципальной властей как ее разновидностей сложно рассчитывать на формирование адекватной теории местного самоуправления. В формировании такой теории, как и в развитии муниципального права в целом, трудно переоценить значение еще одной составляющей методологии – методов изучения. Отметим в связи с этим только два момента: значение междисциплинарного подхода к рассмотрению правового регулирования местного самоуправления и компаративистики.

Как показал представленный выше анализ диссертационных исследований, проблема местного самоуправления оставалась последние два десятилетия в центре внимания представителей самых разных научных направлений. Наряду с юридическими работами (37 %) были защищены: 23 % проанализированных диссертаций – по социологическим наукам, 18 % – по политическим, 14 % – по экономическим; остальные – по историческим, философским, психологическим и педагогическим наукам. Важно заметить, что их авторы довольно активно обращаются к анализу не только правоприменительной практики, но и законодательства о местном самоуправлении. Как в свое время справедливо заметил В.Г. Графский, реальный конституционализм невозможно обсуждать без учета новых и новейших социальных и политических реалий, в том числе, постиндустриализма и глобализма [см.: 8, с. 8].

<sup>1</sup> Использование в данном контексте понятия политического связано с признанием местного самоуправления как властного института, что предусматривает наряду с выявлением специфики также оценки, как и любой иной публичной власти, его политического характера.

Междисциплинарный подход позволит более объемно подойти к выявлению сущности местного самоуправления, в частности, не только как формы организации публичной власти, что традиционно доминирует у представителей юридической науки, но и как института гражданского общества, о чем столь же настойчиво пишут социологи и политологи. Соответственно, понятийный аппарат муниципального права может включать не только правовые, но и понятия из области социологии, политологии, психологии и других наук. Хотя последнее требует не только особой осторожности, но и строгого разграничения муниципального права как науки и как отрасли права.

Одним из наиболее эффективных подходов в изучении муниципальной теории и практики может стать компаративистика. Сравнительно-правовые исследования обусловлены необходимостью переосмысления результатов муниципальных реформ, как в России, так и в зарубежных государствах, анализа российского опыта в контексте становления СНГ и возможностью более глубокого изучения опыта отдельных муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. Сохраняется также актуальность изучения дореволюционного и советского опыта организации местного самоуправления и местного государственного управления в сравнительном ключе. Очевидно, что в условиях глобализации любое исследование проблемы, связанной с государственно-правовой проблематикой, неизбежно принимает характер компаративного исследования. Как известно, сравнительно-правовой анализ может осуществляться только с учетом таких научных принципов, как соотношение общего и особенного, восхождение от абстрактного к конкретному, системность исследования, историзм, цикличность.

Большое значение для становления научной основы развития местного самоуправления имеет также мировоззрение ученого. Однако признание политического плюрализма и идеологического многообразия привело к тому, что, как правило, в научных дискуссиях мировоззрение оппонента не только остается вне «поля аргументации», но апеллирование к нему может рассматриваться как проявление «дурного тона». Вместе с тем,

обращение к наиболее авторитетным исследованиям показывает, что развитие муниципальной теории и практики во многом определялось мировоззренческими установками автора, исповедуемыми им ценностями и принципами. Тем более что характер интеллектуального сопровождения развития местного самоуправления в России (в том числе и в дореволюционный период) традиционно обусловлен весьма значительным влиянием субъективного фактора. На протяжении последних двух десятков лет государство трижды пересматривало общие принципы его организации. В основе реформ оказывалась прежде всего политическая воля, обусловленная субъективными представлениями о достижении конкретных целей государственного развития. Научно-аналитическое сопровождение местного самоуправления в основном имеет не опережающий, а, скорее, догоняющий характер, пытаясь *post factum* изменить (предложить изменить) сложившиеся принципы организации властных отношений, закрепленные в законодательстве правовые нормы и институты. Говоря о мировоззрении исследователя местного самоуправления, нельзя не отметить значение правовой культуры населения, его познаний и навыков в данной сфере. «Этих знаний нет в обществе. В других странах, например, в Финляндии, считают, что понятия о коммунальной (муниципальной) жизни человек впитывает вместе с молоком матери. Эти понятия формируются за счет простых правил: «Каждый финн должен быть членом какой-либо коммуны» [7].

Обобщая сказанное, следует отметить, что не только проанализированные, но и иные составляющие методологии муниципального права как науки носят интегративный характер, представляют собой единую систему. В силу этого каждый из элементов данной системы, в зависимости от его состояния, способен усиливать либо ослаблять значимость научного знания о правовом регулировании местного самоуправления. В методологии муниципального права (как и во многих областях научного знания на современном этапе) неизбежно будут присутствовать не только общенаучное и специальное, но и междисциплинарное направления, каждое со своим специфическим инструментарием.

В целом, как справедливо и неоднократно отмечалось исследователями, методы, теоретические положения и категориально-понятийный аппарат, определяющие содержание и направленность научных исследований, а также мировоззренческие позиции их авторов трудно признать адекватными требова-

ниям развития российского местного самоуправления. Это приобретает особое звучание, когда в его развитии предстоят существенные изменения. Ограничение же подходов будущих реформаторов только позицией здравого смысла сложно признать убедительным и достаточным в современных условиях.

### ЛИТЕРАТУРА:

1. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского гос. ун-та. 2009. № 2. С. 5–15.

2. Акмалова А.А. Актуальные проблемы муниципального права России. М.: РАГС, 2009. 400 с.

3. Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Прометей, 2003. 228 с.

4. Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. М.: Прометей, 2001. 168 с.

5. Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт правового регулирования. М.: Прометей, 2002. 340 с.

6. Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Изд. 3. Т. 1. СПб., 1872.

7. Говоренкова Т.М., Жуков А.И., Савин Д.А. Новый этап развития местного самоуправления – наступит ли момент истины? // Полития. 2003. № 4. С. 64–72.

8. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. 752 с.

9. Двадцать лет реформ глазами россиян (опыт многолетних социологических заме-

ров). Аналитический доклад Института социологии РАН. М., 2011. URL: [http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_twenty\\_years\\_reforms.html](http://www.isras.ru/analytical_report_twenty_years_reforms.html) (дата обращения: 10.09.2014).

10. Капицын В.М. Социальное правовое государство и гражданское общество в России: перспективы аттракции // Общество. Государство. Политика. 2008. № 1. С. 7–18.

11. Лапин В.А. Государственная поддержка развития местного самоуправления // Школа муниципального служащего. 1-13 ноября 1998 г., Обнинск. Сб. учебных материалов. Ред.-сост. А.Е. Балобанов. С. 63–88. URL: <http://vasilieva.narod.ru/mun14.htm> (дата обращения: 10.09.2014).

12. Литвинович Ф.Ф. Преемственность в праве и методология права // Вестник ВЭГУ. 2010. № 5(49). С. 18–23.

13. Радионова С.А. Вебер М. // Новейший философский словарь. Минск, 1999. С. 110–112.

Торчилин К.Е. Материалистическая диалектика в системе методов теории государства и права второй половины XIX – начала XX в.: анализ доктринальных воззрений // Вестник ТГУ, вып. 11(115), 2012. С. 339–340.

14. Чиркин В.Е. Реформа российской Конституции: этапы и проблемы // Общественные науки и современность. 2000. № 5. С. 42–61.

### REFERENCES:

1. Avakyan, S. A. Public Authority: Constitutional and Legal Aspects. *Bulletin of the Tyumen State University*. № 2 (2009). Pp. 5–15.

2. Akmalova, A. A. Urgent Problems of Municipal Law in Russia. Moscow: RAGS, 2009. 400 p.

3. Akmalova, A. A. Methodology of the Study of Local Government in the Russian Federation. Moscow: Prometheus, 2003. 228 p.

4. Akmalova, A. A. The Models of Local Self-government. Moscow: Prometheus, 2001. 168 p.

5. Akmalova, A. A. The Features of Local Government in the Russian Federation. The Theory of Matter and the Experience of Legal Regulation. Moscow: Prometheus, 2002. 340 p.

6. Vasilchikov, A. On the Government. A Comparative Review of Russian and Foreign Ru-

ral and Public Institutions. Ed. 3. Vol. 1. St. Petersburg, 1872.

7. Govorenkova, T. M., Zhukov, A. I., Savin, D. A. A New Stage in the Development of Local Government – Grafsky, V. G. General History of Law and State: A Textbook for High Schools. 2<sup>nd</sup> ed., Moscow: Norma, 2007. 752 p.

8. Twenty Years of Reforms through the Russians' Eyes (the Experience of Longstanding Sociological Measurements). Analytical Report of the Institute of Sociology. Moscow, 2011. URL: [http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_twenty\\_years\\_reforms.html](http://www.isras.ru/analytical_report_twenty_years_reforms.html) (date of access: October 9, 2014.).

9. Kapitsyn, V. M. The Social and Legal State and Civil Society in Russia: Prospects of Attraction *Obschestvo. Gosudarstvo. Politika*. № 1 (2008). Pp 7-18.

10. Lapin, V. A. State Support for Development of Local Government *The School for Munic-*

*ipal Employee*. November 1-13, 1998, Obninsk. Pp. 63-88. URL: <http://vasilievaa.narod.ru/mun14.htm> (date of access: September 10, 2014.).

11. Litvinovich, F. F. Continuity in the Law and Methodology of the Law. *Bulletin of the VEGU*. № 5(49) (2010). Pp. 18-23.

12. Radionova, S. A. Weber M. *Newest Philosophical Dictionary*. Minsk, 1999. Pp. 110-112.

13. Torchilin, K. E. Materialist Dialectics in the Method's System of the Theory of State and Law of the Second Half of XIX - Early XX century: Analysis of Doctrinal Views *Bulletin of the Tomsk State University*, Iss. 11(115) (2012). Pp. 339-340.

14. Chirkin, V. E. The Reform of the Russian Constitution, the Stages and Problems *Obschestvennye Nauki i Sovremennost'*, № 5 (2000). Pp. 42-61.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

**Акмалова Альфия Азгаровна**

*доктор юридических наук, профессор*

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации

проспект Вернадского, 82, стр. 1, г. Москва,  
119571, Россия

E-mail: [polisjus@yandex.ru](mailto:polisjus@yandex.ru)

#### DATA ABOUT THE AUTHOR:

**Akmalova Alfija Azgarovna**

*Doctor of Law, Professor*

Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration

82, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119571,  
Russia

E-mail: [polisjus@yandex.ru](mailto:polisjus@yandex.ru)