

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

Федеральный научно-практический журнал. ПИ № ФС77-54879 от 26 июля 2013 г.

№ 4 / 2016

## НАУЧНЫЕ КОЛЛЕКТИВЫ И НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

**Баженова О.И.** Особенности становления  
муниципального права в Московском университете .....3

**Гриценко Е.В.** Санкт-Петербургская муниципальная  
правовая школа.....8

**Васильев В.И.** Исследования в области муниципального  
права: институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве РФ .....14

**Краснов М.А., Лаптева Л.Е., Овчинников И.И.,  
Петухов Р.В., Черкасов А.И.** Информационная карта  
научного коллектива (научной школы): институт  
государства и права Российской Академии Наук .....16

**Шугрина Е.С.** Научный вклад ученых Московского  
государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в становление  
и развитие муниципального права .....19

**Бялкина Т.М.** Воронежская научная школа  
государственного (конституционного)  
и муниципального права.....23

**Кокотов А.Н.** Екатеринбургская школа  
муниципального права .....26

**Костюков А.Н.** Информационная карта научного  
коллектива: омская школа муниципального права .....31

**Колесников А.В., Чаннов С.Е.** Саратовская школа  
муниципального права .....33

**Бондарь Н.С., Джагарян Н.В.** Ростовская школа  
муниципального права .....38

**Чеботарев Г.Н.** Тюменская научная школа  
«Конституционно-правовые основы осуществления  
публичной власти».....44

**Таболин В.В.** Научная школа «Городское право  
и правовые проблемы урбанизации».....47

### Главный редактор:

**Шугрина Екатерина Сергеевна**, доктор юридических наук,  
профессор, директор Центра поддержки и сопровождения  
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (Москва)

### Редакционный совет:

**Бабичев Игорь Викторович**, доктор юридических наук,  
руководитель аппарата комитета Государственной Думы  
по федеративному устройству и вопросам местного  
самоуправления (Москва);

**Бялкина Татьяна Михайловна**, доктор юридических наук,  
профессор кафедры административного и муниципального  
права Воронежского государственного университета  
(Воронеж);

**Виноградов Вадим Александрович**, доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой конституционного  
и муниципального права Всероссийского государственного  
университета юстиции (Москва);

**Гриб Владислав Валерьевич**, доктор юридических наук,  
член Общественной палаты Российской Федерации (Москва);

**Каранатова Лариса Геннадиевна**, доктор экономических  
наук, доцент, декан факультета дополнительного  
профессионального образования ВШГУ,  
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург);

**Кидяев Виктор Борисович**, председатель комитета  
Государственной Думы по федеративному устройству  
и вопросам местного самоуправления, председатель ОКМО  
(Москва);

**Киричук Степан Михайлович**, доктор социологических наук,  
профессор, первый заместитель председателя  
Комитета Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации (Москва);

**Кожевников Олег Александрович**, доктор юридических  
наук, профессор кафедры конституционного права  
Уральского государственного юридического университета,  
заместитель начальника правового департамента  
администрации города Екатеринбурга;

**Кокотов Александр Николаевич**, доктор юридических наук,  
профессор, судья Конституционного Суда  
Российской Федерации (Санкт-Петербург);

**Колесников Алексей Маркович**, заместитель директора  
Высшей школы государственного управления РАНХиГС  
(Москва);

**Лексин Владимир Николаевич**, доктор экономических наук,  
профессор, институт системного анализа РАН (Москва);

**Сачук Татьяна Викторовна**, доктор экономических наук,  
профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов  
Карельского филиала РАНХиГС (Петрозаводск);

**Чаннов Сергей Евгеньевич**, доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой служебного  
и трудового права, Поволжский институт управления  
имени П.А. Столыпина (Саратов);

**Швецов Александр Николаевич**, доктор экономических наук,  
профессор, заместитель директора Института системного  
анализа РАН (Москва);

**Шомина Елена Сергеевна**, доктор политологических наук,  
профессор высшей школы урбанистики НИИ ГУ-ВШЭ (Москва).

Учредитель: Издательская группа «Юрист»  
Адрес редакции / издателя:  
115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
E-mail: avlor@lawinfo.ru  
Центр редакционной подписки:  
(495) 617-18-88 (многоканальный)  
Подписной индекс: АРЗИ — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.  
Тираж 1000 экз. Цена свободная.  
Номер подписан в печать 21.11.2016.  
Номер вышел в свет 12.01.2017.  
Плата с авторов за публикацию  
статей не взимается.  
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2  
Тел. (4842) 70-03-37  
Полная или частичная перепечатка  
материалов без письменного разрешения  
авторов статей или редакции преследуется  
по закону.

# MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

Federal Scientific Practical Journal. PI № ФС77-54879 dated July 26, 2013

№ 4 / 2016

## RESEARCH TEAMS AND SCIENTIFIC SCHOOLS WITHIN MUNICIPAL LAW: PAST AND PRESENT TIMES

- Bazhenova O.I.** Features of Formation of Municipal Law at Moscow University .....3
- Gritsenko E.V.** Saint Petersburg Municipal Law School .....8
- Vasilyev V.I.** Municipal Law Research: the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.....14
- Krasnov M.A., Lapteva L.Ye., Ovchinnikov I.I., Petukhov R.V., Cherkasov A.I.** Information Map of a Research Team (Research School): the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.....16
- Shugrina E.S.** Scientific Contribution of Scientists of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) in Formation and Development of Municipal Law .....19
- Byalkina T.M.** Voronezh Scientific School of State (Constitutional) and Municipal Law .....23
- Kokotov A.N.** Ekaterinburg Municipal Law School.....26
- Kostyukov A.N.** Information Map of a Research Team: Omsk Municipal Law School.....31
- Kolesnikov A.V., Channov S.E.** Saratov Municipal Law School.....33
- Bondar N.S., Dzhagaryan N.V.** Rostov Municipal Law School.....38
- Chebotarev G.N.** Tyumen Scientific School “Constitutional and Legal Framework for Public Authority” .....44
- Tabolin V.V.** Scientific School “Urban Law and Legal Issues of Urbanization” .....47

### Editor-in-Chief:

**Shugrina Ekaterina S.**, Doctor of Law, Professor, Director of the Center of Support and Follow-Up of Local Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (HSPA RANEPА) (Moscow)

### Editorial Board:

**Babichev Igor V.**, Doctor of Law, Manager of the Administration of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues (Moscow);

**Byalkina Tatiana M.**, Doctor of Law, Professor of the Administrative and Municipal Law Department of the Voronezh State University (Voronezh);

**Vinogradov Vadim A.**, Doctor of Law, Professor, Director of the Constitutional and Municipal Law Department at the All-Russian state University of justice (Moscow);

**Grib Vladislav V.**, Doctor of Law, Member of the Public Chamber of the Russian Federation (Moscow);

**Karanatova Larisa G.**, Doctor of Economics, Assistant Professor, Dean of the Additional Professional Education Faculty of the HSPA, North-West Institute of Management (Saint Petersburg);

**Kidyayev Viktor B.**, Chairman of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Chairman of the All-Russian Congress of Municipal Formations (ACMF) (Moscow);

**Kirichuk Stepan M.**, Doctor of Sociology, Professor, First Deputy Chairman of the Committee of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation (Moscow);

**Kozhevnikov Oleg A.**, Doctor of Law, Professor of the Constitutional Law Department at the Urals State Law University, Deputy head of legal Department of administration of Ekaterinburg;

**Kokotov Alexandr N.**, Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (Saint Petersburg);

**Kolesnikov Alexey M.**, Deputy Director of the Higher School of Public Administration of the RANEPА (Moscow);

**Leksin Vladimir N.**, Doctor of Economics, Professor, System Analysis Institute of the Russian Academy of Sciences (RAS) (Moscow);

**Sachuk Tatiana V.**, Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelian Branch of the RANEPА (Petrozavodsk);

**Channov Sergey E.**, Doctor of Law, Professor, Director of the Employment and Labor Law Department, Stolypin Volga Region Institute of Administration (Saratov);

**Shvetsov Alexandr N.**, Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the System Analysis Institute of the Russian Academy of Sciences (RAS) (Moscow);

**Shomina Elena S.**, Doctor of Political Science, Professor of the Higher School of Urban Planning at the Scientific and Research Institute State University Higher School of Economics (Moscow).

Founder: "Yurist" Publishing Group  
Address of the Editorial Staff/Publisher:  
115035, city of Moscow  
Kosmodamianskaya nab., 26/55, building 7  
E-mail: avtor@lawinfo.ru  
Center of the reduction subscription:  
(495) 617-18-88 (multichannel)  
Subscription Code: United catalogue — 93650

Format 60x90/8. Offset printing.  
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0  
Circulation 1000 copies. Free price  
Edition approved for printing 21.11.2016.  
Edition printed 12.01.2017  
No charge from authors for publication  
of the articles.  
ISSN 2500-0349

Printed in the printing office  
"Natsionalnaya poligraficheskaya gruppa".  
248031, city of Kaluga, Svetlaya Street, 2  
Tel. (4842) 70-03-37  
Full or partial copy of materials  
without written permission of the authors  
of the articles or editorial staff is subject  
to legal prosecution.

## Научные коллективы и научные школы в муниципальном праве: история и современность

В настоящее время сформировалось несколько научных центров, представители которых активно занимаются исследованием местного самоуправления, занимаются проблематикой муниципального права. Как правило, эти центры формируются на базе соответствующих кафедр вузов, однако в ряде случаев исследованием местного самоуправления занимаются ученые, работающие в академических, научных институтах. В разные годы были известны школы муниципального права в Воронеже, Екатеринбурге, Иркутске, Москве, Омске, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге, Саратове, Тюмени и некоторых других городах. У каждой школы есть и свои особенности, своя специализация. Например, в Воронеже и Саратове школы муниципального права действуют на базе кафедр административного права; в Ростове-на-Дону была создана первая в стране кафедра муниципального права. Но в большинстве вузов муниципальным правом занимаются представители кафедр конституционного и муниципального права. В Москве еще с советских времен сложилось несколько сильных научных школ — в МГУ, МГЮА, ИГП РАН и ИЗИСПе; их представители в настоящее время работают в других молодых, но весьма перспективных организациях, таких как ГУ-ВШЭ и др.

**Ключевые слова:** научная школа, муниципальное право, местное самоуправление, научный коллектив, научная дисциплина, учебная дисциплина.

Currently, a few research centers have emerged, which are deeply involved with the study of local government and issues of municipal law. As a rule, these centers emerge under the relevant university departments, but in some cases the study of local government is a matter of scientists of academic and scientific institutions. Over the years, the municipal law schools in Voronezh, Yekaterinburg, Irkutsk, Moscow, Omsk, Rostov-on-Don, St. Petersburg, Saratov, Tyumen and other cities have been in repute. Each school has its own peculiarities and specialty. For example, Voronezh and Saratov municipal law schools are attached to administrative law departments; in Rostov-on-Don the country's first department of municipal law was created. Yet in most universities the municipal law is addressed by departments of constitutional and municipal law. In Moscow, several competent research schools – in the Moscow State University, the Moscow State Academy of Law, the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences and the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – was formed as early as in the Soviet times; their representatives are currently working in other youthful, but very promising organizations such as “The Higher School of Economics” and others.

**Key words:** scientific school, municipal law, local government, research team, scientific discipline, academic discipline.

## 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 изменением 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 вечевого 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. Загряцкого о программе курса по городскому хозяйству в России и на Западе, но не получило положительного разрешения<sup>1</sup>.

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.

<sup>1</sup> Факультатив по городскому хозяйству был открыт М.Д. Загряцковым 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, волисполкомы 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 самоуправлению<sup>2</sup> (*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-

<sup>2</sup> 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. Колюшин** (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.А. 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.А. 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.А. 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. Колюшин**, **Н.А. Пешин**, **О.И. Баженова**), организация местного самоуправления в городах федерального значения (**В.А. Лютцер**, **О.А. Ежукова**), проблемы осуществления компетенции местного самоуправления (**Н.С. Тимофеев**, **О.И. Баженова**, **О.А. Ежукова**), проблемы ответственности органов местного самоуправления (**В.А. 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.А.** 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.А.** 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.

## Санкт-Петербургская муниципальная правовая школа

**Гриценко Елена Владимировна**, д-р юрид. наук, профессор кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета

### Saint Petersburg Municipal Law School

**Gritsenko Elena V.**, Doctor of Law, Professor of the Department of Public and Administrative Law of the Saint Petersburg State University

Становление Санкт-Петербургской муниципальной правовой школы связано с именами выдающихся государствоведов — Градовского, Свешникова, Коркунова, Гессена и многих других. Ее развитие и выделение в самостоятельное направление в рамках государствоведения было во многом обусловлено тем мощным импульсом, который дали земская и городская реформы начиная с середины XIX века, когда необходимость осмысления перспектив применения в российских условиях уже известной на Западе формы организации власти на местах — местного самоуправления — встала особенно остро. Примечательно, что изучение местного управления и самоуправления во второй половине XIX века осуществлялось в рамках государственно-правовой науки, которая строилась по континентальному образцу

и первоначально включала в себя административное (полицейское) право. Причем российское государствоведение развивалось под влиянием западноевропейской и прежде всего германской государственно-правовой науки: русские государствоведы имели тесные связи с немецкими университетами, учились и стажировались в Германии, работали в качестве приглашенных профессоров. Этим во многом обусловлен постоянный интерес петербургских государствоведов к исследованию в сравнительно-правовом ключе государственно-правовых институтов, в том числе институтов местного управления и самоуправления.

*Александр Дмитриевич Градовский* (1841–1889) с 1867 г. преподавал в Санкт-Петербургском университете, в 1868 г. защитил докторскую диссертацию по истории местного самоуправления в России, был

утвержден в должности ординарного профессора и занял кафедру государственного права. Исследуя в своих трудах системы местного управления в Западной Европе и России, Градовский последовательно придерживался государственной теории местного самоуправления и развивал идеи русского либерализма в государственном праве. Градовский выступил основателем административного отделения Юридического общества при Санкт-Петербургском университете, а в 1889 году стал почетным членом СПбУ. Именно Градовский привлек на кафедру и воспитал двух своих знаменитых учеников — **Николая Михайловича Коркунова** и **Митрофана Ивановича Свешникова**.

Н.М. Коркунов работал у А.Д. Градовского с 1878 года, а после его смерти в 1889 году принял кафедру государственного права. В 1893 году после защиты докторской диссертации в СПбУ он был утвержден ординарным профессором по государственному праву. Н.М. Коркунов, продвигавший социологическое направление в государствоведении, широко известен своими трудами по теории государственного права и различным актуальным до настоящего времени вопросам государственно-правовой и административно-правовой науки, которые он также исследовал в сравнительно-правовом аспекте. В богатом теоретическом наследии Коркунова особое место занимают работы по земскому и городскому управлению, исследования реформы самоуправления Александра III, в которых ученый продолжил развитие положений государственной теории местного самоуправления (см. опубликованные в «Юридической летописи» сочинения: Реформа городского управления (1891, № 8), Комитет министров как орган надзора за земским управлением» (1890, № 12)).

Вопросы земского и городского самоуправления в России сквозь призму европейского и прежде всего немецкого опыта с самого начала находились в фокусе научных интересов М.И. Свешникова. В 1881 году, обучаясь на Юридическом факультете СПбУ, он получил серебряную медаль за сочинение «Ход законодательных работ по Городовому положению 1870 года». Став кандидатом права в 1885 году, Свешников стажировался в Германии в Грайфсвальдском университете под руководством Рудольфа фон Гнейста. Результатом стажировки явился курс лекций на тему «Городское устройство в России и Пруссии», которые он читал в Санкт-Петербургском университете, замещая с 1888 года должность приват-доцента по государственному праву. В историю муниципально-правовой науки вошли фундаментальные сравнительно-правовые труды М.И. Свешникова «Системы самоуправления в главнейших государствах Западной Европы» (1889), «Основы и пределы самоуправления» (1889), где был представлен критический анализ основных вопросов местного самоуправления в законодательстве ведущих европейских государств, а также опыт российских земств в 34 губерниях России.

Российский государствовед **Владимир Матвеевич Гессен** (1868–1920), с 1896 года приват-доцент кафедры государственного и полицейского права СПбУ, получивший образование в Германии, известен не только своими трудами по основам конституционного права, но и исследованиями земской и городской реформы (см.: «Из земских вопросов», 1900; «О «местных нуждах и пользах» самоуправления», 1900; «О местной реформе», 1903; «Генезис института земских начальников», 1903; «Вопросы местного управления», 1904; «Вопрос о городской реформе в комиссии статс-секретаря Каханова», 1905).

Развитие Санкт-Петербургской муниципальной правовой школы в конце XIX — начале XX века связано не только с именем В.М. Гессена, но и с целой плеядой российских государствоведов и административистов — М.М. Ковалевским, Н.И. Лазаревским, А.П. Дымшей, П.П. Гронским, В.Ф. Матвеевым.

**Николай Иванович Лазаревский** (1868–1921), известный конституционалист-государствовед и административист, в 1887 г. поступил в СПбУ, обучался также в Германии у известных государствоведов и административистов Поля Лабанда, Отто Майера, Георга Еллинека. Уже в 1892 году был привлечен в качестве преподавателя по кафедре государственного права, а с 1905 по 1912 г. работал приват-доцентом тогда еще объединенной кафедры государственного и полицейского права. Известен своими исследованиями в области народного представительства, ответственности органов и должностных лиц публичной власти, местного самоуправления; выступал последовательным приверженцем государственной теории местного самоуправления (см.: «Народное представительство и его место в системе других государственных установлений» в сборнике «Конституционное государство», 1902; один из авторов сборника статей «Мелкая земская единица», 1903; «Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами», 1905; «Административное право», 1910; «Лекции по русскому государственному праву», 1913; «Конституционные проекты к Учредительному собранию по вопросам федерализма, автономии, форм организации местного самоуправления в России по заданию Временного Правительства», 1917). С 1918 по 1921 г. доцент кафедры административного права, затем профессор кафедры государственного права Петроградского университета.

**Максим Максимович Ковалевский** (1851–1916), известный не только как ученый, но и крупный политический деятель, член Государственного совета, депутат Первой Государственной Думы, был выходцем правовой школы Московского университета. Вместе с тем значительную часть своей жизни он отдал развитию государственно-правовой школы в Петербургском/Петроградском университете. С 1905 по 1916 г. замещал должность профессора Петербургского университета по кафедре государственного права. Продвигая социологические концепции в исследовании права и государства, М.М. Ковалевский в петербург-

ский период своей деятельности не раз обращался к изучению проблем народного представительства, сравнительно-правовым исследованиям управленческих структур, в том числе на местном уровне («От прямого народоуправления к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму», 1906; «Очерки по истории политических учреждений России», 1908; «За всесословное земство: Речи, произнесенные в Государственном Совете», 1914).

**Любомир Клеофасович Дышя** (1860–1915) окончил Юридический факультет СПбУ в 1882 году. В 1896 году читал в должности приват-доцента по кафедре государственного права Санкт-Петербургского университета курс лекций, посвященный местному самоуправлению в Великобритании, Франции и Пруссии, затем — курс общего и русского государственного права (1896–1911). Политический деятель, член 4-й Государственной Думы. Среди его работ особую известность получили «Введение в курс местного управления Англии, Франции и Пруссии», «Местное управление в Швеции», «Общинное устройство в Норвегии», «Новая форма земского хозяйства».

**Гронский Павел Петрович** (1883–1937) окончил Юридический факультет СПбУ в 1903 году, был оставлен на кафедре государственного права для подготовки к профессорскому званию. Изучал вопросы местного самоуправления в университетах Берлина, Мюнхена, Гейдельберга. Преподавал до 1917 года. Политический деятель, Гласный двух земских собраний, член 4-й Государственной Думы. После эмиграции продолжал традиции российской государственно-правовой школы во Франции и Литве (Ковенский университет). Среди его работ наибольшей известностью пользуются: «Децентрализация и самоуправление» 1913; «Земская реформа в Государственной думе», 1916; «Общинное управление в главнейших государствах Германии», 1916; «Теории самоуправления в германской науке», 1913; «Новая волость», 1917; «Как выбирать волостных земских гласных», 1917.

**Владимир Федорович Матвеев**, юрист, специалист по полицейскому (административному) праву, местному управлению и самоуправлению в Западной Европе и России. В 1903 году оставлен на кафедре полицейского права Петербургского университета, в 1908 году после сдачи магистерского экзамена — приват-доцент ПБУ, уехал на двухлетнюю научную стажировку в Англию, Францию, Германию для подготовки диссертации. В 1909 г. защищает магистерскую диссертацию в Петербургском университете, преподает до 1911 года, затем получает приглашение в Казанский университет, где участвует в становлении казанской административно-правовой школы и защищает докторскую диссертацию по административному надзору за местным самоуправлением во Франции и Пруссии (см.: Матвеев В.Ф. «Государственный надзор за общинным самоуправлением во Франции и Пруссии», 1915). В 1916 году вновь возвращается в Петроградский университет, принимает кафедру полицейского права, освободившуюся с уходом его учи-

теля известного административиста **Владимира Федоровича Дерюжинского**, который привил своему ученику интерес к сравнительно-правовым исследованиям институтов местного управления и самоуправления. Так, именно В.Ф. Дерюжинский явился автором перевода книги Перси Ашлея «Местное и центральное управление: сравнительный обзор учреждений Англии, Пруссии и Соединенных Штатов», изданной в Санкт-Петербурге в 1910 году. Примечательно также, что В.Ф. Матвеев по заданию руководства Петроградского университета занимался организацией юридического факультета Пермского отделения Петроградского университета, которое преобразовалось в 1917 году в самостоятельный университет. Матвеев, продолжая возглавлять кафедру государственного права, стал первым деканом Юридического факультета Пермского университета и таким образом способствовал дальнейшему распространению Петербургской государственно-правовой и муниципально-правовой школы в Перми.

Существенный вклад в развитие Санкт-Петербургской муниципальной правовой школы внесли представители науки политической экономии, юристы-экономисты и финансисты: приват-доцент, затем ординарный профессор по кафедре финансового права **Василий Александрович Лебедев** (докторская диссертация на тему «Местные налоги: опыт исследования теории и практики местного обложения во Франции, Англии и Пруссии», 1886; труды «О поземельном налоге», 1868; «Земские повинности и местные налоги», 1875; «Новое городское положение», 1892); приват-доцент СПбУ (с 1892 г.), профессор финансового права (с 1895 г.); **Леонид Владимирович Ходский** (автор «Земского ежегодника» за 1880, 1884 гг.); **Михаил Анатольевич Курчинский**, приват-доцент, позднее профессор по кафедре политической экономии Юридического факультета Петербургского/Петроградского университета (1904–1921), специалист в области муниципального финансового права (автор диссертации на тему «Городские финансы. Эволюция налоговой системы в городах Пруссии в конце XIX и начале XX столетия (1876–1910)», 1911); **Владимир Николаевич Твердохлебов**, приват-доцент и преподаватель кафедры финансового права (1911–1913, 1921–1924) (труды «Обложение городских недвижимостей на Западе», в 2 частях, 1906, 1910; «Местные финансы», 1911, 1917); **Иосиф Михайлович Кулишер**, приват-доцент, затем профессор по кафедре политической экономии Петербургского/Петроградского/Ленинградского университета (1905–1934) (труды «Местное обложение в иностранных государствах» в двух частях, 1911; «Коммунальное обложение в Германии в его историческом развитии: Опыт изучения основных течений в развитии городских финансов», 1914).

В советский период, когда действовал принцип полновластия Советов как органов единой государственной власти, было преодолено наметившееся с начала XX века разделение по трем разным кафедрам

государственно-правовых, административно-правовых и финансово-правовых исследований, и все эти направления вновь были объединены на кафедре государственного права (государственного и административного права) Ленинградского государственного университета. Исследования территориальной организации государства, национально-государственного устройства, советского строительства, социального и государственного управления, в том числе местного уровня советской государственной власти и управления, подхватила новая плеяда государствоведов и административистов. Известный советский административист и заведующий кафедрой государственного права Ленинградского государственного университета, доктор юридических наук, профессор **Георгий Иванович Петров** (1909–1985), изучая актуальные проблемы социального и государственного управления, значительное внимание в своих научных исследованиях уделял местным органам власти советского государства (см.: «Вопросы планирования работы исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся», 1953; «Некоторые вопросы руководящей деятельности исполкомов местных Советов: по материалам Ленинградской области», 1955). Доктор юридических наук, профессор **Валентин Дмитриевич Сорокин** (1924–2006), основоположник управленческой концепции административного процесса, преподававший на юридическом факультете Ленинградского государственного университета с 1953 по 1976 г., также внес существенный вклад в исследование проблем советского строительства (см. его работы: «Постоянные комиссии местных советов», 1956; «Новое в работе местных советов», 1961; «Административные комиссии при исполкомах районных, городских Советов депутатов трудящихся», 1964).

Яркий представитель науки административно-государственного права доктор юридических наук, профессор **Борис Владимирович Дрейшев** (1926–2000) начал свою научную карьеру с защиты кандидатской диссертации в 1966 году по теме «Правотворческая деятельность городских Советов и их исполнительных комитетов» (1966). Трудно переоценить заслуги Б.В. Дрейшева в развитии ленинградской школы государствоведения; он воспитал немало учеников — конституционалистов и административистов, внесших и вносящих сегодня заметный вклад в развитие современной науки конституционного, административного и муниципального права, в том числе развивающих муниципально-правовые школы в других вузах России. Его ученики не только в теории, но и на практике способствовали и способствуют реализации конституционных институтов народовластия, в том числе института местного самоуправления. В этом ряду известный конституционалист профессор **Александр Александрович Белкин**, судья Конституционного Суда РФ, доктора юридических наук **Сергей Дмитриевич Князев** и **Константин Викторович Арановский**. Профессора Князев и Арановский широко известны своими трудами как по теории консти-

туционного права России и зарубежных стран, международного праву, административному праву, так и по муниципальному праву. Воспитанники Дальневосточного государственного университета, после окончания аспирантуры в Ленинградском государственном университете и успешной защиты кандидатских диссертаций (С.Д. Князев — в 1985 г., К.В. Арановский — в 1990 г.) продолжили свою научную карьеру в ДВГУ, внесли существенный вклад в развитие Дальневосточной школы государственного, административного и муниципального права, укрепляя при этом связи молодой Дальневосточной школы с правовой школой СПбГУ. Ныне, осуществляя полномочия судей Конституционного Суда РФ, они продолжают сотрудничать с кафедрой государственного и административного права СПбГУ. Ученик Арановского Никита Александрович Арапов, с 2015 года доцент кафедры государственного и административного права СПбГУ, в настоящее время преподает конституционное и муниципальное право на юридическом факультете СПбГУ.

Ученая-административист **Лидия Александровна Николаева** (1923–2005), окончившая возрожденный юрфак Ленинградского государственного университета в 1947 году, начала преподавательскую деятельность на кафедре государственного права в 1951 году после защиты кандидатской диссертации. Ее труды по проблемам прокурорского надзора и судебного контроля в сфере советского государственного управления, включая и его низовой, местный уровень, легли в основу исследований, проводимых ее учениками, вопросов контроля и надзора в сфере местного самоуправления, административной юстиции, государственной и муниципальной службы. В 1989 году под ее руководством защитил кандидатскую диссертацию известный государствовед **Александр Николаевич Костюков** на тему «Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект)», успешно продолживший распространение традиций ленинградской/петербургской государственно-правовой школы в Омском государственном университете.

Выходцем ленинградской государственно-правовой школы является также известный государствовед **Владимир Алексеевич Ржевский**, окончивший ЛГУ в 1958 г., защитивший в Ленинграде докторскую диссертацию «Воплощение суверенитета советского народа в конституционных институтах общественно-политического строя СССР» (1974). Не порывая со своей Alma mater, В.А. Ржевский связал свою научную и преподавательскую карьеру с Ростовским государственным университетом, занимаясь становлением и развитием ростовской государственно-правовой школы. Не случайно и его знаменитый ученик, ныне возглавляющий Ростовскую муниципально-правовую школу, **Николай Семенович Бондарь** защищал свою кандидатскую диссертацию в Ленинградском государственном университете в 1979 г., а теперь сочетает работу в качестве судьи Конституционного Суда РФ с преподавательской деятельностью как в Южном

федеральном университете, так и в Санкт-Петербургском государственном университете на кафедре государственного и административного права.

Параллельно на кафедре государственного права Ленинградского госуниверситета развивалось направление сравнительно-правовых исследований государственно-правовых институтов, в том числе территориальной организации и местного управления, которое поддерживали **Софья Ильинична Русина** и **Борис Иванович Кожохин**. Специалист в области сравнительного государственного и конституционного права, один из авторов знаменитого учебника 1975 года «Советское конституционное право», **Софья Ильинична Русина** защитила докторскую диссертацию в 1967 году на тему «Государственное устройство (национально-территориальная организация) социалистических стран Европы». Ее ученик доктор юридических наук, профессор **Валерий Валентинович Невинский** впоследствии возглавил Алтайскую государственно-правовую школу научных исследований.

Профессор **Борис Иванович Кожохин**, признанный специалист в области международного и государственного права, сравнительного конституционного права, а также советского строительства, с 1973 года более 15 лет возглавлял кафедру государственного права ЛГУ и получил широкую известность благодаря своим трудам по различным аспектам народоуправления и демократической государственности. Его ученицы доктор юридических наук, профессор Наталья Александровна Шевелева и доктор юридических наук, профессор Елена Владимировна Гриценко представляют современную школу муниципального права в Санкт-Петербургском государственном университете на кафедре государственного и административного права

**Наталья Александровна Шевелева** защитила кандидатскую диссертацию на тему «Правовая информация в деятельности местных советов народных депутатов» в 1985 году, после чего продолжила свою научную и преподавательскую карьеру на кафедре государственного права ЛГУ/СПбГУ. В настоящее время профессор Н.А. Шевелева, признанный ученый-государствовед, возглавляет кафедру государственного и административного права, а также Санкт-Петербургскую школу финансового права. В фокусе ее научных интересов, как и интересов ее учеников, находятся в том числе вопросы развития институтов местного самоуправления и муниципального финансового права. Так, ныне доцент кафедры государственного и административного права **Михаил Николаевич Кудилинский** защитил под руководством Н.А. Шевелевой кандидатскую диссертацию в 2002 году на тему «Проблемы правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации», а также выступил вместе со своим научным руководителем в качестве соавтора учебни-

ка «Муниципальное право», изданного в 2005 году. Вопросы межбюджетных отношений и расходов бюджета в конституционном государстве, включая муниципальный уровень власти, легли в основу исследования другого ученика Н.А. Шевелевой кандидата юридических наук, доцента **Антон Валерьевич Ильина**, защитившего докторскую диссертацию в ноябре 2016 года.

**Елена Владимировна Гриценко** поступила в аспирантуру по кафедре государственного права ЛГУ после окончания Иркутского государственного университета, где еще в студенчестве увлеклась сравнительно-правовыми исследованиями территориального развития, моделями и формами взаимодействия местных органов власти с хозяйствующими субъектами. Этим и был предопределен ее выбор темы кандидатской диссертации «Координационные полномочия местных народных представительств ГДР: сравнительно-правовое исследование», которую она защитила в Ленинградском государственном университете в 1986 году. После возвращения в Иркутский государственный университет совместно с коллегами по кафедре государственного права и советского строительства Е.В. Гриценко способствовала дальнейшему развитию начал Иркутской государственно-правовой и муниципально-правовой школы, заложенных выдающимся советским государствоведом Вадимом Аркадьевичем Пертциком, выходящем правовой школы Московского университета, проработавшим на кафедре государственного права ИГУ с 1954 по 1974 г. Период перестройки и поэтапной конституционной реформы позволил вернуться к идее местного самоуправления, важность которой подчеркивал В.А. Пертцик еще в 1963 г. в своей книге «Проблемы местного самоуправления в СССР». Сочетая преподавательскую деятельность с практической работой в Государственном институте регионального законодательства Администрации Иркутской области, Е.В. Гриценко и ее ученики — сотрудники возглавляемого ею отдела публичного права кандидат юридических наук Лариса Владимировна Гаврилова, кандидат юридических наук Анна Владимировна Мадьярова, кандидат юридических наук Светлана Васильевна Праскова, кандидат юридических наук Алексей Александрович Петров — непосредственно участвовали в проводимых на региональном уровне конституционных и муниципальных реформах, их законодательном оформлении, подготовке методических материалов по практическому воплощению новых нормативных основ<sup>1</sup>. Дальнейшей научной карьере Е.В. Гриценко в немалой степени способствовали научные стажировки в германских вузах, где она смогла продолжить начатые сравнительно-правовые исследования местного самоуправления, обратившись к оригинальным источникам, и сделать важные выводы о роли западноевропейского опыта для развития местного самоуправления в России на современном этапе.

<sup>1</sup> См.: Устав Иркутской области: научно-практический комментарий, 1995; Научно-практический комментарий к Закону Иркутской области «О местном самоуправлении в Иркутской области», 2001.

Ее фундаментальный труд «Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России» (2001) лег в основу докторской диссертации, защищенной в Санкт-Петербургском государственном университете в 2002-м году. После защиты Е.В. Гриценко была избрана на должность профессора кафедры государственного права СПбГУ, где и продолжает трудиться в настоящее время. В фокусе ее научных интересов, как и ряда ее учеников (Екатерина Геннадьевна Бабелюк, Надежда Владимировна Нагорная, Анна Федотовна Васильева, Светлана Викторовна Елисеева) находятся различные аспекты организации местной власти, в том числе в сравнительно-правовом ключе<sup>2</sup>. В 2015 году Е.В. Гриценко стала Лауреатом российско-германской юридической премии 2015 за цикл публикаций по вопросам организации местного самоуправления.

Доцент кафедры государственного и административного права СПбГУ **Екатерина Геннадьевна Бабелюк** под руководством Е.В. Гриценко защитила в 2005 году кандидатскую диссертацию по теме «Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект», участвовала совместно со своим научным руководителем в экспертной и законотворческой работе по запросам органов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в том числе связанным с муниципальной реформой, реформой законодательства о муниципальной службе, а также в руководимых Е.В. Гриценко научно-исследовательских проектах по актуальным проблемам административного и муниципального права. Кроме того, после защиты кандидатской диссертации включилась в преподавание муниципального права на юридическом факультете СПбГУ и читала курс муниципального права до 2016 года.

Выпускница Балтийского государственного университета **Надежда Владимировна Нагорная** после защиты кандидатской диссертации под руководством Е.В. Гриценко на тему «Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты» в 2009 году вернулась в Калининград, где сочетает практическую работу в Министерстве экономического развития области с преподавательской деятельностью. Доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального универ-

ситета **Анна Федотовна Васильева** после защиты кандидатской диссертации в СПбГУ в 2010 году по теме административно-правового регулирования публичных услуг в Германии и России продолжает развивать традиции Санкт-Петербургской школы административного и муниципального права в Сибирском федеральном университете (г. Красноярск). **Светлана Викторовна Елисеева** уже во время подготовки кандидатской диссертации по теме «Основания и пределы государственного административного контроля в сфере местного самоуправления в РФ» включилась в преподавательский процесс на юридическом факультете СПбГУ курсов конституционного права и муниципального права. После успешной защиты в 2012 году диссертации С.В. Елисеева вместе со своим научным руководителем Е.В. Гриценко участвовала в реализации научно-исследовательских проектов по муниципально-правовой проблематике, в том числе по проблемам организации публичной власти в городах-мегаполисах.

**Основные характеристики Санкт-Петербургской муниципально-правовой школы на современном этапе:** комплексный подход к анализу муниципально-правовых явлений с позиций конституционного, административного и финансового права; практическая направленность муниципально-правовых исследований — проведение ежегодных мониторингов правоприменения по актуальным проблемам муниципальной практики; сравнительно-правовые исследования местного самоуправления и управления; муниципальное финансовое право; исследования форм экономической деятельности муниципальных образований, муниципально-частного партнерства, способов судебной защиты прав местного самоуправления средствами конституционного и административного судопроизводства, особенностей организации местного самоуправления в специальных территориях инновационного развития, в городах федерального значения.

Преподаванием курса «Муниципальное право России» на юридическом факультете СПбГУ в настоящее время занимаются: **Елена Владимировна Гриценко**, д.ю.н., профессор кафедры государственного и административного права; **Алексей Вячеславович Должиков**, к.ю.н., доцент этой же кафедры; **Никита Александрович Аранов**, к.ю.н., доцент этой же кафедры.

<sup>2</sup> Список научных трудов Е.В. Гриценко по муниципальному праву см.: <https://ias.spbu.ru/>

## Исследования в области муниципального права: институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ

**Васильев Всеволод Иванович**, д-р юрид. наук, профессор,  
Главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства  
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,  
Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный работник культуры РСФСР

### Municipal Law Research: the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

**Vasilyev Vsevolod I.**, Doctor of Law, Professor, Chief Research Scientist of the Department of Constitutional Law  
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,  
Honored Scientist of the Russian Federation,  
Honored Worker of Culture of the RSFSR

Исследования муниципального права в качестве отдельного научного направления начали оформляться в Институте с приходом в 1974 году в Институт доктора юридических наук **В.А. Пертцика**, занимавшего должность заведующего отделом конституционного права в 1991–1993 годах. Однако широкое развитие они получили в последующие годы, когда разработку проблем местного самоуправления возглавил доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки **В.И. Васильев**.

**В.И. Васильев** отстаивает мнение, согласно которому муниципальное право — это не комплексная отрасль права, состоящая из норм других отраслей, а отдельная отрасль права, имеющая свой собственный предмет регулирования. Этот предмет включает нормы права, регулирующие систему местного самоуправления, его территориальное устройство, виды муниципальных образований, взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти. Организация муниципальной власти — ключевое понятие, характеризующее муниципальное право. Кроме этого, в него входит функциональная характеристика местного самоуправления, но не все нормы, определяющие содержание муниципальной власти, а лишь общие, затрагивающие основы компетенции субъектов местного самоуправления.

Работки сотрудников отдела конституционного права укладываются в рамки именно этой концепции муниципального права. Причем основное содержание исследований в муниципальном праве складывалось на основе подготовки рекомендаций для федерального законодателя, региональных и местных органов публичной власти по наиболее актуальным вопросам становления и развития нового для нашего государства института народовласти.

Характерной особенностью научной деятельности доктора юридических наук, профессора **В.И. Васильева**, доктора юридических наук, профессора

**А.Е. Постникова**, кандидата юридических наук **А.В. Павлушкина** и др. было научно-методическое содействие вновь создаваемым органам местного самоуправления. В Мордовской Республике, Удмуртской Республике, Ханты-Мансийском автономном округе, Вологодской, Тюменской, Московской областях и других субъектах РФ сотрудники Института вырабатывали рекомендации, направленные на эффективное освоение организационно-правовых форм и методов деятельности муниципалитетов, расширение демократических принципов местной власти.

Связь с практикой обеспечивала верные ориентиры при подготовке заключений на проекты федеральных законов, помогала участию в разработке нормативных документов по вопросам местного самоуправления. Сотрудники отдела участвовали в подготовке Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года.

В 1999 году **В.И. Васильев** написал монографию «Местное самоуправление», где проанализировал историю развития законодательства о местном самоуправлении, тенденции трансформации местной власти, обозначил болевые точки этого процесса, выдвинул ряд предложений по совершенствованию Закона 1995 года. Причем главная цель книги заключалась в обосновании необходимости дальнейшей демократизации важнейшего института публичной власти, в реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Позднее **В.И. Васильев** был включен в рабочую группу по подготовке нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят 6 октября 2003 года. Закон имел прогрессивный характер и послужил правовой основой муниципальной реформы. Вместе с тем цели, обозначенные

в Законе, полностью достигнуты не были. Практика выявила сложные проблемы местного самоуправления, которые были и остаются в центре внимания сотрудников отдела, занимающихся вопросами местного самоуправления.

В числе этих проблем соотношение федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении, включая более широкие возможности субъекта Российской Федерации участвовать в регулировании местного самоуправления и тем самым помогать учету региональных особенностей местного самоуправления, обеспечению самостоятельности муниципалитетов в осуществлении их полномочий.

У сотрудников отдела сложились научные позиции в муниципальном праве, которые они отстаивают в работе над документами, поступающими в отдел от законодательных и других органов государственной власти, в своих публикациях, выступлениях на конференциях и других научных форумах. Главное в этих позициях — обоснование необходимости приближения местного самоуправления к его конституционной модели, развитие муниципалитетов на основе прямой и представительной демократии.

В ряде своих публикаций **В.И. Васильев** обозначил тенденцию к огосударствлению местного самоуправления, постепенному встраиванию муниципалитетов в вертикаль государственной власти. Он сам и другие ученые, в том числе **Л.В. Андриченко, А.Е. Постников, С.Б. Нанба, Е.Е. Никитина, А.Н. Чертков, А.Е. Помазанский**, поддерживают идею о необходимости остановить эту тенденцию, определить правовые гарантии реализации конституционных идей об организационном обособлении органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Общим для ученых, занимающихся местным самоуправлением, является отстаивание главного функционального назначения местного самоуправления — решать вопросы местного значения, заботиться об условиях достойной жизни населения. Под руководством **Л.В. Андриченко, А.Е. Постникова** в 2013 году Институтом была проведена объемная работа по изучению федерального законодательства, с целью обнаружения в нем фактов возложения на муниципалитеты полномочий по вопросам местного значения. Позиция отдела состоит в том, что для

обеспечения конституционного функционального назначения местного самоуправления необходима общая инвентаризация полномочий органов местного самоуправления, которая поможет преодолеть противоречивость, непоследовательность и нечеткость законодательства о функциях муниципалитетов и позволит оптимально разграничить полномочия каждого уровня публичной власти, освободить органы местного самоуправления от не свойственных им функций.

В поле зрения сотрудников Института — вопросы, связанные с системой организации местного самоуправления и его органов. В 2010 году вышла монография «Муниципальная реформа в Российской Федерации», написанная коллективом авторов, в том числе **В.И. Васильевым**, канд. юрид. наук **В.А. Витушкиным**, канд. юрид. наук **А.В. Павлушкиным**, д-ром юрид. наук **Н.И. Черногором**, под редакцией члена-корреспондента РАН, д-ра юрид. наук, профессора **Т.Я. Хабриевой**, в которой, в частности, были проанализированы вопросы территориального устройства и предложены некоторые ориентиры их решения. Речь шла о более полном учете при создании и изменении муниципальных образований их социально-экономического положения, путей сообщения между населенными пунктами, количества населения и др. При анализе системы муниципальных органов докзывалась необходимость выборности основных из них, подконтрольности и подотчетности их избирателям. При исследовании форм участия населения в осуществлении местного самоуправления обосновывалась целесообразность более широкого применения норм прямой демократии.

Еще в 2005 году **В.И. Васильев** в монографии «Законодательная основа муниципальной реформы» прогнозировал возможность ослабления роли сельских поселений из-за недостаточного учета при их создании минимальной налогооблагаемой базы, трудностей соблюдения ряда формальных требований, содержащихся в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Он предположил возможность разграничения вопросов местного значения между сельскими и городскими поселениями, появления новых типов муниципальных образований. Эти и другие идеи в настоящее время обсуждаются при проведении очередного этапа муниципальной реформы.

## Информационная карта научного коллектива (научной школы): института государства и права Российской Академии Наук

**Краснов Михаил Александрович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Лаптева Людмила Евгеньевна**, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора истории государства, права и политических учений Института государства и права Российской Академии наук

**Овчинников Иван Иванович**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Петухов Роман Владимирович**, кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права Российской Академии наук

**Черкасов Александр Игоревич**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник сектора сравнительного права Института государства и права Российской Академии наук

## Information Map of a Research Team (Research School): the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

**Krasnov Mikhail A.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the National Research University «Higher School of Economics»

**Lapteva Lyudmila Ye.**, Doctor of Law, Professor, Leading Research Scientist of the Sector of History of State, Law and Political Doctrines of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

**Ovchinnikov Ivan I.**, Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the National Research University «Higher School of Economics»

**Petukhov Roman V.**, Candidate of Legal Sciences, Research Scientist of the Sector of Constitutional Law Theory of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

**Cherkasov Alexander I.**, Candidate of Legal Sciences, Leading Research Scientist of the Sector of Comparative Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

### 1. Основатели и руководитель научной школы

Основатели научной школы муниципально-го права Института государства и права Академии наук СССР, а потом Российской академии наук — д-р юрид. наук, проф. **Иван Акимович Азовкин**, канд. юрид. наук, старший научный сотрудник **Николай Георгиевич Старовойтов**, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки РФ **Константин Филиппович Шеремет**.

Руководитель научной школы — **Константин Филиппович Шеремет** (1923–2001). С 1968 по 2001 г. в Институте государства и права АН СССР (позже — РАН) занимал должности заведующего сектором, заместителя директора института, главного научного сотрудника. Неоднократно избирался депутатом Моссовета.

**Константин Филиппович** внес значительный теоретический вклад в разработку проблемы организации и деятельности местных органов власти. Им был написан ряд монографий, наиболее значимыми из которых являются: «Компетенция местных Советов» (в соавт. М., 1968); «Местные Советы и законность» (в соавт. М., 1970); «Советы народных депутатов: конституционные основы организации и деятельности» (в соавт. М., 1981). Подготовленный **К.Ф. Шереметом** совместно с про-

фессором Г.В. Барабашевым учебник «Советское строительство» выдержал более 5 изданий. **Константин Филиппович** являлся одним из авторов и ответственным редактором учебного пособия «Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования» (в соавт. М., 1998).

С 1987 г. по 1996 г. **К.Ф. Шеремет** был главным редактором журнала «Государство и право». В этот период в журнале был опубликован целый ряд интереснейших переводных работ зарубежных исследователей, посвященных проблемам местного самоуправления в различных государствах.

### 2. Общая характеристика ученых, представляющих научную школу, направления исследований и основные научные результаты

**И.А. Азовкин:** проблематика природы и сущности государственной власти; организация и деятельность местных Советов народных депутатов; законодательные основы функционирования местных органов власти. Опубликовано более 70 научных работ, из них 5 монографий. Среди них: «Областной (краевой) Совет депутатов трудящихся. Правовые вопросы организации и деятельности» (в соавт. М., 1962); «Местные Советы в

системе органов власти» (М., 1971); «Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции» (в соавт. М., 1978). Участвовал в разработке проектов законов РСФСР о местных Советах.

**Н.Г. Старовойтов:** проблематика организации и деятельности местных органов власти и управления; формы прямой демократии; правовой статус депутата. Среди опубликованных работ: «Порядок организации и проведения выборов в местные Советы» (М., 1968); «Наказы избирателей» (М., 1975); «Проблемы совершенствования контрольной деятельности местных Советов» (М., 1986); «Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма» (в соавт. М., 1987).

**К.Ф. Шеремет:** проблематика организации и функционирования органов государственной власти; компетенция местных Советов; правовое регулирование местного самоуправления. Среди опубликованных работ: «Компетенция местных Советов» в соавт. с О.Е. Кутафинным (М., 1986); «Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран)» в соавт. с Г.В. Барабашевым (М., 1991); «Конституция России и формирование местного самоуправления» (М., 1994); «Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации» (М., 1998).

Другими представителями данной школы являются: д-р юрид. наук, проф. **Е.И. Корневская**; д-р юрид. наук, проф. **С.В. Соловьева**; д-р юрид. наук, проф. **М.А. Краснов**; д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист РФ **И.И. Овчинников**; канд. юрид. наук **Ю.В. Тодорский**; канд. юрид. наук **Л.А. Ревенко**; канд. юрид. наук **Е.В. Мирошниченко**, канд. юрид. наук **О.Н. Юнина**.

*Представители научной школы, работающие в настоящее время в ИГП РАН:*

**Людмила Евгеньевна Лаптева**, ведущий научный сотрудник сектора истории государства, права и политических учений, д-р юрид. наук, профессор, разрабатывает проблематику муниципального права в сравнительно-историческом аспекте. Внесла весомый вклад в разработку истории местного самоуправления, основ местного самоуправления в России.

**Александр Игоревич Черкасов**, ведущий научный сотрудник сектора сравнительного права ИГП РАН, канд. юрид. наук, доцент, занимается как общими проблемами сравнительного конституционного права, так и проблемами территориальной организации публичной власти и сравнительного местного управления. В его работах были рассмотрены актуальные проблемы развития местного управления и самоуправления на современном этапе, такие как кризис представительной демократии на местах, усиление роли органов исполнительной власти, европеизация местного управления и самоуправления, оптимизация его территориальной структуры, создание квазирегиональных форм межмуниципального сотрудничества, конвергенция различных моделей местного управления.

**Роман Владимирович Петухов**, научный сотрудник сектора теории конституционного права ИГП

РАН, канд. юрид. наук, занимается общетеоретическими вопросами организации публичной власти на муниципальном уровне, проблематикой совершенствования организации местного самоуправления, вопросами межмуниципального сотрудничества и участия граждан в местном самоуправлении.

*3. Общая характеристика и особенности научной школы (направления исследований, научные достижения и иные результаты, др.*

Публичное право исторически было одним ключевых направлений исследовательской деятельности коллектива Института государства и права РАН, а до этого АН СССР. Научная школа ИГП РАН в области правового регулирования организации местного самоуправления уходит своими корнями в такую научную и учебную дисциплину как «Советское строительство». В частности, именно к этому направлению принадлежат основоположники школы **Иван Акимович Азовкин**, **Николай Георгиевич Старовойтов** и **Константин Филиппович Шеремет**. Особенностью школы ИГП РАН является ориентированность ее представителей на теоритические, сравнительные и исторические исследования в области правового регулирования организации местного самоуправления.

*Фундаментальные учебники (учебные пособия) и монографии по соответствующему научному направлению*

Среди **учебных изданий:**

Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. Учеб. пособие. 2-е изд. М. : Юридическая литература, 1986;

Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования : учебное пособие / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998.

**Монографии:**

Корневская Е.И. Местные Советы и социальное планирование. М. : Юридическая литература, 1977;

Соловьева С.В. Советы и научно-технический прогресс. М. : Юридическая литература, 1978;

Корневская Е.И. О некоторых аспектах руководства местных Советов народных депутатов комплексным развитием регионов // Конституция СССР и дальнейшее развитие государственоведения и теории права. М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1979.

Советы и социальные потребности населения. М. : Юридическая литература, 1988.

Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993.

Ответственность в системе народного представительства. Методологические подходы / М.А. Краснов; отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995.

Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М. : Магистр, 1997.

Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1999.

**А.Е. Лаптева** — автор монографий «Земские учреждения в России» (1993), «Региональное и местное управление в России» (1998), «Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России» (1999. В соавторстве) и диссертации «Местное управление в пореформенной России» (2002). Принимала участие в сравнительных исследованиях фундаментальных проблем местного самоуправления России и Запада, являлась автором разделов о России в международном сборнике «Местное самоуправление в Восточной Европе» (Будапешт. 1994, IDEA Handbook. Toronto, 2000).

**А.И. Черкасовым** опубликован ряд монографий и научных статей по указанной проблематике, в том числе: «Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование» (М., 1994); «Сравнительное местное управление: теория и практика» (М., 1998); «Местное управление в конституционном механизме стран современного мира» (М., 2014). А.И. Черкасов является также автором учебного пособия «Местное самоуправление: зарубежный опыт» (М., 2000) и одним из авторов учебника «Основы местного самоуправления и муниципально-го управления» (в 2 т.) (М., 1999).

**4. Практическое использование полученных научных результатов** (напр., в законопроектной деятельности, в деятельности Конституционного Суда и др.)

Представители данной школы принимали активное участие в законотворческой деятельности в различных формах: участие в составе рабочих групп по подготовке проектов законов СССР, РСФСР и отдельных субъектов Российской Федерации, подготовке экспертных заключений, отзывов и др. (**К.Ф. Шеремет, Н.Г. Старовойтов, М.А. Краснов, И.И. Овчинников, Е.И. Корневская, С.В. Соловьева**).

**М.А. Краснов** участвовал в разработке законопроекта РСФСР «О местном самоуправлении» 1991 г. (в составе рабочей группы Верховного совета РСФСР), а также в качестве и.о. зав сектором в Конституционном совещании летом 1993 г. как раз в секции местного самоуправления.

**А.Е. Лаптева** в 1999–2001 гг. была членом экспертного совета при отраслевом комитете Совета Федерации Федерального собрания РФ.

**Р.В. Петухов** с 2015 г. по н.в. член экспертного совета Совета Федерации Федерального собрания РФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и член

экспертного совета Всероссийского Совета местного самоуправления.

**5. Признание коллектива со стороны научной общественности на российском и международном уровнях**

**К.Ф. Шеремет** — Заслуженный деятель науки РСФСР;  
**И.И. Овчинников** — Заслуженный юрист РФ.

**6. Сведения о докторах и кандидатах наук, защитивших диссертационные работы.** В секторе муниципального права ИГП РАН подготовлены и успешно защищены докторские диссертации **М.А. Краснова, И.И. Овчинникова, А.А. Акмаловой**, кандидатская диссертация **О.Н. Давыденко**. В секторе теории конституционного права ИГП РАН подготовлена и успешно защищена кандидатская диссертация **Р.В. Петухова**.

**7. Тематические курсы лекций, постоянно действующие научные кружки, клубы, секции по актуальным проблемам науки, проводимые представителями научной школы**

**А.И. Черкасов** в рамках преподавательской деятельности в Московской Академии экономики и права и Академическом правовом институте ИГП РАН разработал авторский спецкурс «Территориальная организация публичной власти в современном государстве».

**8. Иное, важное для характеристики научной школы**

**А.Е. Лаптева** регулярно участвует в мероприятиях, способствующих популяризации идеи местного самоуправления. В последние годы: в круглом столе ЦИК, посвященном земской реформе и местному самоуправлению (2014); в передаче цикла «Что делать?», посвященной Земской реформе (телеканал «Культура», 2014) в конференции Общественной палаты «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы».

**Р.В. Петухов** начиная с 2008 по 2015 г. совмещал научную деятельность в Институте государства и права РАН с практической работой в должности заместителя исполнительного директора по правовым и экспертно-аналитическим вопросам Общероссийского Конгресса муниципальных образований. Данная организация в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является единым общероссийским объединением муниципальных образований, выражающим и защищающим общие интересы муниципальных образований Российской Федерации.

## Научный вклад ученых Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в становление и развитие муниципального права

Шугрина Екатерина Сергеевна, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

### Scientific Contribution of Scientists of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) in Formation and Development of Municipal Law

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Проблематика местного самоуправления и местного управления находилась в поле зрения ученых ВЮЗИ-МЮИ-МГЮА на протяжении многих лет. Кафедра советского строительства была создана в 1962 году. Первым ее заведующим был **Я.Н. Уманский**, которого в 1976 году сменил **А.А. Безуглов**. В 1991 г. эта кафедра воссоединилась с кафедрой государственного (конституционного) права, которую уже в то время возглавлял **О.Е. Кутафин**. Советское строительство — учебная дисциплина, изучающая организацию и деятельность Советов, поэтому работы многих ученых того времени были тесно связаны с исследованием данной проблематики. **О.Е. Кутафин** внес свой вклад в разработку проблем советского строительства, издав для студентов ВЮЗИ совместно с К.Ф. Шереметом, крупнейшим ученым в области советского строительства (также учеником С.С. Кравчука), учебное пособие «Компетенция местных Советов»<sup>1</sup>, а затем уже совместно с Г.В. Барабашевым и К.Ф. Шереметом еще одно учебное пособие — «Основы советского строительства»<sup>2</sup>. На кафедре советского строительства работали многие ученые, которые впоследствии заняли государственные должности. К их числу можно отнести **М.А. Краснова** (назначен помощником Президента РФ по правовым вопросам), **А.Я. Сливу** (заместитель начальника Государственно-правового управления Президента РФ, депутат Государственной Думы, полномочный представитель Президента РФ в Совете Федерации, судья Конституционного Суда РФ и др.). Для ученых, преподававших на кафедре советского строительства, было характерно не только сочетание теории и практики, но и творческих начал. Например, **А.А. Безуглов** долгие годы вел телевизионную программу «Человек и закон», писал детективы.

**Олег Емельянович Кутафин**, чье имя с гордостью и благодарностью носит вуз, который он долгие годы возглавлял, всегда считал себя в первую очередь конституционалистом<sup>3</sup>, хотя к проблематике местного самоуправления относился с большим пониманием. Если в советское время он уделял большое внимание компетенции местных советов, исследованию плановой экономики<sup>4</sup>, то в последние годы с большим удовольствием исследовал новые вопросы, в том числе комплексного, межотраслевого характера<sup>5</sup>. «И современники, и потомки будут постоянно обращаться к творческому наследию О.Е. Кутафина, потому что его труды — это кладезь глубоких и оригинальных мыслей, образец великолепного логического анализа, доказательной полемики, умения просто и доступно писать о сложном. Обращаясь к проблематике муниципальной власти, О.Е. Кутафин не ставил под сомнение выделение самоуправления из системы государственной власти. Он обосновывает тезис о том, что местное самоуправление — это элемент конституционного строя России, низовой уровень единой публичной власти народа. Оно существует наряду с государственной властью и получает от нее поддержку»<sup>6</sup>.

Неоценимый вклад в становление и развитие муниципального права академик О.Е. Кутафин внес и тем, что подготовил целую плеяду ученых, занимающихся муниципальным правом. Под его руководством было защищено около 100 диссертаций, в том числе несколько десятков докторских диссертаций. Следует отметить, что большинство его учеников проводили свои исследования в сфере конституционного права. К числу его учеников, тематика диссертаций которых в большей или меньшей степени связана с местным самоуправлением, относятся

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М.: РИО ВЮЗИ, 1973. 115 с.; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. 2-е изд. М.: Юридическая литература, 1986. 224 с.; Кутафин О.Е. Местные Советы и народно-хозяйственное планирование. М.: Изд-во МГУ, 1976. 42 с.; Кутафин О.Е. Государственное планирование экономического и социального развития — принцип общественного строя советского государства // Вестник Московского университета. 1978, № 3. С. 3–12; Кутафин О.Е. Роль местных Советов народных депутатов в реализации Продовольственной программы СССР // Вестник Московского университета. 1985, № 1. С. 25–34.  
<sup>2</sup> Фадеев В.И. МГУ имени М.В. Ломоносова в жизни академика О.Е. Кутафина // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2002. № 3. С. 119.  
<sup>3</sup> Тематика диссертационных исследований О.Е. Кутафина не была связана с местным управлением или местным самоуправлением. В 1965 г. О.Е. Кутафин защитил кандидатскую диссертацию на тему «Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР», а в 1979 г. — докторскую диссертацию на тему «Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект».  
<sup>4</sup> Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М.: Юридическая литература, 1982. 232 с.  
<sup>5</sup> См., напр.: Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. М.: Норма, 2007. № 1. С. 46–54.  
<sup>6</sup> Михалева Н.А. Творческое наследие академика О.Е. Кутафина — национальное достояние России // Lex Russica. 2012. № 3. С. 434, 446.

**Ю.М. Алпатов, В.А. Баранчиков, А.Г. Гладышев, Н.Г. Жаворонкова, В.В. Комарова, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина** и некоторые др.

Доктор юридических наук, профессор, академик РАН О.Е. Кутафин был признанным ученым, видным государственным деятелем — Заслуженный деятель науки РФ, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Полный кавалер ордена «За заслуги перед Отечеством».

Большой вклад в формирование муниципального права в современном его понимании внес **Владимир Иванович Фадеев**. В 1994 г. он защитил докторскую диссертацию на тему «Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития». В ней, а позже и в других своих работах он первым обосновал муниципальное право как новую комплексную отрасль права и научную дисциплину. В 1994 году им была издана первая в стране монография «Муниципальное право России», которая стала по сути первым учебным пособием по новой отрасли права. В этот же период был подготовлен и издан ряд научных работ по вопросам местного самоуправления: «Представительные и исполнительные органы в системе местного самоуправления» (1994); «Гарантии местного самоуправления в Российской Федерации» (1994); «Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации» (1996); «Муниципальная служба в Российской Федерации» (2000); «Муниципальные выборы в Российской Федерации» (в соавт., 2006). В 1997 году совместно с О.Е. Кутафиным В.И. Фадеевым был подготовлен и опубликован первый академический учебник «Муниципальное право Российской Федерации»<sup>7</sup>. В последующем учебник переиздавался в разных издательствах практически ежегодно<sup>8</sup>. Профессор В.И. Фадеев по праву считается одним из основоположников муниципального права как комплексной отрасли российского права. Им даны развернутые характеристики предмета и метода муниципального права, его системы. Именно В.И. Фадеев одним из первых назвал основные принципы и функции местного самоуправления, четко сформулировал систему гарантий местного самоуправления. Эти работы актуальны до сих пор и активно используются специалистами в области муниципального права. Большую роль в исследованиях В.И. Фадеева занимало и народное представительство; которому он стал уделять значительное внимание в 2000-х годах. В течение многих лет он чи-

тал спецкурс для студентов и магистрантов по этой тематике. В последние годы им была опубликована целая серия статей, посвященных этой проблематике<sup>9</sup>.

В.И. Фадеев активно занимался не только научной, но и практической деятельностью. В 1995–1997 гг. являлся экспертом российской делегации, принимавшей участие в работе Конгресса местных и региональных властей Совета Европы; в 1994–1999 гг. возглавлял юридическую службу Союза малых городов России. Входил в состав рабочих групп, разрабатывавших проекты Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (1995), «Об основах муниципальной службы» (1998), Закона г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (2002); являлся членом научно-методического совета при Комитете по местному самоуправлению Совета Федерации, Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также общероссийской общественной организации «Муниципальная академия», регулярно готовил экспертные заключения для Конституционного Суда РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, Центральной избирательной комиссии РФ.

Под руководством **В.И. Фадеева** защищено несколько десятков диссертаций. К числу его учеников, тематика исследований которых связана с местным самоуправлением, по праву могут быть отнесены: **Е.М. Заболотских, О.В. Соколова, С.Ю. Фабричный, А.А. Уваров** и др.

Доктор юридических наук, профессор В.И. Фадеев являлся заслуженным работником высшей школы РФ, почетным работником высшего профессионального образования, почетным работником науки и техники РФ, лауреатом премии В.А. Туманова.

Длительное время муниципальное право в МГЮА преподавали два специалиста — В.И. Фадеев и В.А. Баранчиков. В 2006 году на кафедру пришла работать Е.С. Шугрина, в 2013 году — А.М. Будаев; оба защищали кандидатские диссертации по муниципальному праву.

В настоящее время муниципальное право преподают большое количество преподавателей, однако тематика их диссертационных исследований не связана с местным самоуправлением. Тем не менее у многих есть публикации по отдельным вопросам местного самоуправления<sup>10</sup>; ряд преподавателей кафедры участвует в написании учебников по муниципальному

<sup>7</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1997. 428 с.

<sup>8</sup> Последним прижизненным изданием учебника, с текстом которого работали оба автора, является: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Проспект, 2006. 672 с. Следует отметить, что именно эта версия учебника переиздается до настоящего времени.

<sup>9</sup> Фадеев В.И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 3–15; Фадеев В.И. Идея закона и народное представительство: Историко-теоретические аспекты // Lex Russica. 2007. № 6. С. 1043–1063; Фадеев В.И. Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве: Историко-теоретические аспекты // Lex Russica. 2007. № 2. С. 226–244; Фадеев В.И. Идея общественного диалога и народное представительство: Историко-теоретические аспекты // Право и государство. 2008. № 6. С. 37–46; Фадеев В.И. К вопросу о депутатском представительстве органов муниципального образования как должностном лице и представителе власти // Lex Russica. 2010. № 6. С. 1261–1275; Фадеев В.И. П.А. Столыпин и народное представительство (к 150-летию со дня рождения П.А. Столыпина) // Lex Russica. 2011. № 4. С. 628–650; Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11–16.

<sup>10</sup> См., напр.: Комарова В.В. Муниципальное образование и государственная власть субъекта — сферы взаимодействия // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти. Материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 150-летию Земской реформы. Саратов: Саратовский источник, 2014. Вып. 7. С. 67–70; Нарутто С.В. Оспаривание муниципальных нормативных правовых

праву<sup>11</sup>. Так, отдельные вопросы местного самоуправления встречаются в работах *Г.Д. Садовниковой* и *М.В. Варлен*, тематика исследований которых связана с народным представительством; *В.В. Комаровой* и *С.С. Зенина*, которые много пишут о непосредственных формах народовластия; *С.В. Нарутто*, *В.А. Лебедева*, *В.В. Невинского*, *С.В. Кабышева*, которые исследовали вопросы федерализма, системы органов власти субъектов РФ. На проблематику местного самоуправления преподаватели кафедры выходят, проводя исследования по энергетическому праву (*В.В. Комарова*, *А.М. Будаев*), конституционному правосудию (*С.В. Нарутто* и *Н.Е. Таева*), государственным и муниципальным услугам (*Е.Н. Дорошенко*, *С.В. Кабышев*, *С.С. Зенин*, *С.А. Васильев*).

*Владимир Александрович Баранчиков* смело может быть отнесен к числу МГУшников, которые перешли в МГЮА по личному приглашению О.Е. Кутафина. Докторскую диссертацию на тему «Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации» он защитил в 2005 году. В.А. Баранчиков уделяет большое внимание исследованию зарубежного опыта местного самоуправления, в том числе мировых моделей организации публичной власти, которые стали основой формирования современных видов муниципального управления, а также вопросам муниципальной собственности<sup>12</sup>. В поле зрения ученого находились и иные вопросы муниципального права<sup>13</sup>. Несмотря на то, что многие представители кафедры считали муниципальное право комплексной отраслью права, В.А. Баранчиков обосновывает иной подход. По его мнению, муниципальное право — это комплексная отрасль законодательства, которая включает в себя нормы и институты различных отраслей публичного и частного права. В настоя-

щее время В.А. Баранчиков является заведующим кафедрой, преподает в МГПУ, МИИТе.

*Екатерина Сергеевна Шугрина* опубликовала свою первую книгу по муниципальному праву, работая в Сибирской академии государственной службы<sup>14</sup>. В этой работе представила собственное видение муниципального права как комплексной отрасли российского права, сформулировала новый подход к предмету, системе отрасли. Поэтому можно сказать, что и она стояла у истоков формирования муниципального права. В 1999 году Е.С. Шугрина издала существенно переработанный учебник по муниципальному праву<sup>15</sup>, который с тех пор переиздается каждые два-три года, переходя из одного издательства в другое<sup>16</sup>.

Переведясь соискателем в МГЮА из Томского государственного университета, Е.С. Шугрина успешно защитила под руководством академика О.Е. Кутафина диссертацию — в 1997 году кандидатскую диссертацию на тему «Организационные основы местного самоуправления» и в 2008 году докторскую по теме «Гарантии права на осуществление местного самоуправления».

В настоящее время занимается проблемами контроля и ответственности в муниципальном праве, обосновала муниципальную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности<sup>17</sup>. Исследуя особенности территориальной организации местного самоуправления, одной из первых стала заниматься исследованием правового статуса муниципальных образований разных видов, изменениями территориальных основ местного самоуправления<sup>18</sup>. Серьезное внимание уделяет праву на судебную защиту местного самоуправления, включая обращение в Конституционный Суд РФ и Европейский суд по правам человека<sup>19</sup>.

Е.С. Шугрина всегда выполняла огромный объем работы по взаимодействию с органами государствен-

актов в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: теория и практика // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 2. С. 17–24; Зенин С.С. Правовое регулирование организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Российской Федерации // Муниципальное право. 2011. № 4 (56). С. 43–51; Будаев А.М. Организация местного самоуправления в городе федерального значения (опыт Новой Москвы) // Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы. Материалы секции конституционного и муниципального права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения»: сборник докладов / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2014; Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, 2016. 208 с. (в числе авторов — С.А. Васильев, Е.Н. Дорошенко, С.С. Зенин, С.В. Кабышев, А.В. Преснякова, Н.Е. Таева, В.И. Фадеев).

<sup>11</sup> См., напр.: Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Изд-во МЦУП, 1999. 512 с. (один из авторов — В.В. Комарова); Муниципальное право. Учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2013. 336 с. (в числе авторов — В.В. Комарова, Е.Н. Дорошенко); Комарова В.В., Осавельюк А.М., Васильев С.А., Заикин С.С. Муниципальное право. Учебник для среднего профессионального образования. М., 2017. 194 с.; Муниципальное право России / под ред. К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова, А.Т. Чихладзе. М., 2016. 399 с. (в числе авторов — А.М. Осавельюк, С.С. Зенин).

<sup>12</sup> Баранчиков В.А. Конституционно-правовое развитие муниципальной собственности // Lex Russica. 2006. № 1. С. 44–51.

<sup>13</sup> Баранчиков В.А. Об отраслевой принадлежности муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С. 14–17; Баранчиков В.А. Понятие и правовые проблемы структуры местного самоуправления // Lex Russica. 2005. № 3. С. 436–441; Баранчиков В.А. Теоретические аспекты формирования муниципального права Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2012. № 8. С. 48–54; Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. 445 с.

<sup>14</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. М., Новосибирск. 1995. 268 с.

<sup>15</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Дело, 1999. 496 с.

<sup>16</sup> Последнее издание — Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. 5-е изд. М.: Норма. 2014. 576 с. В настоящее время готовится очередное переиздание учебника.

<sup>17</sup> Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления. Учебное пособие. М., 2016. 220 с.; Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика. М., 2014. 347 с.; Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Юрлитинформ, 2013. 224 с.; Шугрина Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления: монография. 2-е изд., перераб. и дополн. М., 2008. 427 с.; Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Городское управление. 1998. № 8.

<sup>18</sup> Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. М.: Норма, 2017. 272 с.; Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А. Территория в публичном праве. М.: Норма, 2013. 320 с.

<sup>19</sup> Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. 336 с.; Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С. Конституционный судебный процесс. М., 2014. 432 с.; Шугрина Е. Возможности использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Городское управление. 2007. № 4. С. 54–69.

ной власти и местного самоуправления. Еще в середине 1990-х годов она становится экспертом комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, занимающихся вопросами местного самоуправления, и активно привлекается к обсуждению разных проектов федеральных законов, неоднократно готовила экспертные заключения, участвовала в парламентских слушаниях, иных мероприятиях, проводимых парламентом. С 2010 года Е.С. Шугрина стала членом Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы. На протяжении нескольких лет участвует в подготовке докладов о состоянии законодательства, анализируя законодательство в сфере местного самоуправления<sup>20</sup>. Особое внимание уделяет сотрудникам которого готовит заключения и иные материалы<sup>21</sup>. В последнее время основной объем научно-аналитической работы по разным аспектам местного самоуправления осуществляется в рамках деятельности Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления<sup>22</sup>.

**Андрей Михайлович Будаев** защитил в 2009 году в ИГП РАН под руководством Ю.А. Шульженко кандидатскую диссертацию на тему «Формирование и расходование бюджета местного самоуправления в России: конституционно-правовой аспект». В своих научных исследованиях касается вопросов непосредственного народовластия, финансовой основы местного самоуправления<sup>23</sup>. В последнее время А.М. Будаев практически не проводит занятия по муниципальному праву; сфера его профессиональных интересов связана больше с энергетическим правом, конституционным судебным процессом.

В настоящее время муниципальное право преподается для всех студентов, обучающихся в бакалавриате и специалитете<sup>24</sup> — это сохранение и продолжение традиции, заведенной О.Е. Кутафиним. Коллектив кафедры под руководством В.И. Фадеева начал готовить практикум по муниципальному праву, содержащий много материалов, основанных на использовании интерактивных методов в муници-

пальном праве. Работа была завершена В.В. Комаровой в 2016 году<sup>25</sup>.

В магистратуре вопросы местного самоуправления присутствуют во многих учебных дисциплинах<sup>26</sup>: «Выборы и другие формы непосредственной демократии в системе государственной власти и местного самоуправления» (автор рабочей программы — **В.В. Комарова**), «Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления: проблемы правового регулирования и разграничения» (авторы рабочей программы — **С.В. Нарутто, А.М. Осавелюк, С.С. Заикин**), «Муниципальные правовые акты» (авторы рабочей программы — **Е.С. Шугрина, Г.Д. Садовникова**), «Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции» (автор рабочей программы — **Е.С. Шугрина**), «Правовой статус выборных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (авторы рабочей программы — **Е.С. Шугрина, С.А. Васильев**), «Правотворческий процесс» (авторы рабочей программы — **Е.С. Шугрина, Г.Д. Садовникова**), «Структура и организация работы органов местного самоуправления» (авторы рабочей программы — **Е.С. Шугрина, С.А. Васильев**), «Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления» (авторы рабочей программы — **Е.С. Шугрина, С.В. Нарутто**) и др.

С легкой руки В.И. Фадеева на кафедре было возрождено обсуждение проблем преподавания муниципального права. Эти вопросы были подняты в ходе работы координационного совещания с зав. кафедрами конституционного и муниципального права по проблемам преподавания конституционного и муниципального права в условиях перехода к уровневой системе образования, которое состоялось 11 февраля 2011. В дальнейшем эти вопросы входили в повестку Кутафинских чтений (например, в апреле 2016), круглых столов. После ухода из жизни В.И. Фадеева кафедра стала проводить круглые столы, посвященные памяти В.И. Фадеева — «Современные проблемы теории и практики муниципального права».

<sup>20</sup> Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2016. 312 с.; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. 240 с.; Состояние, проблемы и развитие правовой системы Российской Федерации в период 2013–2014 годов в отдельных отраслях законодательства / под ред. В.Н. Плигина. М.: Издание Государственной Думы, 2015. 176 с.

<sup>21</sup> См., напр.: Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные вопросы российского права. 2015. № 12. С. 41–51; Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71; Шугрина Е.С., Таева Н.Н. Особенности оспаривания писем министерств и ведомств: возможная позиция Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 101–105; Шугрина Е.С. О проверке конституционности правил организации и проведения публичных мероприятий // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4. С. 377–388; Шугрина Е.С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 2–5; Шугрина Е.С. Является ли депутат должностным лицом: уголовно-правовые и муниципально-правовые особенности правового статуса // Местное право. 2010. № 4. С. 3–12.

<sup>22</sup> Более подробно о работе Центра см. на его сайте: <http://131fz.ranepa.ru/>

<sup>23</sup> См., напр.: Будаев А.М. Защита народовластия на местном уровне: вопросы теории и судебной практики // Труды института государства и права Российской академии наук. 2012. № 5. С. 138–163; Будаев А.М. Народное представительство на местном уровне: история вопроса и современные реалии // Труды института государства и права Российской академии наук. 2015. № 5. С. 104–128; Будаев А.М. Самоорганизация граждан по месту жительства // Российская конституция. Выпуск 6. М., 2011. С. 147–159.

<sup>24</sup> Специалитет сохранен в рамках специальностей «Судебная экспертиза» и «Правовое обеспечение национальной безопасности».

<sup>25</sup> Муниципальное право : Практикум для бакалавров / отв. ред. В.В. Комарова, В.И. Фадеев. М. : Норма, 2016. 160 с.

<sup>26</sup> По материалам сайта <http://www.msal.ru/content/ob-universitete/struktura/kafedry-vypuskayushchie/konstitutsionnogo-i-munitsipalnogo-prava/materialy/>

## Воронежская научная школа государственного (конституционного) и муниципального права

Бялкина Татьяна Михайловна, д-р юрид. наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета

### Voronezh Scientific School of State (Constitutional) and Municipal Law

Byalkina Tatiana M., Doctor of Law, Assistant Professor,  
Head of the Department of Constitutional Law of Russia and Foreign Countries of the Law Faculty of the Voronezh State University

Воронежская научная школа государственного (конституционного) и муниципального права возникла и развивается на базе научных достижений и традиций кафедры государственно-правовых наук Воронежского государственного университета, существующей с момента основания в 1958 году юридического факультета, а ее бессменным руководителем с 1959 по 1990 год являлся выдающийся ученый-государствовед, доктор юридических наук, профессор **Виктор Степанович Основин**. В 1960 году кафедра была переименована в кафедру государственного и международного права, а в 1962 году из ее состава выделилась кафедра теории и истории государства и права. После этого кафедра под руководством **В.С. Основина** стала называться кафедрой государственного права и советского строительства, а из ее состава впоследствии обособились еще 4 кафедры юридического факультета ВГУ.

**В.С. Основин** внес огромный вклад в развитие теории государственного (конституционного права), его монографии «Нормы советского государственного права» (М.: Юридическая литература, 1963), «Советские государственно-правовые отношения» (М.: Юридическая литература, 1965), посвященные важнейшим теоретическим проблемам конституционного права, актуальным и поныне, принесли ему общероссийскую известность. В дальнейшем его исследования были посвящены таким важнейшим проблемам современности как теоретические аспекты науки управления, народного представительства, результаты которых нашли отражение в монографиях «Основы науки социального управления», «Городской Совет — орган социального управления», «Советская представительная система». Кроме того, **В.С. Основин** являлся соавтором многих издававшихся в центральных научных издательствах страны работ («Местные Советы и законность», «Местные Советы и неподчиненные организации», «Руководители райгорисполкомов», учебников «Советское государственное право», «Советское строительство» и др.). Его статьи печатались в ведущем юридическом журнале страны «Советское государство и право», он был членом редколлегии журнала «Известия высших учебных заведений» (серия «Правоведение»).

Под научным руководством **В.С. Основина** подготовлены и защищены 15 кандидатских и одна док-

торская диссертации. Большинство его учеников — кандидатов наук — впоследствии защитили докторские диссертации, стали известными в стране и за рубежом учеными-юристами, занимали должности в органах государственной власти, возглавили новые кафедры, выделившиеся из кафедры государственного (конституционного) права и советского строительства, создали и успешно развивают новые направления научных исследований.

В 1990 году, после ухода из жизни **В.С. Основина**, кафедру государственного права и советского строительства Воронежского госуниверситета, переименованную затем в кафедру конституционного и административного права, возглавила его ученица **Татьяна Дмитриевна Зражевская**. В 2000 году **Т.Д. Зражевская** защитила докторскую диссертацию на тему «Реализация конституционного законодательства: проблемы теории и практики». В 1993–1994 годах она была членом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В 1995 году по инициативе **Т.Д. Зражевской** в Воронежской области был создан Институт регионального законодательства Воронежской области, директором которого она была со дня его основания по 2011 год. С 2011 года **Т.Д. Зражевская** является Уполномоченным по правам человека в Воронежской области, совмещающая практическую работу с научно-педагогической деятельностью на должности профессора кафедры конституционного права России и зарубежных стран ВГУ. Она активно занимается разработкой концептуальных теоретических, методологических и экспериментальных основ исследования реализации конституционного законодательства; изучением механизма реализации и системы гарантий в целях оценки эффективности конституционного законодательства; участвует в законотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации. Под руководством профессора, Заслуженного юриста Российской Федерации **Т.Д. Зражевской** защищена 21 кандидатская диссертация.

В 1998 году в результате разделения кафедры конституционного и административного права на юридическом факультете ВГУ была образована кафедра административного права. Эту кафедру возглавил один из самых талантливых учеников **В.С. Основина** доктор юридических наук, профессор **Юрий**

**Николаевич Старилов.** Сферой научных интересов **Ю.Н. Старилова** является исследование актуальных проблем современного публичного права, публично-правового регулирования и сравнительного правоведения; научный анализ реформы российского административного права, административного и управленческого процессов, государственной и муниципальной службы, административных актов (правовых актов управления), административного договора; разработка основных проблем обеспечения правовой защиты прав и свобод граждан, развития в Российской Федерации административной юстиции, совершенствования административного судопроизводства, учреждения административных судов; подготовка предложений по улучшению концепции и практики проведения в стране административной и судебной реформ.

Под научным руководством профессора **Ю.Н. Старилова** 55 аспирантов и соискателей успешно защитили кандидатские диссертации. По семи докторским диссертациям **Ю.Н. Старилов** выступал научным консультантом.

**Ю.Н. Старилов** — главный редактор научного журнала «Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право», включенного ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий. Он является членом редакционных советов и редакционных коллегий многих общероссийских юридических изданий, в числе которых журналы «Административное право и процесс», «Журнал конституционного правосудия», «Вестник Евразийской академии административных наук» и другие. Профессор **Ю.Н. Старилов** с 2004 по 2014 год работал в составе Экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии (ВАК России) Министерства образования и науки Российской Федерации. В настоящее время профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации **Ю.Н. Старилов** является деканом юридического факультета Воронежского государственного университета.

Ученица **В.С. Основина**, доцент **Ольга Кирилловна Застрожная** в 1990–1993 годах занимала должность заместителя председателя Воронежского городского Совета народных депутатов. В 1993 году была избрана депутатом Государственной Думы ФС РФ первого созыва, входила в состав комитета по законодательству и судебно-правовой реформе. В декабре 1994 г. О.К. Застрожная была назначена членом ЦИК России, затем избиралась на должности секретаря (дважды), заместителя Председателя ЦИК России. С 2007 года, после завершения работы в ЦИК РФ, вернулась на кафедру конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного права, вела занятия по курсу «Избирательное право России».

В 1980 году окончила аспирантуру Воронежского государственного университета и защитила кандидатскую диссертацию под руководством про-

фессора **В.С. Основина** выпускница Самарского государственного университета **Наталья Алексеевна Боброва**. В 2004 году **Н.А. Боброва** защитила докторскую диссертацию в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по теме «Конституционный строй и конституционализм в России», в Самарском государственном университете занимала должности профессора, заведующего кафедрой государственного и административного права. С 1994 года **Н.А. Боброва** избиралась депутатом Самарской губернской Думы четырех созывов, заместителем председателя Думы.

Еще один ученик и аспирант **В.С. Основина Владимир Дмитриевич Мазаев** работает в настоящее время профессором кафедры конституционного и административного права Высшей школы экономики (Москва). После окончания юридического факультета и аспирантуры Воронежского государственного университета **В.Д. Мазаев** был доцентом Высшей следственной школы МВД СССР в г. Волгограде. В 1990–1993 гг. он — народный депутат, член Совета Республики Верховного Совета РФ; заместитель Председателя Высшего экономического совета при Президиуме Верховного Совета РФ, член Комиссии Совета Национальностей по репрессированным и депортированным народам, член Комитета Верховного Совета РФ по законодательству, член Конституционной комиссии Съезда народных депутатов. Многие годы **В.Д. Мазаев** был президентом Российского фонда правовых реформ, созданного распоряжением Президента РФ в 1996 году. Докторская диссертация **В.Д. Мазаева** (2004 год) была посвящена теме «Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации».

Последней аспиранткой **В.С. Основина** стала выпускница юридического факультета Воронежского госуниверситета **Татьяна Михайловна Бялкина**. После учебы **Т.М. Бялкина** работала в Воронежском горисполкоме, затем, по окончании заочной аспирантуры, в 1990 году пришла преподавать на кафедру государственного права и советского строительства ВГУ. Практически сразу **Т.М. Бялкиной** пришлось заняться разработкой программ и учебно-методических пособий по новой учебной дисциплине — муниципальное право, заменившей в образовательном стандарте подготовки юристов курс советского строительства. С тех пор проблемы местного самоуправления и муниципального права являются основной сферой научных интересов **Т.М. Бялкиной**, а сама она — родоначальником данного направления научных разработок Воронежской школы государственного (конституционного) права. Коренные реформы государственного устройства России начала 90-х годов обусловили необходимость выбора новой темы диссертационного исследования, поскольку подготовленная **Т.М. Бялкиной** во время учебы в аспирантуре работа была посвящена ушедшим в историю органам местной власти.

Под руководством доктора юридических наук, профессора К.Ф. Шеремета **Т.М. Бялкиной** была под-

готовлена новая диссертация о проблемах совершенствования правового статуса представительных органов местного самоуправления, но и эту работу пришлось «отправить в корзину», поскольку в 1993 году, после известных октябрьских событий, все представительные органы в стране были распущены.

В 1994–1995 годах **Т.М. Бялкина** в составе рабочей группы администрации Воронежской области участвовала в разработке многих законопроектов Воронежской области, в том числе проектов Устава Воронежской области, закона о местном самоуправлении, об органах государственной власти, о выборах главы администрации области и местного самоуправления и ряда других. Ею была предложена концепция и разработан проект Избирательного кодекса Воронежской области. Данный вид нормативного правового акта был впервые принят Воронежской областной Думой в 1995 году и в дальнейшем использовался в качестве основы подготовки соответствующих законов в других субъектах РФ. В 2004 году ею был подготовлен проект Устава городского округа г. Воронеж, принятый Воронежской городской Думой.

По совместительству **Т.М. Бялкина** работала заместителем директора Института регионального законодательства Воронежской области. В результате научно-теоретического осмысления накопленного опыта законопроектной деятельности была подготовлена и в декабре 1995 г. защищена кандидатская диссертация на тему «Законодательство области о местном самоуправлении: концепция, практика и проблемы развития» (научный руководитель — профессор К.Ф. Шеремет).

В дальнейшем сферой научных интересов **Т.М. Бялкиной** становятся актуальные теоретические и практические вопросы компетенции местного самоуправления, в частности, особенности содержания правовой категории «компетенция» применительно к субъектам местного самоуправления; принципы формирования компетенции местного самоуправления как особого института публичной власти в системе российского государства; система и качество правового регулирования компетенции местного самоуправления. В марте 2007 году она защитила докторскую диссертацию на тему «Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования». К числу достижений стоит отнести и подготовку первого в стране Практикума по муниципальному праву РФ, второе издание которого в издательстве «Норма» состоялось в 2009 году.

Научно-педагогическая деятельность **Т.М. Бялкиной** успешно сочетается с ее активным участием в практических мероприятиях, связанных с развитием местного самоуправления в Воронежской области, членством в различных общественных структурах. С 1994 по 2011 г. (с трехлетним перерывом) она была членом Избирательной комиссии Воронежской об-

ласти с правом решающего голоса. За большой вклад в развитие избирательной системы в Российской Федерации **Т.М. Бялкина** в 2003 году была награждена Почетной грамотой ЦИК РФ. Кроме этого, избиралась в состав Квалификационной коллегии судей Воронежского областного суда, Общественной палаты г. Воронежа. В настоящее время **Т.М. Бялкина** входит в состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов администрации городского округа город Воронеж; аналогичной комиссии управления архитектуры и градостроительства Воронежской области; экзаменационной комиссии Воронежской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи; научно-экспертного совета Комитета по местному самоуправлению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Европейского клуба экспертов местного самоуправления. Входит в состав редакционных советов и коллегий таких журналов как «Вестник ВГУ. Серия Право», «Конституционализм и государственное устройство», «Журнал административного судопроизводства» (Воронеж); «Местное право», «Муниципальное имущество: право, экономика, управление» (Москва).

В научных работах доктора юридических наук, профессора **Т.М. Бялкиной** затрагивается широкий круг проблем организации и деятельности местного самоуправления. Помимо основного «компетенционного» направления, исследуются также проблемы реализации конституционных принципов местного самоуправления в современных российских условиях, акцентируется внимание на необходимости его развития как института подлинного народовластия, совершенствования правовых институтов участия населения в решении вопросов местного значения, а также повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

С 1 сентября 2016 года **Т.М. Бялкина** заведует кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета.

Исследования в области местного самоуправления продолжают ученики и аспиранты **Т.М. Бялкиной**. Так, защитившая в 2013 году кандидатскую диссертацию на тему «Принцип самостоятельности местного самоуправления: особенности современного правопонимания и реализации» **Софья Васильевна Судакова** с 2014 года работает в должности доцента кафедры конституционного и административного права гуманитарно-правового факультета Воронежского аграрного университета имени Петра I, преподает такие дисциплины как муниципальное право, организация работы местных администраций, правовые основы государственного управления и государственной службы.

## Екатеринбургская школа муниципального права

**Кокотов Александр Николаевич**, д-р юрид. наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, Заслуженный юрист РФ, Почетный работник высшего профессионального образования РФ

### Ekaterinburg Municipal Law School

**Kokotov Aleksandr N.**, Doctor of Law, Professor Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

В настоящее время основной организационной ячейкой Екатеринбургской школы муниципально-го права является кафедра конституционного права Уральского государственного юридического университета. Кафедра ведет свою историю с 27 августа 1940 года.

С начала существования на ней работали ученые, уделявшие внимание вопросам организации местной власти. Так, **Лев Самуилович Галесник**, обосновывая необходимость преподавания в учебных заведениях такой дисциплины как советское строительство, определял ее как науку об организационных формах, в том числе деятельности местных советов. Проблематике вопросов организации местных органов посвящена его статья «О работе местных Советов по наказам избирателей»<sup>1</sup>. Научные работы того времени были в основном посвящены анализу местных органов, статусу депутатов, роли населения в решении отдельных вопросов. В работе **Завзян Галеевны Еникеевой** «Автономная республика — национальное советское социалистическое государство» целая глава посвящена местным органам государственной власти<sup>2</sup>.

Существенное значение для исследования вопросов публично-властной организации местных коллективов граждан, как и иных направлений исследовательской деятельности кафедры, имели работы **Юрия Григорьевича Судницына**, возглавлявшего кафедру с 1964 года до своей кончины в 1979 году. Им предложена фундаментальная методология исследования статуса социальных общностей (территориальных коллективов) на основе идеи суверенитета, получающей конкретизацию в качестве научной категории, правового принципа, который в свою очередь требует аде-

кватной конкретизации в законодательстве и политико-правовой практике. Такой подход предопределил особый интерес в дальнейших кафедральных исследованиях к правам, интересам социальных общностей, их правосубъектности как первооснове деятельности политико-территориальных образований, их органов власти, к выделению разных форм сочетания в управлении государственных и общественных начал<sup>3</sup>.

Методологические наработки Ю.Г. Судницына получили развитие в работах его ученика, **Юрия Ильича Скуратова**, который решительно соединил проблематику суверенитета, народовластия с категорией самоуправления<sup>4</sup>, элементом которого выступает и самоуправление местных территориальных коллективов. Еще одной методологически важной работой на кафедре, позволившей взглянуть на механизм власти как инструмент в руках граждан, стала работа **Владимира Алексеевича Кряжкова** об информационных связях в представительной системе общества, выполненной в том числе на материале о деятельности местных советов<sup>5</sup>.

Первопроходцами в подготовке диссертаций по вопросам организации собственно местных органов стали ученики Ю.Г. Судницына **Валентин Трофимович Прохоров**, защитивший в 1966 году кандидатскую диссертацию, посвященную организационно-правовым формам участия трудящихся в управлении промышленным производством в системе местных органов, и **Константин Владимирович Петчанин**, в этом же году защитивший кандидатскую диссертацию о развитии общественных начал в деятельности местных Советов<sup>6</sup>. В.Т. Прохоров в 1979 году защитил докторскую диссертацию о деятельности советов

<sup>1</sup> Галесник А.С. О предмете советского строительства // Правоведение. 1964. № 2. С. 121—129; Его же. О работе местных Советов по наказам избирателей // Советское государство и право. 1959. № 4. С. 55—60.

<sup>2</sup> Еникеева З. Г. Автономная республика — национальное советское социалистическое государство. Свердловск, 1964. Еще одна работа: Волков Ю.Е., Еникеева З.Г. Депутаты местного Совета. Свердловск, 1959.

<sup>3</sup> Судницын Ю.Г. Национальный суверенитет в СССР. М., 1958; Его же. Основные вопросы теории национального суверенитета // Правоведение. 1967. № 4; Его же. Народный и национальный суверенитет в Советском государстве // Правоведение. 1979. № 4 (в соавторстве с Ю.И. Скуратовым). Следует отметить, что Ю.Г. Судницын уделял внимание и конкретным проблемам организации местной власти. Так, им в соавторстве с Ю.Е. Волковым опубликована работа «Постоянные комиссии сельских Советов» (Свердловск, 1957).

<sup>4</sup> Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа: Проблемы конституционной теории и практики. Свердловск, 1987.

<sup>5</sup> Кряжков В.А. Информационные связи советской представительной системы в условиях демократизации общества: Правовые и организационные проблемы: дис. ... докт. юрид. наук. СЮИ. Свердловск, 1988.

<sup>6</sup> Прохоров В.Т. Основные организационно-правовые формы участия трудящихся в управлении промышленным производством в системе местных органов: дис. ... канд. юрид. наук. СЮИ. Свердловск, 1966; Петчанин К.В. Развитие общественных начал в деятельности местных Советов в период строительства коммунизма: дис. ... канд. юрид. наук. СЮИ. Свердловск, 1966.

народных депутатов по обеспечению законности<sup>7</sup>. Кроме того, им опубликован целый ряд работ, раскрывающих разные стороны деятельности местных органов власти<sup>8</sup>.

Исследование принципов, форм и методов деятельности местных советов продолжил **Михаил Иванович Кукушкин**, который в 1969 году под руководством Ю.Г. Судницына защитил кандидатскую диссертацию, посвященную сочетанию интернациональных и национальных моментов в организации и деятельности местных советов. В 1984 году он защитил докторскую диссертацию о представительных органах Монгольской Народной Республики в механизме народовластия. В ней он исследовал правовой статус, формы деятельности и организацию местных органов власти МНР<sup>9</sup>. В ряде статей М.И. Кукушкин касается вопросов правового регулирования деятельности постоянных комиссий местных советов, объединений общественной активности граждан, административно-территориального деления<sup>10</sup>.

В 1984 году **Анатолием Тихоновичем Карасевым** была защищена кандидатская диссертация об организационно-политических гарантиях деятельности депутатов местных Советов (научный руководитель В.Т. Прохоров)<sup>11</sup>. Им, в частности, внесены рекомендации по совершенствованию работы территориальных

и производственных депутатских групп, планированию депутатского труда в целях повышения активности народных представителей, улучшения их информированности. В 2009 году А.Т. Карасевым защищена докторская диссертация, посвященная проблемным вопросам теории и практики статуса и деятельности депутатов в системе представительной власти<sup>12</sup>, имеющая своим предметом и статус депутатов местных представительных органов. В круг научных интересов А.Т. Карасева, помимо вопросов статуса и деятельности депутатов, входят вопросы системы местного самоуправления, места в нем граждан, территориальных основ местного самоуправления, организации территориального общественного самоуправления<sup>13</sup>.

Вопросам теории муниципального права, взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, отдельным сторонам законодательного регулирования и практики осуществления местного самоуправления посвящены многие работы **Александра Николаевича Кокотова**. В 1988 году А.Н. Кокотов под руководством М.И. Кукушкина защитил кандидатскую диссертацию о местных общественных объединениях граждан<sup>14</sup>. В ней на основе методологии деятельностного подхода выведено авторское определение названных объединений, их предназначение в системе самоуправления народа, дана их

<sup>7</sup> Прохоров В.Т. Советы народных депутатов и обеспечение социалистической законности в условиях развитого социализма : дис. ... докт. юрид. наук. Минюст СССР. ВНИИСЗ. М., 1979.

<sup>8</sup> Прохоров В.Т. Компетенция местных Советов депутатов трудящихся в руководстве хозяйственным и культурным строительством. М., 1971 ; Его же. Компетенция местных Советов в обеспечении законности на предприятиях и в организациях вышестоящего подчинения // Демократия и право развитого социалистического общества : сборник материалов всесоюзной науч. конференции. М., 1975 ; Его же. Закон о статусе советских депутатов // Полноправные органы народной власти : сборник. Свердловск, 1974 ; Его же. Местные Советы на страже законности. Свердловск, 1975 ; Его же. Пути совершенствования организационно-правовых форм деятельности местных Советов по укреплению социалистической законности на своей территории // Пути повышения эффективности деятельности местных Советов : сборник материалов научно-практической конференции. Свердловск, 1976 ; Его же. Депутат и законность. М., 1979 ; Его же. О политико-правовой природе Советов как звеньев системы местного самоуправления // Правоведение. 1993. № 2. С. 84–89.

<sup>9</sup> Кукушкин М.И. Сочетание интернациональных и национальных моментов в организации и деятельности местных Советов депутатов трудящихся : дис. ... канд. юрид. наук. СЮИ. Свердловск, 1969 ; Его же. Представительные органы государственной власти МНР в механизме социалистического народовластия : дис. ... докт. юрид. наук. СЮИ. Свердловск, 1984.

<sup>10</sup> Кукушкин М.И. Постоянные комиссии местных Советов: практика деятельности и проблемы совершенствования // Советское государство и право. 1986. № 9 ; Его же. Объединения общественной активности советских граждан в системе народного представительства // Советское народное представительство : Межвузовский сборник науч. трудов. Свердловск, 1984 ; Его же. Административно-территориальное деление и совершенствование управленческой деятельности местных Советов депутатов трудящихся // Проблемы научной организации управления и управленческого труда в системе местных Советов депутатов трудящихся : сборник науч. тр. Свердловск, СЮИ, 1972.

<sup>11</sup> Карасев А.Т. Организационно-политические гарантии деятельности депутатов местных Советов : дис. ... канд. юрид. наук. СЮИ. Свердловск, 1984.

<sup>12</sup> Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование) : дис. ... докт. юрид. наук. УрГЮА, Екатеринбург, 2009.

<sup>13</sup> Карасев А.Т. Местные Советы в условиях дальнейшего углубления реформы политической системы // Политическая агитация. 1990. № 5 ; Его же. Некоторые аспекты территориальной основы местного самоуправления // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, УрГЮА, 2001 ; Его же. Система местного самоуправления в РФ: понятие, структура // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 19–22 (в соавторстве с А.В. Елькиной) ; Его же. Представительная власть как форма реализации прав гражданина на местное самоуправление // Актуальные проблемы права России и стран СНГ. 2008. Ч. 1 : материалы X международной научно-практической конференции. Челябинск, 2008 ; Его же. Организационно-правовые вопросы участия территориального общественного самоуправления в деятельности муниципальных образований // Экономико-правовые проблемы и перспективы развития Уральского региона : материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2006 ; Его же. Права человека и гражданина и местное самоуправление // Тезисы выступлений участников круглого стола 9–13 июня 1999 г. Ассоциация, центры и клубы ЮНЕСКО: Демократия и права человека. 5 Всемирный конгресс ВФЭК ЮНЕСКО. Екатеринбург, 1999 ; Его же. Отзыв в системе местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2007. № 2. С. 85–86 ; Его же. Компетенция органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 25–28 (в соавторстве с А.В. Елькиной) ; Его же. Конституционно-правовой статус местной администрации // Российский юридический журнал. 2012. № 3. С. 109–116 (в соавторстве с А.В. Елькиной).

<sup>14</sup> Кокотов А.Н. Местные общественные организации граждан как субъекты советского государственного права : дис. ... канд. юрид. наук. СЮИ. Свердловск, 1988.

классификация, раскрыт правовой статус, порядок образования и деятельности. Автором предложен проект Закона Союза ССР об общественных объединениях, включающего в свой предмет и местные общественные объединения (такой закон в Союзе ССР был принят 9 октября 1990 года).

В 1995 году А.Н. Кокотовым защищена докторская диссертация по проблематике национально-государственных отношений<sup>15</sup>. В данном исследовании, в частности, показана роль территориальных сообществ, в том числе местных, их органов, действующих в них общественных объединений в деле выражения интересов разных видов этносов. Национальная окраска не только государств, региональных территориальных коллективов, но и местных сообществ требует учета в законодательном регулировании, правоприменительной практике, составляя самостоятельное исследовательское направление.

А.Н. Кокотов является соавтором монографических изданий «Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований» (М., 2006) и «Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики» (Омск, 2015)<sup>16</sup>. В этих изданиях им представлено собственное видение современной отечественной модели местного самоуправления, взятой в ее цивилизационном измерении в контексте цели обустройства страны. Названный подход влияет на понимание конституционных основ местного самоуправления, его гарантий<sup>17</sup>. Ряд работ А.Н. Кокотова касаются полномочий и организации аппарата муниципальной власти<sup>18</sup>.

Значительное внимание А.Н. Кокотов уделяет вопросам взаимоотношений государства и местного самоуправления, в том числе в территориальном аспекте, предлагая рассматривать местное самоуправление в системе российского федерализма как его особый уровень, позволяющий разворачивать конституционный механизм публичной власти страны в «равнобедренный треугольник». В таком треугольнике федеральный центр как его вершина может (должен) непосредственно опираться как на субъекты федерации, так и на муниципальные образования, активно используя муниципальный фактор во взаимодействии с регионами<sup>19</sup>. Особый акцент А.Н. Кокотов делает на необходимости внутримunicipальной децентрализации, приближении органов местного самоуправления к гражданам. На основе анализа законодательства с учетом советского опыта организации местной власти он обосновывает желательность приближения муниципальной власти к гражданам не только путем создания новых видов «низовых» муниципальных образований, но и посредством расширения сети территориальных органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов, развития территориального общественного самоуправления, муниципального партнерства<sup>20</sup>.

С точки зрения А.Н. Кокотова, муниципальное законодательство входит в статусную структуру законодательства, которую он выделяет наряду с иерархической, отраслевой, федеративной, комплексной структурой. При этом внутреннее деление муниципального законодательства может производиться

<sup>15</sup> Кокотов А.Н. Русская нация и российская государственность: Конституционно-правовой аспект взаимоотношений: дис. ... докт. юрид. наук. УрГЮА. Екатеринбург, 1995.

<sup>16</sup> Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований. В 2 т. / под ред. академика А.И. Татаркина. М., 2006. Т. 1 (в соавторстве); Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: коллективная монография / под ред. А.Н. Костоюкова. Омск, 2015 (в соавторстве).

<sup>17</sup> Кокотов А.Н. Местное самоуправление — одна из основ конституционного строя РФ // Основы конституционного строя Российской Федерации. Барнаул, 2003. С. 66–74; Его же. Местное самоуправление: новое в регулировании // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации. Омск, 2004. С. 172–177; Его же. Конституционные гарантии системы местного (городского) самоуправления и ее функции // Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления. Екатеринбург, 1998.

<sup>18</sup> Кокотов А.Н. Совет и администрация: спорные вопросы статуса и взаимоотношений // Российский юридический журнал. 1993. № 1 (в соавторстве с И.В. Выдриным); Его же. Законодательная модель разграничения объектов публичной собственности между уровнями власти в Российской Федерации // Ученые записки юридического фак-та ФИНЕК, 2009. Вып. 11; Его же. Компетенция органов местного самоуправления и меры социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения // Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность: материалы международной научно-практической конференции (2–5 июня 2011 г., г. Самара) // под ред. В.В. Полянского и В.Э. Волкова. Самара, 2012. С. 40–50; Его же. Досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления // Политико-правовые механизмы формирования институтов публичной власти: материалы и доклады VIII международной научно-практической конференции (Самара, 30 мая — 3 июня 2012 г.) / под ред. В.В. Полянского и В.Э. Волкова. Самара, 2013; Его же. О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 3–7.

<sup>19</sup> См., например: Кокотов А.Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11. С. 43–55. Иные публикации автора по данному вопросу: Кокотов А.Н. Правопреемство представительной власти области и местных территориальных сообществ // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России. Екатеринбург, 1995; Его же. Проблемы разделения полномочий и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление: проблемы, пути взаимодействия. Екатеринбург, 1997; Его же. Разграничение полномочий между областью и муниципальными образованиями // Социально-экономический потенциал территорий разного уровня: проблемы оценки и развития. Екатеринбург, 1996; Его же. Региональная государственная власть и местное самоуправление // 5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению. М., 1999; Его же. К вопросу о взаимоотношениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Местное самоуправление и вопросы взаимодействия с государственной властью. Екатеринбург, 2000 (в соавторстве с Н.И. Соломка).

<sup>20</sup> Кокотов А.Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 38–46; Его же. О проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Чиновник. 2003. № 2.

с опорой на критерии всех названных выше структур<sup>21</sup>. В статье «Муниципальное право в российском праве: понятие, назначение и структура»<sup>22</sup> А.Н. Кокотов раскрыл теоретические вопросы отрасли: предмет, метод, понятие муниципального права как самостоятельной отрасли права, его место в системе российского права.

А.Н. Кокотов принимал активное участие в подготовке, экспертизе региональных законов в сфере местного самоуправления. В качестве судьи Конституционного Суда Российской Федерации он принимает участие в выработке правовых позиций Суда по вопросам местного самоуправления. К ряду решений Конституционного Суда, касающихся местного самоуправления, им высказаны особые мнения (постановления Конституционного Суда от 01.12.2015 № 30-П, от 26.04.2016 № 13-П, определение от 16.07.2013 № 1241-О).

В 1990 году **Марат Сабирьянович Саликов** защитил кандидатскую диссертацию об унитарной форме государства (научный руководитель М.И. Кукушкин)<sup>23</sup>. В ней он выделил проблему учета национальных интересов в организации публичной власти в унитарном государстве. По мысли М.С. Саликова, формой учета названных интересов в местах компактного расселения отдельных этносов могут выступать национальные районы, национальные сельские, поселковые советы. В диссертации предложен авторский проект закона «О национальном районе». Проблемы учета национальных интересов в организации публичной власти М.С. Саликов коснулся и в своей докторской диссертации, посвященной сравнению федеративных систем России и США<sup>24</sup>.

Вопросы местного самоуправления затрагиваются и в иных работах М.С. Саликова. Так, он анализирует введение муниципальных цензов на выборах глав субъектов РФ, предлагает использовать выборы в представительный орган местного самоуправления как необходимое условие участия в региональных выборах<sup>25</sup>. М.С. Саликов входит в состав рабочей группы по вопросам совершенствования организации местного самоуправления в Свердловской области, участвуя в развитии законодательства в данной области.

В 1991 году **Игорь Вячеславович Выдрин** под руководством Ю.И. Скуратова защитил кандидатскую диссертацию, посвященную местным территориальным коллективам<sup>26</sup>. В ней он дал определение территориального коллектива как общности, объединенной общими интересами совместно проживающих граждан и осуществляющих функции в различных сферах жизнедеятельности, определил место территориальных коллективов в системе отношений местного самоуправления. В 1998 году И.В. Выдрин защитил докторскую диссертацию на тему «Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект)» (УрГЮА, Екатеринбург). В ней проведен комплексный анализ становления и развития местного самоуправления в направлении от социальной идеи к научной категории, конституционно-правовому принципу и политико-правовой практике. Идеи, высказанные в данной работе, нашли отражение и в иных публикациях автора<sup>27</sup>.

В связи с современным реформированием местного самоуправления большое внимание И.В. Выдриным уделяется проблематике огосударствления

<sup>21</sup> См. об этом: Кокотов А.Н. Некоторые аспекты систематизации законодательства о местном самоуправлении // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 4 (в соавторстве с А.Н. Романовым); Его же. Законодательство о местном самоуправлении // Проблемы права. 2004. № 3. Об иных сторонах проблематики источников муниципального права см.: Кокотов А.Н. О толковании некоторых положений закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» // Региональное и муниципальное управление. Ч. I. Екатеринбург, 1992; Его же. Рекомендации по совершенствованию федерального и областного законодательства о местном самоуправлении // Местное самоуправление и саморазвитие. Вып. 5. Екатеринбург, 2000; Его же. Муниципальное право и проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Юридическая экспертиза нормативно-правовых актов. Екатеринбург, 2001. № 2; Его же. Проблемы совершенствования законодательства о местном самоуправлении // Феноменология муниципального права на современном этапе развития России: материалы научно-практического семинара. Омск, 2002. С. 64–74.

<sup>22</sup> Кокотов А.Н. Муниципальное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 2004. № 3. С. 54–62.

<sup>23</sup> Саликов М.С. Советское унитарное государство: государственно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. СЮИ. Свердловск, 1990.

<sup>24</sup> Саликов М.С. Сравнительно-правовое исследование федеративных систем России и США: дис. ... докт. юрид. наук. УрГЮА, Екатеринбург, 1998.

<sup>25</sup> Саликов М.С. Избирательное законодательство как политический инструмент государства: постконституционная эволюция // Российский юридический журнал. 2013. № 6. С. 60–67; Его же. Партийная система России: динамика конституционно-правового регулирования // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 148–156.

<sup>26</sup> Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления: государственно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. СЮИ. Екатеринбург, 1991.

<sup>27</sup> Выдрин И.В. Российские реформы местного самоуправления: некоторые аспекты сравнительного анализа // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России: научно-практический семинар. Екатеринбург, 1995; Его же. О проблеме отрасли муниципального права // Российский юридический журнал. 1995. № 2; Его же. Уставы областей Российской Федерации (сравнительно-правовая характеристика) // Российский юридический журнал. 1995. № 3; Его же. Устав Екатеринбурга и некоторые вопросы реализации Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1996. № 3; Его же. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные проблемы // Российский юридический журнал. 2003. № 1; Его же. Проект «Большой Екатеринбург» в контексте российского законодательства о местном самоуправлении // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 3. С. 31–35; Его же. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 11–14; Его же. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. № 2. С. 67–73; Его же. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75–80.

местного самоуправления, исчезновения выборности глав муниципальных образований, угрозам потери управляемости единым хозяйственным и социальным организмом городов<sup>28</sup>.

В 2001 году под руководством И.В. Выдрына **Илья Викторович Захаров** защитил кандидатскую диссертацию о правовом статусе муниципальных депутатов<sup>29</sup>. В ней исследованы проблемные вопросы правового положения депутатов представительных органов местного самоуправления, дано соотношение таких категорий, как депутатский мандат, статус депутата, неприкосновенность депутата. Вопросы местного самоуправления он касался и в иных своих работах<sup>30</sup>. И.В. Захаров является разработчиком ряда муниципальных правовых актов города Екатеринбурга.

В 2008 году **Олег Александрович Кожевников** защитил докторскую диссертацию о праве некоммерческих организаций<sup>31</sup>. В ней затронуты вопросы деятельности местных некоммерческих организаций,

взаимодействия некоммерческих организаций с органами местного самоуправления. Проблематика местного самоуправления анализируется и в иных работах этого автора<sup>32</sup>.

Проблемам местного самоуправления посвящены работы и других членов кафедры. Так, доктор юридических наук **Светлана Эдуардовна Несмеянова** исследует вопросы законодательной регламентации местного самоуправления, судебной защиты его прав<sup>33</sup>. Кандидат юридических наук **Олег Анатольевич Бабошин** анализирует проблемы системности местного самоуправления, выделения моделей аппарата муниципальной власти<sup>34</sup>. Статусу контрольных органов местного самоуправления посвящена статья кандидата юридических наук **Владимира Ивановича Русинова**<sup>35</sup>. Статус органов местного самоуправления исследуется в работах **Александры Вячеславовны Елькиной и Елены Алексеевны Холодиловой**<sup>36</sup>. В 2013 году А.В. Елькина под руководством А.Т. Кара-

<sup>28</sup> Выдрин И.В. Заметки о грядущей реформе местного самоуправления в России // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2014. № 2. С. 34–40; Его же. Проблемные вопросы признания муниципальных нормативно-правовых актов утратившими силу либо недействующими // Вестник ЮжУрГУ. 2012. Вып. 29. № 7. С. 82–85; Его же. Территориальная организация местного самоуправления в свете нового федерального законодательства // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации. Омск, 2004. С. 93–95; Его же. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // 10 лет законодательной власти в Свердловской области. 2005. С. 22–27; Его же. Из опыта организации местного самоуправления в Уральском федеральном округе // Современное право. 2014. № 6. С. 21–26; Его же. Местное самоуправление в России: об опыте двадцати лет «испытательного срока» // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 1. С. 59–73; Его же. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов. 2015. № 11. С. 54–61.

<sup>29</sup> Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: Проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. УрГЮА. Екатеринбург, 2001.

<sup>30</sup> Захаров И.В. Некоторые вопросы теории и практики проведения местных референдумов в Свердловской области // Российский юридический журнал. 1999. № 4; Его же. Юридическая природа устава муниципального образования (вопросы теории и практики) : научно-практическое пособие. УрГЮА. Екатеринбург, 2003; Его же. Проблемы преобразования избирательной системы Российской Федерации в свете административной реформы и реорганизации местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2004. № 4; Его же. Представительство населения на муниципальном уровне: конституционно-правовые аспекты // Право и политика. 2007. № 5. С. 22–25; Его же. Публичные слушания в системе местного самоуправления в РФ // Российский юридический журнал. 2006. № 4. С. 69–74; Его же. Учет интересов населения — основной принцип организации местного самоуправления в России // Российский юридический журнал. 2008. № 4; Его же. Институт вопросов местного значения: проблемы теории и практики // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 88–93; Его же. Комментарий к постановлению Уставного суда Свердловской области от 13.02.2007 // Российский юридический журнал. 2007. № 3.

<sup>31</sup> Кожевников О.А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации: Конституционно-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук. УрГЮА. Екатеринбург, 2008.

<sup>32</sup> Кожевников О.А. Проблемы законодательного регулирования организационных форм межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5; Его же. Когда в судах согласия нет, или Дело «о музыкальном имуществе» // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 6, 7; Его же. Спорные вопросы судебной практики по применению Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Социальное и пенсионное право. 2008. № 3; Его же. О реестре должностей муниципальной службы в субъекте РФ // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 56–60; Его же. Спорные вопросы правового статуса муниципальных контрольно-счетных органов в России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 83–85; Его же. Совершенствование судебной практики по вопросам обращения с отходами производства и потребления как одна из задач «обновленного» Верховного Суда РФ // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 975–980; Его же. Некоторые вопросы практики делегирования субъектами Российской Федерации государственных полномочий органам местного самоуправления в сфере административного законодательства // Право и образование. 2014. № 11. С. 112–118; Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (авторы: О.А. Кожевников и Т.А. Гайворонская) // СПС «КонсультантПлюс», 2011.

<sup>33</sup> Несмеянова С.Э. Некоторые аспекты законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления посредством конституционного правосудия // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. 2006. № 10; Её же. Централизация нормативного регулирования местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: Конституционно-правовые вопросы : материалы международной научно-практической конференции / под ред. С.А. Авакьяна. МГУ. М., 2006.

<sup>34</sup> Бабошин О.А. К вопросу о системе муниципального права как отрасли права // Российский юридический журнал. 2004. № 3; Его же. К вопросу о системе и структуре органов местного самоуправления // Власть и право в меняющейся России : сборник научных трудов. Тамбов, 2008; Его же. Особенности правового статуса представительного органа муниципального образования // Юридические науки. 2007. № 6; Его же. Современные модели организации аппарата муниципальной власти // Юридические науки. 2012. № 6. С. 20–22.

<sup>35</sup> Русинов В.И. Контрольный орган и муниципальная повседневность // Российский юридический журнал. 2009. № 4. С. 128–130.

<sup>36</sup> Елькина А.В. Органы местного самоуправления — элемент системы местного самоуправления: общая характеристика // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 7. С. 29–31; Её же. Конституционно-правовая ответственность местной администрации // Проблемы права. 2012. № 6. С. 38–42 (в соавторстве с А.Т. Карасевым); Её же. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия исполнительно-распорядительных и представительных органов местного самоуправления // Проблемы права. 2013. № 4. С. 62–67 (в соавторстве с А.Т. Карасевым); Елькина А.В., Холодилова Е.А. Органы местного самоуправления как элемент публичной власти // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 6–8.

сева защитила кандидатскую диссертацию об исполнительных органах местного самоуправления<sup>37</sup>.

На кафедре конституционного права защищен ряд кандидатских диссертаций по проблематике местного самоуправления авторами, которые в настоящее время не работают на кафедре. В их числе работы Н.П. Алешковой, О.Н. Ванеева, В.С. Кашо, Л.Н. Недокушевой, А.Н. Романова, С.Г. Соловьева, Н.И. Соломки (Черковской).

Научные исследования служат необходимой основой подготовки учебной литературы. В числе таких изданий: *Выдрин И.В., Кокотов А.Н.* Муниципальное право России : учебник. М., 2003; *Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России : учебник. М., 2005; *Выдрин И.В.* Муниципальное право

России : учебник. М., 2015; Муниципальное право России : учебник / под ред. А.Н. Кокотова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2016; *Кокотов А.Н., Захаров И.В.* Муниципальное право России : практикум. М., 2016.

К екатеринбургской школе муниципального права принадлежат также ученые из Екатеринбурга, работающие в других вузах, иных учреждениях города. Это А.Н. Романов (проблемы законодательного регулирования местного самоуправления), А.В. Савоськин (обращения в органы местного самоуправления), Я.Ю. Старцев (местные органы власти зарубежных стран), В.Ю. Пантелеев (полномочия органов местного самоуправления в сфере защиты прав потребителей), А.О. Казанцев (муниципальные выборы).

<sup>37</sup> Елькина А.В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса : дис. ... канд. юрид. наук. УрГЮА. Екатеринбург, 2010.

## Информационная карта научного коллектива: Омская школа муниципального права

**Костюков Александр Николаевич**, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального права юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, Заслуженный юрист РФ

### Information Map of a Research Team: Omsk Municipal Law School

**Kostyukov Aleksandr N.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of State and Municipal Law of the Law Faculty of the Dostoevsky Omsk State University, Honored Lawyer of the Russian Federation

*Наименование научной школы.* Омская научная школа муниципального права начала формироваться в 1990-м году на базе кафедры государственного права, управления и советского строительства (с 1995 г. — кафедра государственного и муниципального права) юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.

*Основатель научной школы.* *Общая характеристика ученых, представляющих научную школу.* Основателем научной школы является кандидат юридических наук, доцент (ныне доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ) **А.Н. Костюков**, разработавший в 1990 году первую в России учебную программу курса «Муниципальное право». **Александр Николаевич** доказал наличие в правовой системе Российской Федерации самостоятельной комплексной отрасли права — муниципального права, имеющего собственный предмет регулирования — муниципально-правовые отношения, теоретически разработал такие категории, как муниципально-правовой режим, метод муниципально-правового регулирования, муниципально-правовые конструкции, высказал оригинальные взгляды на систему муниципального права, выдвинул тезис о необходимости совершенствования законодательства о местном

самоуправления на всех уровнях публичной власти, а также о необходимости соответствия региональных и местных правовых актов законодательству РФ о местном самоуправлении. 13 октября 2003 года в Уральской государственной юридической академии **А.Н. Костюков** защитил докторскую диссертацию на тему «Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система)». В настоящее время сосредоточил свою деятельность на анализе и конструктивной критике проходящей в России муниципальной реформы как в виде публикаций в ведущих юридических изданиях, выступлений на научных конференциях и форумах, так и в виде оппонирования сторонникам упразднения прямых выборов глав муниципальных образований, вмешательства органов государственной власти субъектов РФ в компетенцию местного самоуправления, на всех уровнях публичной власти.

*Сведения о докторгах и кандидатах наук, защитивших диссертационные работы.* Дальнейшей разработке различных аспектов науки муниципального права посвятили свою научную деятельность ученики **А.Н. Костюкова**.

**М.Ю. Дитятковский** в июне 2001 года в Уральской государственной юридической академии защитил

диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». В декабре 2008 года в Омском государственном университете он защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук по теме «Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики». **М.Ю. Дитятковский** посвятил свою научную деятельность разработке вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, систематизации правовых актов о местном самоуправлении, управления муниципальной собственностью.

**С.В. Арбузов** в 2001 году в Уральской государственной юридической академии защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования: на примере городского самоуправления», исследовав предмет уставного регулирования, содержание и форму устава муниципального образования, его юридические свойства, теоретические и прикладные проблемы уставного регулирования организационных и территориальных основ городского самоуправления. Основное направление научной деятельности **С.В. Арбузова** сегодня — исследование проблем городского самоуправления и городского права.

**И.В. Глазунова** в июле 2002 года в Омской академии МВД России защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Местные налоги и сборы в Российской Федерации», в которой, проанализировав теоретические и практические правовые проблемы функционирования системы местных налогов и сборов как основы финансовой самостоятельности местного самоуправления, выявила особенности правовой природы местных налогов и сборов, разработала их классификацию, выделила основополагающие организационно-правовые принципы построения системы местных налогов и сборов, исследовала полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области установления, введения и взимания собственно местных налогов и сборов, выработала предложения и рекомендации по совершенствованию системы местного налогообложения, повышению эффективности ее функционирования.

**О.В. Марченко** в октябре 2004 года в Уральской государственной юридической академии защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений», продолжив исследование метода муниципально-правового регулирования, его характеристик, особенностей и структуры, специфики его проявления.

**Н.А. Скворон** в декабре 2013 года в Тюменском государственном университете защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических

наук по теме «Конструкция юридического лица в муниципальном праве», в которой исследованы проблемы формирования конструкции юридического лица в муниципальном праве, обоснована необходимость построения в муниципальном праве конструкции юридического лица публичного права, выделены и раскрыты элементы конструкции юридического лица публичного права в муниципальном праве, разработаны предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в рассматриваемой области.

**Ю.А. Семакина** в декабре 2014 года в Московском государственном университете защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Приграничное сотрудничество муниципальных образований (муниципально-правовое исследование)», исследовав понятие, правовую природу, сущность, цели и принципы приграничного сотрудничества, сформулировав предложения по совершенствованию правового регулирования в рассматриваемой области.

*Практическое использование полученных научных результатов.* Основателем научной школы А.Н. Костюковым подготовлено более пятидесяти проектов нормативных актов федерального, регионального (Омской области) и местного (г. Омска) уровней, которые приняты соответствующими органами власти и являются действующими. А.Н. Костюков является соавтором Федерального закона от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С 1991 года при поддержке Законодательного Собрания Омской области, Правительства Омской области в г. Омске проводятся всероссийские и международные научно-практические конференции, посвященные актуальным проблемам местного самоуправления и муниципального права с участием ведущих российских и зарубежных ученых.

#### *Фундаментальные учебники и монографии*

В 2007 году коллективом авторов под редакцией А.Н. Костюкова был издан федеральный учебник «Муниципальное право», который выдержал второе издание в 2011 году.

Основателем и членами научной школы изданы следующие монографии:

Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003.

Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. М., 2012.

Костюков А.Н., Копысова С.Г. Муниципально-правовые отношения. Омск, 2001.

Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. М., 2007.

Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики. М., 2007.

Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики // под ред. А.Н. Костюкова. Омск, 2015.

## Саратовская школа муниципального права

**Колесников Андрей Владимирович**, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии

**Чаннов Сергей Евгеньевич**, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала РАНХиГС

### Saratov Municipal Law School

**Kolesnikov Andrey V.**, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Assistant Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy

**Channov Sergey E.**, Doctor of Law, Professor Head of the Department of Employment and Labor Law of the Stolypin Volga Region Institute of Administration — a Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

#### 1. «Административное и муниципальное управление» — Саратовская государственная юридическая академия

Саратовская государственная академия — старейшая кузница юридических кадров. История школы административного и муниципального управления неразрывно связана с историей нашего ВУЗа и всего юридического образования страны. В конце 30-х годов двадцатого столетия административное право как наука и учебный предмет в системе юридического образования заняло особое место в преподавании юридических дисциплин. В Саратовском юридическом институте кафедра административного права была создана в 1964 году, на базе разделения кафедры государственного права на кафедру государственного и международного права и кафедру административного права и советского строительства. Заведующим этой кафедрой был избран по конкурсу доцент **В.М. Манохин**, ныне Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный работник высшей школы, доктор юридических наук, профессор, который заведовал ею около сорока лет. В настоящее время — профессор кафедры административного и муниципального права.

Сегодня в России не много таких кафедр, как кафедра саратовской юридической академии, где муниципальное право как преподаваемая дисциплина читается по кафедре административного права. Однако это не является ошибкой или недоработкой руководства. Именно как публичное право муниципальное является продолжением (как в свое время советское строительство) административного права. Принципы формирования и структуризации органов государственного и муниципального управления, статус должностных лиц, организация и деятельность муниципальных и государственных служащих и другие вопросы практически идентичны. Поэтому разделы муниципального права, регулирующие указанные институты, гораздо ближе к административному

праву, нежели к конституционному. Таким образом, саратовская школа государственного и муниципального управления, в качестве истока и, следовательно, отправного начала имеет административные корни.

Основателем школы по праву считается **Василий Михайлович Манохин**, который окончил Саратовский юридический институт в 1950 году. В 1954 году ему присуждена ученая степень кандидата юридических наук. Тема диссертации — «Хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная деятельность сельского Совета». В 1964 году присуждена степень доктора юридических наук. Тема диссертации — «Правовые основы организации аппарата управления Советского государства». В дальнейшем выходит серия монографий: «Органы советского государственного управления» (Саратов, 1962 г.), «Порядок формирования органов государственного управления» (Госюриздат, 1963 г.), «Советская государственная служба» (Госюриздат, 1966 г.). Более поздние его работы: «Служба и служащий в Российской Федерации» 1997 г., «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации» 2000 г.

**Николай Михайлович Конин** занимался вопросами управления в народном хозяйстве. В 1979 году защитил докторскую диссертацию на тему «Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим общественным производством (административно-правовое исследование).

В 1966 году защитил кандидатскую диссертацию знаменитый писатель-орденоносец **А.Т. Гнетов**, освещавший путь к победе нашего народа. Тема диссертации — «Производство в административных комиссиях при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся».

В дальнейшем аспектами управления на разных правовых уровнях занимались и другие ученые. Так, например, **Владимир Ионович Новоселов** опубликовал ряд работ в этом направлении: Акты государственного управления и законности в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Институт государства

и права АН СССР. М., 1965; Теоретические проблемы административно-правового положения граждан СССР в современных условиях : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Институт государства и права АН СССР. М., 1979; Законность актов органов управления. М. : Юридическая литература, 1968; Научные основы государственного управления в СССР. М. : Наука, 1968; и др.

Вопросами службы и статуса служащих, в том числе и муниципальных, активно занимается доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки **Юрий Николаевич Стариков**, который защитил в Саратове в 1996 году докторскую диссертацию «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование».

Долгие годы занимался вопросами муниципального права и преподавал на кафедре **Александр Николаевич Улиско**.

Видным представителем муниципального направления был кандидат юридических наук, профессор, советник губернатора Саратовской области по правовым вопросам **Леонид Антонович Лукашов**. В 1971 году он защитил кандидатскую диссертацию «Основы разграничения компетенции в системе местных органов государственной власти». В дальнейшем были написаны и другие работы: Учебно-методическое пособие по советскому строительству. Саратов, 1978; Модель организации власти в субъектах Российской Федерации. Саратов : Регион — Детская книга, 1997 (в соавторстве с Д.Ф. Аяцковым и В.В. Володиным); Советское строительство / под ред. Л.А. Лукашова. Саратов, 1982 (в соавторстве с А.И. Жмотовым, В.П. Лагушкиным, Т.М. Пальгуновой); Местное самоуправление: теории и реальность // Становление государственного и местного самоуправления в регионах России : сборник научных статей. Саратов 1997; Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению. Саратов : Ориент, 1999 (в соавторстве с А.А. Подсумковой.). В качестве советника губернатора Саратовской области по правовым вопросам Л.А. Лукашов много занимался практической законотворческой деятельностью на областном уровне в сфере административного и муниципального права.

Сферой интересов **Михаила Петровича Петрова** стали управление и взаимодействие исполнительных органов различных уровней правового регулирования. Среди его работ: Государственная административная деятельность как объект правовой политики : лекция // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003; Особенности организации власти на наднациональном уровне в области действия права Европейского сообщества // Актуальные проблемы правопедения. 2004; Правовая политика как средство легализации форм теневой правовой жизни // Правовая политика: от концепции к реальности. М., 2004; Государство, как системный субъект правовой жизни // Правовая жизнь: теоретико-методологический аспект. Саратов : Изд-во СГАП, 2005.

Вопросами муниципального права в настоящее время активно занимается действующий полковник системы МВД, кандидат юридических наук, профессор **Юрий Николаевич Мильшин**. В числе последних работ: Муниципальное право России : учебное пособие. М. : Дашков и Ко., 2006; Научно-практический комментарий к Федеральному закону о муниципальной службе в Российской Федерации / под ред. Н.М. Кониной, А.С. Дугенца. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010; Административно-правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : коллективная монография / под ред. д.ю.н., профессора, заслуженного юриста РФ А.С. Дугенца. Саратов : СЮИ МВД России, 2009; Административное право : учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. М. : ДГСК МВД России, 2011; Административное право. Практикум : учебно-практическое пособие для бакалавров / под общ. ред. Н.М. Кониной, Е.И. Маториной. М. : Издательство «Юрайт», 2014.

Пристальное внимание проблемам территориального общественного самоуправления уделяла кандидат юридических наук, доцент кафедры **Елена Викторовна Холодная**. Тема кандидатской диссертации, защищенной в 2003 году, — «Территориальное общественное самоуправление в Российской Федерации: правовые основы организации и деятельности». Среди основных работ: О понятии и признаках территориального общественного самоуправления // Правовая реформа в современной России: проблемы тенденции перспективы. Саратов : Изд-во СГАП, 2001; Территориальное общественное самоуправление как право граждан на объединение // Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и национальное законодательство : материалы международной научной конференции. Саратов : Изд-во ПАГС, 2001; Орган территориального общественного самоуправления как субъект административного права // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения : материалы научно-практической конференции / под ред. А.И. Демидова. Саратов : Изд-во СГАП, 2001; Правовые основы организации и деятельности субъектов территориального общественного самоуправления // Разграничение полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления : тезисы докладов научно-практического семинара. Саратов : Изд-во СГАП, 2002; Территориальное общественное самоуправление в системе муниципального управления // Вестник СГАП. 2002. № 1.

Взаимодействие государства и местного самоуправления стало объектом интересов доктора юридических наук, профессора **Сергея Борисовича Аникина**. Среди наиболее заметных его работ на эту тему можно назвать: Организация исполнительных деятельности по предмету совместного ведения России и ее субъектов / под ред. В.М. Манохина. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная

академия права», 2011; Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010; Местное самоуправление как предмет административно-правового регулирования совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Российская правовая политика в осуществлении реформы местного самоуправления / под ред. А.В. Малько. Тамбов : Издательский дом ГОУ ВПО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина», 2008; Некоторые вопросы организации исполнительной деятельности по вопросам совместного ведения России и субъектов Федерации // Вестник СГЮА. 2013. № 5.

В настоящее время ведущим специалистом кафедры в сфере муниципального права выступает кандидат юридических наук, доцент **Андрей Владимирович Колесников**. В 2003 году А.В. Колесниковым была защищена диссертация на тему: «Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления» (научные руководители Л.А. Лукашев и Н.М. Конин). В последующие годы А.В. Колесников успешно совмещал учебную и научную деятельность по кафедре с практической, являясь советником главы муниципального образования город Маркс. Среди наиболее заметных опубликованных им работ можно отметить: Муниципальное право Российской Федерации : учебник / под ред. к.ю.н., доцента А.В. Колесникова. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», Издательский центр IPR MEDIA, 2011; Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Специально для системы ГАРАНТ, 2010; Правовой статус органа и должностного лица местного самоуправления // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2005. № 10; Колесников А.В. Баланс теории и практики в процессе подготовки специалистов по муниципальному праву: влияние образовательной подготовки на законодательство // Вестник СГАП. 2007. № 4 (56); Колесников А.В. Централизация и политизация власти в муниципальном районе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95). С. 43–48; Ковалева Н.Н., Колесников А.В. Тенденции правового регулирования информационного обеспечения на местном уровне // Государство и право. 2016. № 10; Pavlov A.Yu., Batova V.N., Kovalyova N.N., Kolesnikov A.V., Sokolov A.Yu. Development trends of legal regulation of information support at the municipal level // International Journal of Advanced and Applied Sciences. 2016. № 3.

Преподаватели кафедры административного и муниципального права СГЮА принимают активное участие в правотворческой деятельности в сфере местного самоуправления как на региональном, так и на муниципальном уровнях. В Энгельсском муниципальном районе Саратовской области организованы

филиалы кафедры при районном собрании и администрации.

## 2. «Муниципальное управление и муниципальная служба» — Поволжская академия государственной службы — Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал РАНХиГС»

Развитие юридического образования в городе Саратове в 1990-е годы повлекло за собой и образование в других вузах — помимо Саратовской государственной юридической академии — направлений в рамках саратовской школы муниципального права.

Так, в 1991 году был указом Президента Российской Федерации был образован Поволжский кадровый центр — впоследствии Поволжская академия государственной службы — в настоящее время преобразованный в Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал РАНХиГС. Специфика этого учебного заведения предопределила формирование в нем научных направлений, связанных с осуществлением государственного и муниципального управления, в том числе и правовых его аспектов.

Данная проблематика была связана прежде всего с именем известного российского ученого и государственного деятеля, доктора юридических наук, профессора **Вячеслава Викторовича Володина**, который в 1990-е годы возглавлял кафедру государственного и регионального управления Поволжской академии государственной службы. Будучи как ученым, так и практиком, часть своей карьеры посвятившим работе в органах местного самоуправления, В.В. Володин выступил автором ряда работ, посвященных основам функционирования органов муниципальной власти, наиболее заметными из которых явились: Володин В.В. Структура и организационные основы деятельности местной администрации. Саратов : Газета, 1993; Муниципальное право Российской Федерации. Учебное пособие / под ред. В.В. Володина. Саратов : Поволжская академия гос. службы, 1997; Научно-практический комментарий к федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В.В. Володина. Саратов : Изд-во СГАП, 2005.

В своей докторской диссертации — «Субъект Российской Федерации: Проблемы власти, законотворчества и управления», защищенной в 1996 году, В.В. Володин также значительное внимание уделил проблемам организации муниципальной власти и ее взаимодействию с властью региональной.

В настоящее время В.В. Володин, являясь Председателем Государственной Думы VII созыва, принимает самое деятельное участие в федеральном законодательном процессе, в том числе и в сфере местного самоуправления.

Учеником В.В. Володина стал **Сергей Евгеньевич Чаннов**, защитивший под его руководством сначала

кандидатскую, а затем докторскую диссертации. Сфера научных интересов С.Е. Чаннова — это преимущественно государственная и муниципальная служба, что и нашло отражение в тематике его диссертационных исследований: «Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления», Саратов, 2000, «Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты», Саратов, 2010. В этих работах правовое регулирование муниципальной службы рассматривалось через призму ее взаимодействия со службой государственной как системой, направленной на обеспечение деятельности органов публичной власти.

Тематике муниципальной службы посвящено и значительное количество других его работ: Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы (в соавторстве в М.В. Пресняковым) // Трудовое право. 2007. № 4; Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. 2007. № 7; Муниципальная служба в контексте служебного и трудового права: публичность или квазипубличность? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18; Актуальные проблемы расторжения контракта с главой местной администрации // Журнал российского права. 2009. № 5; и другие.

Вместе с тем С.Е. Чаннов уделял свое внимание и иным вопросам, находящимся в сфере науки муниципального права. Можно в связи с этим указать такие его научные труды как: Социально значимые работы по новому закону о местном самоуправлении (в соавторстве в М.В. Пресняковым) // Российская юстиция. 2006. № 2; Муниципальные органы и органы местного самоуправления: общее и особенное (в соавторстве с Д.Г. Правдиным) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9; Спорные вопросы регулирования труда выборных должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3; Местное самоуправление: 2014 год — реформа четвертая? // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 3; и т.д.

В 2004 году под руководством С.Е. Чаннова был подготовлен первый в стране комментарий к новому закону о местном самоуправлении: «Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). Москва: Ось-89, 2004. Данный комментарий получил широкую известность, неоднократно переиздавался в последующие годы (в разных авторских коллективах). В 2008 году под редакцией С.Е. Чаннова был издан комментарий к федеральному закону о муниципальной службе.

Также С.Е. Чанновым индивидуально и в качестве руководителя авторских коллективов были подготовлены многочисленные учебные работы по муниципальному праву. Среди последних можно выделить учебник «Муниципальное право», изданный в 2016 году в издательстве «Юрайт».

С 2011 года С.Е. Чаннов возглавляет кафедру служебного и трудового права института.

Ряд научных и учебных работ был подготовлен С.Е. Чанновым в соавторстве с другими специалистами в области муниципального права и местного самоуправления, работавшими в Поволжской академии государственной службы — Поволжском институте управления — Д.С. Велиевой, А.А. Гребенниковой (Подсумковой), М.А. Липчанской (Кулушевой), В.В. Лысенко, Е.В. Масленниковой, М.М. Мокеевым и другими.

Доктор юридических наук, профессор **Мария Александровна Липчанская (Кулушева)** заметный период своей научной биографии уделила вопросам правового регулирования местного самоуправления. В частности, ею еще в 2001 году была защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации». В последующие годы она также принимала участие в подготовке ряда комментариев и учебников в сфере местного самоуправления, а также опубликовала ряд научных статей по данной тематике: Удаление в отставку глав муниципальных образований как мера конституционной ответственности: практика применения // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2; Институт юридической ответственности как метод оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. 2003 // Вестник Поволжской академии государственной службы. № 5; Возможность и целесообразность использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2005. № 8.

Кандидат юридических наук, доцент **Максим Михайлович Мокеев** также защитил кандидатскую диссертацию по тематике муниципального права: «Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления». Саратов, 2003. В последующие годы его научные интересы сместились в направлении государственного и муниципального управления, а также противодействия коррупции, что нашло отражение в таких его публикациях как: Развитие эффективной системы противодействия коррупции на муниципальном уровне (в соавторстве). Сборник научных трудов. От земских учреждений к местному самоуправлению в России: традиции, опыт, перспективы (к 150-летию земской реформы). Саратов, 2014; Возможности реализации административной реформы органами местного самоуправления // Административное право и процесс. 2014 № 6; Реализация антикоррупционной политики в муниципальных образованиях / под редакцией А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов, 2009.

Диссертация М.М. Мокеева была защищена под руководством известного российского конституционалиста доктора юридических наук, профессора **Галины Николаевны Комковой**. Заметная часть учебной и научной деятельности Г.Н. Комковой свя-

зана с Поволжской академией государственной службы. В рамках этой деятельности ею был подготовлен и ряд работ, затрагивающих тематику местного самоуправления и муниципальной службы, в частности: Должностное положение служащего в системе государственной и муниципальной службы: проблемы обеспечения равенства // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2002. № 4; Российская муниципальная служба на современном этапе. Преимущество, правовое регулирование, специфика категорий (в соавторстве с О.В. Шудрой и Ю.Н. Южаковым) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 4, 5; Законодательное регулирование избирательной кампании по выборам в органы местного самоуправления (в соавторстве с О.В. Шудрой) // Муниципальное право. 1999. № 3; и др.

В настоящее время Г.Н. Комкова является деканом юридического факультета Саратовского государственного университета и депутатом Саратовской областной Думы.

Ряд ученых — работников Поволжского института управления осуществляют свои исследования в сфере местного самоуправления на стыке правовых и управленческих вопросов. Помимо уже упомянутого М.М. Мокеева в их числе можно назвать Н.С. Гегедюш, А.А. Гребенникову (Подсумкову), И.В. Лагун, Е.А. Мамлину, И.Н. Осипову.

**Анна Александровна Гребенникова (Подсумкова)**, доцент кафедры государственного и муниципального управления, в течение длительного времени ведет в институте занятия по дисциплинам «Местное самоуправление», «Муниципальный менеджмент», «Основы управления городом», «Организация территориального общественного самоуправления», «Формы общественного самоуправления», «Маркетинг территории» и т.п. Помимо участия в комментариях к законодательству о местном самоуправлении, подготовленных коллективом института, А.А. Гребенникова (Подсумкова) выступила автором большого количества учебных и методических работ: Технологии государственного и муниципального управления: словарь-справочник (в соавторстве с С.Ю. Зюзиным), Саратов : Наука, 2016; Справочник муниципального служащего / под ред. А.Г. Бабищева и С.Ю. Наумова. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010; Основы организации муниципального управления (в соавторстве с С.Ю. Наумовым). М. : Форум, 2009; Муниципальное управление. Словарь-справочник. Саратов, 2008; Организация муниципального управления в России / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов : ПАГС, 2007; Управление местными финансами. Методические рекомендации в рамках проекта «Стратегия подготовки кадров по управлению местными финансами в Новгородском регионе и городе Тольятти». М. : КМО РФ, Совет Европы, Европейская Комиссия, 2005; Муниципальное право. Словарь-справочник. Саратов, 2001; и др. Также можно выделить ее монографию: Местное самоуправление в России: вопросы становления и развития. Саратов, 2004. Основные сферы научных

интересов А.А. Гребенниковой (Подсумковой) — теория и история муниципального управления, формы непосредственной демократии на местном уровне, основы местного самоуправления.

**Наталья Сергеевна Гегедюш**, кандидат социологических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления института, известна в первую очередь как эксперт в сфере государственного управления. Вместе с тем в зоне ее научных интересов есть и вопросы местного самоуправления. В частности, можно отметить такие ее работы как: Муниципальные программы в системе управления развитием муниципального образования // Управление стратегическим развитием территорий : сборник научных трудов. Саратов, 2016; Электронная демократия в системе муниципального управления / Местное самоуправление в системе публичной власти : сборник научных трудов, Саратов, 2015; Организационно-правовой статус главы муниципального образования в российском правовом поле // Российская многонациональная цивилизация: единство и противоречия : сборник научных трудов. Саратов, 2009.

Кандидат юридических наук, доцент **Ирина Владимировна Лагун** защитила в 2008 году диссертацию на тему «Муниципальная служба: понятия, становление и некоторые аспекты реализации конституционного принципа равенства». В последующие годы она продолжила работу над тематикой муниципальной службы и противодействия коррупции на местном уровне.

Вопросам организации муниципальной службы посвящены также исследования **Е.А. Мамлиной и И.Н. Осиповой**: Мамлина Е.А., Осипова И.Н. Государственная и муниципальная служба в вопросах и ответах. Саратов, 2015; Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Саратов, 2010; Осипова И.Н. Совершенствование системы профессионального развития муниципальных служащих // От земских учреждений к местному самоуправлению в России: традиции, опыт, перспективы (к 150-летию Земской реформы) : материалы Международной научно-практической конференции. Саратов, 2014; Мамлина Е.А. Формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих: современные подходы / Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество : сборник научных статей. Саратов, 2015; и др.

В целом представители научной школы Поволжского института управления имени П.А. Столыпина ориентированы на изучение в первую очередь явлений и процессов на стыке местного самоуправления как формы самоорганизации граждан и административно-правовых аспектов осуществления муниципального управления. В связи с этим в ее рамках рассматриваются такие вопросы как:

— основы теории муниципального управления (А.А. Гребенникова (Подсумкова));

— организационные основы местного самоуправления (С.Е. Чаннов, М.М. Мокеев, Н.С. Гегедюш, А.А. Гребенникова (Подсумкова));

— правовое регулирование муниципальной службы (С.Е. Чаннов, И.Н. Осипова, Е.А. Мамлина);

— противодействие коррупции в муниципальных образованиях (С.Е. Чаннов, М.М. Мокеев, Н.С. Гегедюш, И.Н. Осипова);

— развитие механизмов привлечения граждан к осуществлению местного самоуправления (Н.С. Гегедюш, А.А. Гребенникова (Подсумкова));

— ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (С.Е. Чаннов, М.М. Мокеев).

Представители Поволжского института управления успешно применяют свои научные знания на практике, оказывая содействие в развитии системы местного самоуправления в стране. В частности, они неоднократно принимали участие в реализации различных научно-исследовательских проектов в сфере местного самоуправления по заказу как органов государственной власти и местного самоуправления, так и отечественных и зарубежных некоммерческих организаций, в частности, таких как: «Модернизация местных администраций» ТЕМПУС-ТАСИС (2001–2004 гг.); «Разработка рекомендаций по вопросам административно-территориального устройства

в рамках реализации областной целевой программы «Развитие местного самоуправления в Саратовской области на 2006–2008 годы» (2006 год); «Разработка пакета типовых нормативных актов по реализации передаваемых полномочий» (2008 год); «Развитие эффективной системы противодействия коррупции на муниципальном уровне» (2012–2014 гг.) и других.

В качестве членов Экспертного совета по вопросам развития местного самоуправления при Правительстве Саратовской области М.М. Мокеев, С.Е. Чаннов постоянно принимают участие в обсуждении проектов развития законодательства Саратовской области в сфере местного самоуправления, в частности, законов Саратовской области «О порядке формирования и сроке полномочий представительных органов муниципальных районов в Саратовской области», «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области», «О порядке избрания и сроке полномочий глав муниципальных образований в Саратовской области»; и др.

Профессорско-преподавательский состав кафедры государственного и муниципального управления является номинантом Российского конкурса образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области муниципального управления.

## Ростовская школа муниципального права

**Бондарь Николай Семенович**, д-р юрид. наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, заведующий кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

**Джагарян Наталья Владимировна**, д-р юрид. наук, доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета

### Rostov Municipal Law School

**Bondar Nikolay S.**, Doctor of Law, Professor Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Head of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation of the Southern Federal University, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Dzhagaryan Natalya V.**, Doctor of Law, Assistant Professor of the Department of Municipal Law and Environmental Legislation of the Southern Federal University

Ростовская школа муниципального права имеет глубокие исторические корни, связанные как с многовековыми самобытными традициями местного (казацкого) самоуправления на Дону, так и с вкладом представителей донской науки в становление и развитие отечественной доктрины местного самоуправления.

Особое место в этом ряду принадлежит **Льву Александровичу Велихову**. Все мы знаем его как вы-

дающегося ученого, стоявшего у истоков муниципальной теории в России; но, как это нередко бывает, за скобками остаются страницы личной биографии ученого, Фамилия которого становится Именем (нарицательным) в науке. Между тем основные достижения, вклад Л.А. Велихова в становление и развитие отечественной муниципальной теории приходятся именно на тот период, когда он был профессором

Ростовского госуниверситета (1923–1929 гг.). Еще одна выдающаяся личность, символизирующая связь времен и эпох в теории и практике муниципального строительства в России, — это выпускник Ростовского госуниверситета **Александр Исаевич Солженицын**; его идеи о земском (местном) самоуправлении, изложенные, в частности, в известном и, как представляется, одном из лучших, не политизированном (в отличие от других его работ) произведении «Как нам обустроить Россию» (1991 г.), имеют непреходящее и, к сожалению, не до конца осмысленное нами значение. Уже эти, далеко не полные, странички предистории муниципально-правовой школы на Дону — подтверждение того, что ничего случайного в жизни не бывает...

*Истоки формирования современной Ростовской школы муниципального права* находились в неразрывной связи с бурной, чрезвычайно противоречивой историей развития государства и, в частности, местного самоуправления на рубеже 80-х — 90-х годов прошлого века. Для голословных хулителей нашего советского прошлого, возможно, покажется странным признание того факта, что чрезвычайно важным энергетическим, идейно-правовым толчком для становления и развития ростовской школы муниципального права (не только в ее научно-интеллектуальном, но и в учебно-образовательном, практико-прикладном, организационно-правовом планах) стали принятые уже на закате советской эпохи два документа — Постановление Совета Министров СССР № 1042 от 28.08.1986 «О подготовке юридических кадров для советских органов» и одноименное Постановление Совета Министров РСФСР от 25.02.1987. В соответствии с ними юридический факультет РГУ оказался в числе ведущих юридических вузов страны (восьми вузов СССР и трех — РСФСР), которым была поручена организация этой работы в Северо-Кавказском регионе.

После острых дискуссий, в крайне сложных (не только финансово-экономических) условиях того периода удалось убедить, что успешное выполнение соответствующих задач объективно требует создания принципиально новой, специализированной кафедры муниципально-правового профиля (ныне это кафедра муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета). Истоки ее создания (1987 г.) находятся в так называемом перестроечном периоде советской эпохи, когда еще не было муниципального права как отрасли законодательства и отрасли права. В качестве же учебной дисциплины преподавался курс «советского строительства». Это нашло свое отражение и в первоначальном названии новой кафедры — «советского строительства и управления», которая стала первой в стране кафедрой подобного профиля в вузовской системе юридического образования, а в последующем, уже

в 1992 г., она получила наименование кафедры муниципального права и управления. Это сейчас, когда во всех ведущих юридических вузах страны имеются — в том или ином виде — кафедры такого профиля, данное решение воспринимается как само собой разумеющееся. Но тогда это было не так; пришлось преодолевать десятилетиями складывавшиеся стереотипы в понимании, преподавании, назначении соответствующего учебного курса и научной дисциплины. Именно нашей кафедрой была предложена в далеком 1992 г. первая развернутая рабочая программа по муниципальному праву с делением курса на общую и особенную части, концептуальным обоснованием предмета новой отрасли права, системы его основных институтов и т.д.<sup>1</sup>

Об этом (создании новой кафедры) нельзя не сказать, имея в виду, что *формирование современной Ростовской школы муниципального права проходило неразрывно, в едином русле со становлением специализированной кафедры*, что вполне естественно, поскольку научная школа может быть наиболее плодотворной при наличии адекватного организационного оформления, выражающего саму суть, характер, методологию научной школы. Это было связано и с поиском новых научных, учебно-методических, прикладных направлений кафедральной деятельности в относительно новой для нас сфере муниципально-правового строительства.

Инициатором создания данной кафедры, ее бесменным руководителем (включая последние 16 лет руководства по совместительству, в качестве судьи Конституционного Суда РФ) и, соответственно, *основателем современной Ростовской школы муниципального права является Николай Семенович Бондарь* — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ, один из авторитетных специалистов в области конституционного и муниципального права, автор более 350 научных, учебных и учебно-методических работ. Роль Н.С. Бондаря как основателя и руководителя Ростовской школы муниципального права подкрепляется также его работой на протяжении последних двух десятилетий в качестве руководителя диссертационного совета при РГУ (ЮФУ) по конституционному и муниципальному праву. Практически все диссертации данного профиля (по специальности 12.00.02), защищавшиеся в совете, проходили апробацию по кафедре Н.С. Бондаря.

Кафедра (как и одно из главных ее детищ — муниципально-правовая школа) стала воплощением идеи о необходимости внедрения юридических знаний в систему государственного аппарата, закрепления «правовых ограничителей» для власти как условия решения задач построения правового государства. При этом сама идеология создания кафедры изначально

<sup>1</sup> См. подробнее: Бондарь Н.С. «Команда молодости нашей...» Кафедре муниципального права и управления — 20 лет (воспоминания и размышления) // От советского строительства — к муниципальному праву: история и современность (Кафедре муниципального права и управления ЮФУ (РГУ) — 20 лет). Ростов н/Д: Изд-во Южного федерального ун-та, 2008. С. 6–35.

но опережала время: она была связана с необходимостью обеспечения организационно-правовых, учебно-методических, научных, практических условий подготовки на качественно новой основе юристов высшей квалификации — специалистов в области публичной власти и зарождающейся рыночной экономики. В этом плане нельзя не отметить, что уже на этапе становления кафедры активная роль принадлежала не только юристам (среди которых — на первом месте «патриарх» юридического факультета РГУ доцент **Ф.К. Голомидов**, наиболее активно занимавшийся проблематикой муниципально-правового профиля в тогдашнем обличье «советского строительства»), но и, например, доктору экономических наук, профессору **В.С. Вильямскому**, руководителю существовавшей при Госплане РСФСР научно-исследовательской Лаборатории Ростовской области по совершенствованию методов управления в исполнительных органах Советов народных депутатов; его деятельность, как и сотрудничество с другими представителями экономической науки, социологии, психологии управления, безусловно, способствовала обогащению методологического аппарата Ростовской школы муниципального права междисциплинарным инструментарием, что и сегодня является ее ценным багажом.

Тесная связь кафедры с практикой государственного, муниципально-правового развития изначально имела принципиальное значение для развития Ростовской школы муниципального права. В кадровом отношении это проявилось уже в том, что, с одной стороны, крайне важно было обеспечить подготовку специалистов новой формации по муниципальному праву для самой кафедры ЮФУ. С другой стороны, научные и иные связи кафедры с практикой государственного и муниципального строительства объективно предполагали необходимость активной работы не только по подготовке юридических кадров для государственных и муниципальных органов (в том числе на базе среднего юридического и высшего неюридического образования), но и пополнение самой научной школы муниципального права за счет практических работников. Эти две линии, пожалуй, наиболее ярко характеризуют особенности кадрового состава ученых, которые являются питомцами Ростовской школы муниципального права, защитившими, в частности, диссертации под руководством основателя этой школы проф. Н.С. Бондаря.

Так, что касается кафедры, то, несмотря на ее многоотраслевой характер, около 75% состава — питомцы школы муниципального права проф. Н.С. Бондаря. Это — заместитель заведующего кафедрой, к.ю.н., доцент **Т.П. Георгиева**, которая, защитив диссертацию по проблемам *управления муниципальной собственностью в Российской Федерации* (2000 г.) и активно занимаясь научно-педагогической работой, параллельно на протяжении уже 5-го созыва является депутатом Ростовской-на-Дону городской Думы (начиная с 1997 г.), а последние два созыва — заместителем председателя Ростовской-на-Дону го-

родской Думы; она же — эксперт Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ. В числе питомцев школы, которые стали сотрудниками кафедры — д.ю.н., доцент **Н.В. Джагарян**; именно на кафедре она выросла от лаборанта кафедры до доктора юридических наук, известного ученого, специалиста в области *муниципального публичного представительства*, что получило обоснование в ее многочисленных публикациях, включая 4 монографии, например: «Представительная демократия и ее реализация в местном самоуправлении: вопросы теории и практики» (Ростов н/Д, 2013), «Конституционная ценность муниципальной демократии в России» (Ростов н/Д, 2012) (в авторстве с А.А. Джагаряном); «Муниципальная представительная демократия: конституционно-институциональные аспекты» (Ростов н/Д, 2010) и др. В числе других преподавателей — питомцев школы, если иметь в виду диссертационную тематику научных исследований, специалисты в области *муниципального правотворчества* (к.ю.н. **А.Е. Гавришев**), *конституционного правосознания и муниципальной правовой культуры* (к.ю.н., доцент **Э.Э. Баринов**), *муниципального градостроительства* (к.ю.н. **Е.В. Микулина**), *муниципальных публичных услуг* (к.ю.н. **Е.А. Филимонова**), *роли местного самоуправления в реализации прав граждан, развитии и гарантировании иных институтов демократии* (к.ю.н. **Лях С.М.**, к.ю.н. и д.ф.н. **С.А. Дюжиков**, к.ю.н. **С.В. Гадирова**, к.э.н. **С.Н. Рындин**, к.ю.н., к.социол.н. **С.В. Стародубцев**, преподаватель **С.В. Батурич**). Важно при этом подчеркнуть, что при формировании кадрового состава кафедры, равно как и при определении тематики научных, в том числе диссертационных, исследований, всегда учитывалось то обстоятельство, что кафедра должна быть — как специализированная, выпускающая кафедра по подготовке юридических кадров для муниципальных и государственных органов — межотраслевой и по возможности включать в себя, наряду с юристами-государствоведами, специалистов других юридических дисциплин, а также управленцев, экономистов, психологов, социологов и т.п. Тем самым кафедрой и Ростовской школой муниципального права преодолеваются сложившиеся стереотипы о самом характере государствоведческой специализации, что подтверждается достижениями не только в области фундаментальных научно-теоретических исследований, но и нацеленностью на проблемы прикладного характера.

В этом плане представляются значимыми показатели, связанные с *достижениями Ростовской школы муниципального права как в области научных исследований прикладного характера, так и по подготовке научных кадров для практических органов государственной и муниципальной власти*. Яркий пример в этом плане **М.В. Емельянов** — бывший преподаватель и аспирант кафедры муниципального права и управления РГУ, защитивший кандидатскую диссертацию, а теперь — депутат Государственной Думы

РФ четырех последних созывов, отдавший предпочтение, вопреки рекомендациям заведующего кафедрой, карьере известного политического деятеля, а не ученого (к чему у него были все предпосылки).

Значимым был вклад представителей школы муниципального права также в разработку нормативно-правовой базы возрождения и развития местного самоуправления на Дону в 90-е годы прошлого века. В ряду многочисленных, в том числе первых на тот момент, нормативно-правовых актов Ростовской области и г. Ростова-на-Дону в области регионально-государственного и муниципального строительства, пожалуй, особое место принадлежит Уставу Ростовской области и Уставу г. Ростова-на-Дону. В частности, принятый депутатами городской Думы первого созыва (1996 г.) Устав Ростова-на-Дону, решающий вклад в разработку которого внес, по общему мнению, Н.С. Бондарь (в соответствии с разработанной им методологией уставного регулирования на основе принципа муниципально-правового триединства «население и личность — муниципальная власть — территория и местное хозяйство»), и сегодня, в новых условиях федерального регулирования, сохраняет свою силу (с поправками и дополнениями); одновременно он был взят за основу многими другими муниципальными образованиями<sup>2</sup>. Значимым было и остается участие представителей Ростовской школы муниципального права в законотворческой и иных формах деятельности по развитию местного самоуправления и на федеральном уровне.

Однако на первое место, по очевидным причинам, следует поставить разработку ее представителями, как и самим руководителем Школы, *проблем муниципальной демократии сквозь призму конституционного правосудия*. Одним из итоговых (хочется надеяться, промежуточно-итоговых) результатов сочетания научно-образовательной и конституционно-судебной деятельности Н.С. Бондаря явилось в этом плане издание монографии, посвященной комплексному анализу указанной проблематики на основе сочетания, интеграции конституционных и муниципально-правовых аспектов исследования институтов современной демократии<sup>3</sup>. Как продолжение этой линии можно рассматривать вышедшую в учрежденной

Н.С. Бондарем (2012 г.) авторской «Библиотечке судебного конституционализма» (которая на сегодня включает шесть выпусков) монографию, подготовленную им в соавторстве со своим учеником д.ю.н. А.А. Джагаряном «Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики)» (Ростов-на-Дону : Профпресс, 2016).

Но появлению этих новых публикаций предшествовали ранние исследования многих других, не традиционных для муниципально-правовой науки проблем, как-то: личностные аспекты институтов муниципальной демократии и в связи с этим — роль местного самоуправления в обеспечении прав и свобод граждан, обоснование новых для правовой науки категорий муниципальных прав и свобод, муниципально-правового статуса личности и т.п.<sup>4</sup>. Попутно будет отмечено, что истоки этих подходов имеют еще более глубокую предысторию научных исследований автора — анализ конституционной природы прав и свобод человека и гражданина с позиций коллизионного единства и противоречий экономической и политической власти на различных уровнях ее реализации. Некоторые подходы к этим проблемам присутствуют уже в первой монографии Н.С. Бондаря<sup>5</sup>, затем они получили развитие в том числе в различных аспектах конституционного правосудия<sup>6</sup>. С этими подходами связано и концептуальное понимание Н.С. Бондарем природы как конституционно-правового, так и муниципально-правового регулирования в их сложном соотношении в рамках конституционно значимой (на всех уровнях правового регулирования!) триады «свобода — власть — собственность». При том, что эта проблематика затрагивалась в какой-то мере и в ранних работах Н.С. Бондаря, пожалуй, концентрированное значение, с точки зрения оценки достижений Ростовской школы муниципального права, имеет издание учебника по муниципальному праву. *Выдержавший по состоянию на сегодняшний день четыре издания, учебник под редакцией Н.С. Бондаря «Муниципальное право Российской Федерации»* с участием его учеников А.А. Джагаряна, Н.В. Джагарян, Т.П. Георгиевой (последнее, 4-е издание: М. : Юрайт, 2016, в настоящее время готово

<sup>2</sup> См. подробнее: Бондарь Н.С. Каким должен быть устав муниципального образования. Концепция Устава города Ростова-на-Дону. Ростов н/Д, 1996; Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. Ростов н/Д : Изд-во РГУ, 1996; Бондарь Н.С., Георгиева Т.П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 23–31; Бондарь Н.С. Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 4. Ростов н/Д : Профпресс, 2014.

<sup>3</sup> См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М. : Норма, 2008.

<sup>4</sup> См.: Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д : Изд-во РГУ, 1998; Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М. : Городец, 2004.

<sup>5</sup> См.: Бондарь Н.С. Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: конституционный аспект. Ростов н/Д : Изд-во Ростовского ун-та, 1988. Не могу удержаться, чтобы хотя бы попутно не отметить значимый для меня «наказ» академика Ю.К. Толстого, с которым автора связывают несколько десятилетий творческих и личных отношений, обязательно вернуться на новой, современной основе к данной проблематике.

<sup>6</sup> См., напр.: Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ. М. : Юстицинформ, 2005; Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М. : Формула права, 2005.

к выходу в свет 5-е издание) — визитная карточка сложившейся в Ростове-на-Дону школы муниципального права; рекомендованный Минвузом России для академического бакалавриата, данный учебник получил широкое признание.

Возвращаясь к научным и иным связям кафедры и самой школы муниципального права с практикой государственного и муниципального строительства, отметим: нет сомнений, что применительно к нашей Школе на первое место следует поставить конституционное правосудие. Это во многом вытекает уже из предыдущего текста, хотя имеются и многие другие, достаточно существенные моменты. По разным причинам не очень известным является, например, тот факт, что в ряду других достижений Ростовской школы находится подготовка и защита докторской диссертации Н.В. Мельниковым, ставшим впоследствии судьей КС РФ (2001 г., научный консультант Н.С. Бондарь). Особое место в числе питомцев школы занимает **А.А. Джагарян** — не только в силу его должностного положения (советник и, соответственно, ближайший, незаменимый помощник Н.С. Бондаря как судьи КС РФ), но и как молодой талантливый ученый. Его кандидатская диссертация как аспиранта Института государства и права РАН (2006 г.), а затем докторская диссертация «Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации» (2012 г.) подготовлены под руководством Н.С. Бондаря, он в полной мере ощущает себя питомцем Ростовской школы муниципального права. Уже сегодня А.А. Джагарян является автором и соавтором 6 монографий, в их числе: «Конституционно-судебная защита социально-трудовых прав граждан с участием профсоюзов» (М., 2008, в соавторстве с Н.С. Бондарем); «Конституционно-правовые основы финансово-экономического обеспечения местного самоуправления в России: теория, практика и тенденции развития» (М., 2011, в соавторстве с Н.В. Джагарян); «Российское местное самоуправление и его роль в системе социальной государственности» (Ростов н/Д, 2012); «Принцип местного самоуправления» // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. (М., 2013) и др. Нельзя не отметить без гордости, что Ростовская школа муниципального права «произвела на свет» семью двух докторов юридических наук — специалистов в области муниципального права. Речь идет об ученице-аспирантке Н.С. Бондаря **Н.В. Шевченко**, которая теперь имеет фамилию Джагарян, в этом качестве (как о доценте кафедры муниципального права и природоохранного законодательства) о ней раньше было сказано несколько слов, хотя этого, естественно, недостаточно. Но, с другой стороны, более важно, что в будущем скажет в научном плане сама «муниципально-правовая семья» Джагарян...

Гордостью Школы являются и другие соискатели, которые работали над диссертациями, так сказать, «без отрыва от производства», совмещая научную исследовательскую деятельность с работой в государственных и муниципальных органах, в других сферах профессиональной деятельности. Так, **Ю.И. Колесов** в период, когда возглавлял Управление юстиции Ростовской области, защитил диссертацию по проблемам, прямо связанным с его профессиональными на тот период интересами *регионального и муниципального правотворчества* (2001 г.). Весьма удачным было сочетание теории и практики у одного из ярких выпускников кафедры муниципального права РГУ **С.В. Юсова**, который, будучи председателем избирательной комиссии Ростовской области, подготовил диссертацию (работу над которой начинал под руководством профессора В.А. Ржевского) и успешно защитил как соискатель кафедры муниципального права и управления по избирательной проблематике (1999 г.). Выпускник юридического факультета РГУ **Е.Ф. Беркович**, работавший в органах прокуратуры, защитил диссертацию, посвященную *прокурорскому надзору за органами местного самоуправления* (2004 г.). То же самое можно сказать еще об одном соискателе кафедры, выпускнике юридического факультета РГУ **Н.В. Хачатурове**, который, имея опыт депутатской деятельности на протяжении двух десятков лет, защитил диссертацию по проблемам *предвыборной агитации* (2004 г.). Среди практических работников — соискателей кафедры — представитель судебной власти **Ирина Ивановна Урвачева (ныне — Фефелова)**, работающая в настоящее время судьей Северо-Кавказского окружного арбитражного суда (2000 г.). **О.А. Фризен** также подготовила в свое время диссертацию по проблематике кафедры муниципального права и управления и успешно защитила ее (2006 г.). Немало и тех питомцев Ростовской школы муниципального права, которые, подготовив диссертации под руководством Н.С. Бондаря, трудятся в других вузах страны, как-то: д.ю.н. **Т.Н. Матюшева**, кандидаты юридических наук **Т.В. Мокина**, **Д.А. Алимов**, **Ю.В. Капранова**, **А.П. Жуков**.

Новый, современный этап развития Ростовской школы муниципального права, как и прежде, неразрывно связан с новыми, порой весьма противоречивыми (скрывать нечего!) тенденциями развития высшей школы, включая юридическое образование и правовую науку<sup>7</sup>. Что же касается положительных новых тенденций, то они связаны прежде всего с усилением многопрофильности, межотраслевого характера кафедры и ее пополнением новыми блоками учебных дисциплин (земельное, экологическое право). Это предопределяет необходимость усиления единства публично-правовых и частно-правовых начал, в том числе в рамках кафедральных направле-

<sup>7</sup> См.: Бондарь Н.С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 3. М.: Изд-во «Юрист», 2013.

ний научно-образовательной и научной деятельности. На этой основе реализуется новый, комплексный подход к пониманию специализации, к юридическому образованию вообще. Он предполагает максимальное использование возможностей и преимуществ междисциплинарных связей. С переходом к многоуровневой системе образования кафедрой разработана *магистерская программа «Муниципальное право и управление»* (руководитель — проф. Н.С. Бондарь). Ее реализацию обеспечивают известные как в регионе, так и в стране ученые и практики, включая руководителей Ростовской области и г. Ростова-на-Дону.

Относительно новым и важным как для кафедры, так и для всей школы муниципального права является *финансово-правовое направление*, имеющее существенное значение и в научно-образовательном, и в прикладном плане; оно представлено прежде всего д.ю.н., профессором **Ю.А. Колесниковым**. Основная научная проблематика его исследований связана с вопросами правового регулирования страховой деятельности, с чем согласуется и его практический опыт профессиональной деятельности в страховой системе, работа в качестве члена Экспертного совета по законодательству о страховании при Комитете Государственной Думы по финансовому рынку. Ю.А. Колесниковым опубликовано около 60 работ, включая 5 монографий. Наиболее крупные из них: «Конституционно-правовые основы бюджетного федерализма в России» (М., 2005); «Административно-правовое регулирование страховой деятельности в РФ» (М., 2006); «Административно-правовое регулирование деятельности страховых организаций» (Ростов н/Д, 2006). С 2015 г. под его руководством реализуется новая магистерская программа по направлению «Юриспруденция» — «Правовое регулирование финансовой деятельности государства и корпораций (юрист в финансовой сфере)».

Единство науки и образования проявляется также в *работе по развитию студенческой научно-исследовательской деятельности*. Наряду с традиционными научно-студенческими кружками существует многолетняя традиция (с 1995 г.) — проведение ежегодных кафедральных студенческих научных конференций,

посвященных в том числе проблематике школы муниципального права, защиты прав человека. По итогам таких конференций, которые нередко становились межвузовскими, было издано 6 сборников докладов и тезисов выступлений их участников. Немало бывших участников таких конференций — нынешние кандидаты юридических наук, питомцы муниципально-правовой ростовской школы.

Показателем признания Ростовской школы муниципального права, многолетней успешной деятельности профильной кафедры РГУ (ЮФУ) является то, что практически во всех указах Президента РФ о государственных наградах Н.С. Бондаря отмечается в том числе вклад в развитие юридической науки и образования, подготовку юридических кадров. Это — орден Почета (2010 г.), медаль ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени (1999 г.), Почетная грамота Президента РФ (2008 г.), Благодарность Президента РФ (2016 г.), равно как и ведомственные (Министерство юстиции РФ, Генеральная прокуратура РФ, Совет судей РФ) и многочисленные региональные награды. Региональными и ведомственными наградами за вклад в развитие местного самоуправления награждена и доцент кафедры **Т.П. Георгиева**.

В заключение важно отметить, что Ростовская школа муниципального права будет жива до тех пор, пока будет работать научная мысль ее питомцев, будут трудиться во имя торжества Закона и Справедливости ее выпускники — практические работники государственных и муниципальных органов власти, правоохранительных и судебных органов, пока не прервется связь времен между поколениями Учителей и Учеников Ростовской школы муниципального права. Эта связь времен должна стать гарантом сохранения интеллектуального генетического кода Школы, кафедры, факультета, университета... Именно интеллектуальный капитал, передаваемый ученикам, позволяет жить вечно, так как, говоря словами бывшего (в течение многих лет) ректора РГУ Ю.А. Жданова, внесшего неоценимый вклад в развитие университетского образования на Дону, Учитель имеет особую привилегию — «в себе умирая, в другом уцелеть»...

## Тюменская научная школа

### «Конституционно-правовые основы осуществления публичной власти»

**Чеботарев Геннадий Николаевич**, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, Председатель Общественной палаты Тюменской области, Заслуженный юрист РФ

### Tyumen Scientific School “Constitutional and Legal Framework for Public Authority”

**Chebotarev Gennady N.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Institute of State and Law of the Tyumen State University, Chairman of the Public Chamber for the Tyumen Region, Honored Lawyer of the Russian Federation

Научная школа начала формироваться под руководством доктора юридических наук, профессора **Г.Н. Чеботарева** в начале 2000 года на базе кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета.

Успешному становлению научной школы способствовала работа докторантуры и аспирантуры по конституционному и муниципальному праву. Только за последние 10 лет в диссертационном совете ТюмГУ по специальности «Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право» защищено 7 докторских и 71 кандидатская диссертация. Научный консультант по всем докторским диссертациям и научный руководитель по 32 кандидатским диссертациям — **Г.Н. Чеботарев**, который более 25 лет возглавляет кафедру конституционного и муниципального права. Большинство кандидатских диссертаций защищено по муниципальному праву.

Научная школа объединяет около 40 докторов и кандидатов юридических наук. Значительная их часть посвятили свои исследования проблемам местного самоуправления, взаимодействия государственной и муниципальной властей, организации территориального общественного самоуправления, муниципальной правовой ответственности, реализации полномочий органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности.

После защиты продолжают работать на кафедре конституционного и муниципального права доценты **Д.А. Авдеев, О.А. Теплякова, Д.О. Тепляков, К.А. Иванова, И.А. Тарасевич**. На условиях совместительства на кафедре преподают доктора юридических наук, профессора **М.С. Матейкович, Н.М. Добрынин, В.И. Осейчук, С.А. Савченко, А.А. Мишунина**, защитившие докторские диссертации в диссертационном совете ТюмГУ.

Поработав несколько лет на кафедре, несколько человек перешли на должности заведующих другими кафедрами, филиалами университета. Так, **А.В. Ларионов**, защитивший в 2005 году кандидатскую диссертацию по теме «Конституционно-правовые основы управления муниципальной собственностью в РФ», несколько лет возглавлял филиал университета в г. Нягань Ханты-Мансийского автономного округа —

Югры, сейчас заведует кафедрой государственного и муниципального управления Института государства и права ТюмГУ. **А.В. Зайцева**, защитившая кандидатскую диссертацию на тему «Правовые проблемы муниципального управления в сфере труда» (2004 г.), заведует кафедрой трудового права Института государства и права ТюмГУ.

Доцентом кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета трудится **Н.Н. Жадобина**, защитившая кандидатскую диссертацию на тему «Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления» (2001 г.)

Несколько лет проработала руководителем филиала ТюмГУ в г. Когалыме Ханты-Мансийского автономного округа — Югры **М.С. Андреева (Долгополова)**. Тема ее диссертации — «Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации» (2005 г.). На протяжении ряда лет после окончания Тюменского государственного университета, аспирантуры в должности заместителя заведующего кафедрой, заместителя директора Института государства и права трудился нынешний ректор ТюмГУ **В.Н. Фальков**.

Некоторые исследователи, успешно осуществившие научную и педагогическую деятельность на кафедре, после перехода на практическую работу в органы государственной власти и местного самоуправления по-прежнему участвуют в научно-педагогической деятельности кафедры.

**Н.А. Шевчик**, защитившая кандидатскую диссертацию по теме «Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия» (2001 г.), многие годы преподавала муниципальное право, работая первым заместителем губернатора Тюменской области.

В структурных подразделениях Правительства Тюменской области на разных должностях работают бывшие преподаватели кафедры **Н.А. Соловьева** (тема диссертации — «Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации» (2008 г.), **О.А. Потанских** (тема диссертации — «Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления»

(2011 г.), **А.Н. Панфилов** (тема диссертации — «Полномочия органов местного самоуправления в области охраны объектов культурного наследия: проблемы правового регулирования и реализации» (2011 г.), **А.А. Шишкин** (тема диссертации — «Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в РФ» (1999 г.) и другие.

Несколько лет работал советником губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа бывший студент, аспирант, доцент кафедры **Д.Г. Жаромских** (тема диссертации — «Конституционное право на осуществление местного самоуправления и его защита судебными органами конструкционного (уставного) контроля в РФ» (2001). В настоящее время он избран депутатом Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа.

А преподаватель кафедры **Е.П. Стружак** после защиты диссертации (тема — «Правовой статус кандидатов в выборные органы, на выборные муниципальные и государственные должности в РФ» (2003 г.), поработав заместителем руководителя аппарата губернатора Тюменской области, перешел по приглашению мэра г. Москвы С.С. Собянина на должность первого заместителя руководителя Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы.

Работают преподаватели кафедры и в органах местного самоуправления. **С.Г. Гуркова**, защитившая кандидатскую диссертацию на тему «Ретроспективная муниципально-правовая ответственность, ее основания и стадии привлечения (теоретико-правовой аспект)» (2009 г.), перешла на работу в администрацию г. Тюмени, продолжает сотрудничать с кафедрой.

Участниками научной школы за последние пять лет опубликовано 11 монографий, 12 учебников и учебных пособий, свыше 120 научных статей.

Руководитель научной школы **Г.Н. Чеботарев** является автором, соавтором 8 монографий, ответственным редактором и одним из авторов двух учебников для бакалавров «Муниципальное право России» (2005 г., 2006 г.), учебника для магистрантов «Актуальные проблемы муниципального права» (2015 г.), опубликованных в издательстве «Норма» и допущенных учебно-методическим объединением по образованию в области юриспруденции в качестве учебников для вузов России. Им опубликовано свыше 160 научных работ, в том числе статьи по конституционному и муниципальному праву в журналах и сборниках США, Великобритании, Франции, Германии, Японии, Австралии, Финляндии, Швеции, Украины, Сербии, Эстонии. Он выступал с лекциями в университетах Германии, Финляндии, Эстонии, Казахстана, Узбекистана. В соавторстве с кандидатом юридических наук **С.Г. Гурковой** издана монография «Муниципально-правовая ответственность как гарантия осуществления местного самоуправления в интересах населения» (2011 г.). В соавторстве с **А.Н. Панфиловым** опубликована монография

«Компетенция местного самоуправления» (2012 г.). В соавторстве с **К.А. Ивановой** издана монография «Общественные инициативы как компонент гражданского общества» (2015 г.).

Исследовательскую деятельность участников научной школы отличает синергетический подход к проведению теоретических исследований и внедрению полученных научных результатов в практику органов государственной власти и местного самоуправления.

Преподаватели кафедры **Г.Н. Чеботарев**, **В.И. Ульянов**, **В.Ф. Кириллов** были официальными представителями Тюменской области на Конституционном совещании, участвовали в формулировании редакции части 4 ст. 66 Конституции РФ, заложившей основу для конструктивного взаимодействия области и входящих в ее состав автономных округов.

На этапе формирования системы местного самоуправления в РФ в девяностые годы **Г.Н. Чеботарев**, будучи заместителем председателя Совета по местному самоуправлению при губернаторе Тюменской области, научно обосновал поселенческую модель организации местного самоуправления, которая легла в основу принятого Закона Тюменской области «О местном самоуправлении». В своей монографии «Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации», научных статьях **Г.Н. Чеботарев** проследил эволюцию местных органов власти, предложил концепцию разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, механизма их эффективного взаимодействия. Им обоснована категория «предметы совместного ведения органов государственной власти и местного самоуправления», получившая признание в ряде научных работ юристов.

Многие научные выводы, рекомендации, изложенные в работах участников школы, были использованы в законотворческой деятельности Тюменской областной Думы, Законодательного собрания Ямало-Ненецкого автономного округа и Думы Ханты-Мансийского автономного округа. Преподаватели кафедры участвовали в разработке Устава Тюменской области и Устава г. Тюмени, ряда законов области, автономных округов. Доцентами **В.Н. Фальковым** и **С.Г. Гурковой** разработан модельный закон «Об общественном контроле в субъекте РФ». **Г.Н. Чеботарев** является соавтором научно-практического комментария к Уставу Тюменской области, учебного пособия «Основы законодательства Тюменской области». В качестве депутата Тюменской городской Думы (2008–2012) участвовал в муниципальном нормотворчестве. Им разработан модельный проект закона субъекта Российской Федерации «О территориальном общественном самоуправлении».

Коллектив кафедры конституционного и муниципального права проводит исследования по грантам РГНФ: «Защита прав ребенка в русско-финской семье: международные стандарты, межкультурные различия, конституционно-правовое регулирование»

(2014–2016), а также под руководством профессора кафедры *М.А. Риэскинен* «Доступ граждан и организаций к реализации внешней политики Российской Федерации по отношению к Северным странам» (2015). Старший преподаватель кафедры *К.А. Иванова* проводит исследования по гранту РГНФ для молодых ученых по теме «Развитие института общественных инициатив граждан в Российской Федерации и за рубежом» (Франция, Великобритания, США) (2015). Кафедра также проводила исследования по государственному контракту Министерства образования и науки РФ: «Сеть социальной юридической помощи» (2012–2013), по государственным контрактам с органами государственной власти субъектов РФ.

Много внимания сотрудники кафедры уделяют привлечению студентов и аспирантов к научно-исследовательской деятельности. Под руководством доцентов *О.А. Тепляковой*, *К.А. Ивановой* в течение многих лет работает научный кружок студентов. Его участники неоднократно занимали призовые места на Всероссийских олимпиадах, конкурсах по конституционному праву, включались в творческие научные коллективы для выполнения исследований по грантам РГНФ. Под научным руководством доцента *Д.А. Авдеева* студенты Института государства и права ТюмГУ стали финалистами в V конкурсе по конституционному правосудию «Хрустальная Фемида», проводимом Конституционным судом Российской Федерации, заняли второе место во II региональном туре Всероссийской Олимпиады по направлению «Юриспруденция», первое место в номинации «Конституционное право» во Всероссийском конкурсе научных работ молодых ученых «Личность, общество, государство и право. Проблемы соотношения и взаимодействия».

*Г.Н. Чеботарев* является председателем диссертационного совета по защите докторских диссертаций по конституционному праву, конституционному судебному процессу, муниципальному праву; административному праву, административному процессу при ТюмГУ.

Участники школы ведут активную научно-общественную деятельность. *Г.Н. Чеботарев* избирался заместителем председателя правления Ассоциации юристов России, на протяжении ряда лет возглавлял Союз юристов Тюменской области. В настоящее время является заместителем председателя Международного Союза юристов, членом координационного совета Ассоциации юридических вузов, председателем Общественной палаты Тюменской области, членом научно-консультативного совета Общественной палаты Российской Федерации.

Преподаватели кафедры *А.А. Шишкин*, *М.С. Матейкович*, *В.Н. Фальков*, *Е.П. Стружак*, *А.С. Николоев* в разные годы были членами областной избирательной комиссии. *Д.А. Авдеев* является председателем Тюменского отделения Межрегиональной ассоциации конституционалистов. *В.Н. Фальков* возглавляет Совет ректоров Тюменской области, Тюмен-

скую городскую ассоциацию юристов России, избран депутатом Тюменской городской Думы.

*Г.Н. Чеботарев* награжден орденом «Трудового Красного знамени» (1981 г.), тремя медалями. В 2004 году присвоено звание «Заслуженный юрист Российской Федерации». В 2005 году присвоены звания «Почетный работник науки и образования Тюменской области», «Заслуженный деятель науки Ханты-Мансийского автономного округа — Югры». В декабре 2008 года награжден Почетной грамотой Президента Российской Федерации за активное участие в подготовке проекта Конституции Российской Федерации и большой вклад в развитие демократических основ Российской Федерации. В мае 2010 года награжден Почетным знаком «Ученый года». В июле 2011 года за заслуги в области образования и многолетнюю плодотворную деятельность награжден орденом Почета.

Преподаватели кафедры *В.Н. Фальков*, *Д.О. Тепляков*, *Н.М. Добрынин*, *М.С. Матейкович*, *Д.А. Авдеев* награждены Почетными знаками Тюменской областной Думы, Почетными грамотами губернатора Тюменской области.

Преподаватели кафедры, защитившие докторские диссертации, обеспечивают преемственность в проведении научных исследований по проблемам муниципального права. Так, под руководством доктора юридических наук, профессора *М.С. Матейковича* кандидатские диссертации по муниципальному праву защитили *Д.О. Тепляков* (тема диссертации — «Полномочия органов местного самоуправления городского округа в муниципальном бюджетном процессе (муниципально-правовое исследование)» (2011 г.), *С.А. Тегенцев* (тема диссертации — «Совершенствование муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации» (2011 г.).

Под руководством опытных преподавателей кафедра готовит новое пополнение специалистов по публичному праву. Состоялись два выпуска магистрантов, обучавшихся по программе двойных дипломов «Правовая организация деятельности органов публичной власти», реализуемой совместно с университетом Лотарингии на французском языке.

Победа Тюменского госуниверситета во Всероссийском конкурсе 5/100 ставит новые задачи и перед участниками научной школы по повышению международной конкурентоспособности. Разрабатываются новые программы двойных дипломов совместно с университетами г. Таллинна, Алма-Аты, совершенствуются образовательные технологии, активизируется публикационная активность преподавателей кафедры. Только за последние три года участниками научной школы опубликовано 7 научных статей в журналах, индексируемых в Web of Science, Scopus.

Коллектив научной школы пополняется молодыми перспективными исследователями, успешно развивается, нацелен на новые научные достижения.

## Научная школа «Городское право и правовые проблемы урбанизации»

**Таболин Владимир Викторович**, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Государственного университета управления

### Scientific School: "Urban Law and Legal Issues of Urbanization"

**Tabolin Vladimir V.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law of the State University of Management

Возглавляет научную школу «Городское право и правовые проблемы урбанизации» **Владимир Викторович Таболин**<sup>1</sup>, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Государственного университета управления, почетный профессор Европейского политехнического института (Чешская Республика).

Формирование современного городского права в России, в отличие от средневекового западноевропейского городского права, началось в период позднего средневековья (XVI–XVII века) и активно продолжалось до начала XX века. Этот этап характеризуется рядом важных правовых актов, заложивших основу российского городского права: Уложение царя и великого князя Алексея Михайловича (1649 г.), Указ царя Петра I «Об учреждении в городах Бурмистерской Палаты и Земских изб и об исключении их из ведомства Воевод и Приказов» (1699 г.), Указы: «Об учреждении по всем городам Магистратов, на основании Рижского и Ревельского Регламента», «О разделении городов на пять частей сообразно народонаселению», «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» императрицы Екатерины II 1785 года, Уставы столичных городов: С. Петербурга и Москвы, Городовое положение императора Александра II 1870 года, Городовое положение 1892 года императора Александра III и др.

Дореволюционные ученые-правоведы, социологи и историки посвятили целый ряд своих трудов исследованию становления и развития городского права в России: **А.И. Васильчиков**. «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (в 3 тт. СПб. : Тип. В.В. Пратц, 1872), **В.П. Безобразов**. «Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть: Статьи» (СПб. : Типография В. Безобразова и Ко., 1882), **В.И. Сергиевич**. «Вече и князь» (М., 1867), **А.Д. Градовский**. «История местного управления в России» (в 2 т. СПб.: печатня В. Головина, 1868), **И.И. Дитятин**. «Устройство и управление городов России» (в 2 т. СПб., 1875), **А.О. Плошинский**. «Го-

родское или среднее состояние русского народа в его историческом развитии, от начала Руси до новейших времен» (СПб., 1852), **Д.Я. Самоквасов**. «Древние города России» (СПб. : Тип. Замысловского, 1873) и др.

В советский период непосредственным документом, регулировавшим во второй половине XX века городскую власть, был Закон РСФСР от 29.07.1971 «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР», который устанавливал основные принципы образования и деятельности городского, районного в городе Совета народных депутатов, его права и обязанности, организацию работы городского совета и его исполнительного комитета, статус депутатов, участие населения в работе совета и др.

В этот период фундаментальной работой по городскому праву и хозяйству стала монография профессора **Л.А. Велихова** «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства» (в 2 частях. М.-Л., 1928), которая, к огромному сожалению, была уничтожена, а автор репрессирован в 1937 г. Всего два экземпляра сохранились и были вновь переизданы только в начале 90-х годов XX века. Также социолог **Н.П. Анциферов** издает весьма значимый труд — «Пути изучения города, как социального организма. Опыт комплексного подхода» (Л., 1926).

Юридическая наука о городском праве не стояла на месте, и ряд советских авторов публиковали специальные исследования в области городской власти и управления: **А.И. Лепешкин**. «Местные органы власти Советского государства (1917–1920 гг.)» (М. : Госюриздат, 1957), **Л.А. Григорян**. «Советы — органы власти и народного самоуправления» (М., 1965), **Б.Н. Габричидзе**. «Городские Советы депутатов трудящихся» (М., 1968), **В.С. Основин**. «Городской совет — орган социального управления» (М. : Юридическая литература, 1983), **Б.С. Хорев**. «Городские поселения в СССР (проблемы роста и их изучения)» (М., 1968) и др.

Новый период «возрождения» городского права в Российской Федерации связан в первую оче-

<sup>1</sup> См., напр.: Таболин В.В. Право муниципального управления. М. : ЭЛИГ, 1997 ; Таболин В.В. Самоуправление в крупном городе. М. : Академия МВД России, 1999 ; Таболин В.В., Корнев А.В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах. М. : Формула права, 2000 ; Таболин В.В., Емельянов А.С., Черногол Н.Н. Экономика города: правовой аспект. М. : Финансы и статистика, 2004 ; Таболин В.В. Основы городского права (курс лекций). М. : ИД «Юриспруденция», 2006 ; Таболин В.В., Строгонова Н.А. Самоуправление в городах федерального значения. М. : Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы, 2009 ; Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М. : ИГ «Юрист», 2012.

редь с принятием Конституции РФ в 1993 году, которая в статье 131 закрепила городскую форму как одну из территориальных основ местного самоуправления. Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ и от 06.10.2003 № 131-ФЗ и другие существенно расширили данное конституционное положение, что позволяет сегодня говорить о городском праве как сформировавшемся институте муниципального права.

К основным направлениям современного городского права можно отнести следующие:

- правовое понятие и сущность города, его правовая и социально-экономическая структура;
- городское право как институт муниципально-го права;
- город как субъект права;
- правовой статус современных городов;
- понятие территориально-правовой основы города;
- правовой статус, принципы формирования и виды городских территорий;
- особенности территориально-правовой основы и организации власти в мегаполисах и урбанизированных регионах;
- международно-правовое регулирование жизнедеятельности городов;
- правовые проблемы урбанизации;
- правовая сущность городских органов власти и управления;
- правовые основы взаимодействия органов городского самоуправления с государственными органами;
- правовые особенности организации власти и управления в городах федерального значения;
- правовое регулирование участия населения и общественных организаций в управлении крупным городом<sup>2</sup>;
- правовое содержание понятия городского хозяйства и его структуры;
- правовое регулирование организации оказания государственных и муниципальных услуг населению города;

— правовое регулирование охраны природы и обеспечения экологической безопасности в городе;

— правовые аспекты регулирования экономической системы города;

— правовые основы формирования и управления городской собственностью;

— правовое регулирование финансово-бюджетных отношений в городе.

Среди современных ученых-правоведов можно назвать тех, кто активно исследует проблемы современного городского права: **В.В. Таболин**, заложивший в своих диссертационных и монографических работах основы российского городского права еще в 90-е годы прошлого века, в настоящее время им опубликовано более 60 научных работ по вопросам городского права и правовых проблем урбанизации; **Ю.М. Алпатов** — в значительном количестве работ исследует различные аспекты городского самоуправления, в частности вопросы организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге; **А.А. Джагарян** выдвигает социально-правовую проблему права жителей на город; **А.В. Корнев** (совместно с **В.В. Таболиным**) рассматривал правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах; **Н.Н. Черногор** (совместно с **В.В. Таболиным и В.С. Емельяновым**) — правовые аспекты экономики города; **И.В. Упоров** исследует такие территориально-правовые аспекты города как городской округ, городская агломерация и пригород; **А.В. Томилов** анализировал правовое регулирование городского местного самоуправления в Российской Федерации; **В.В. Григорьев** исследовал правовое регулирование городского хозяйства в Российской Федерации; **О.В. Чернова** рассматривала правовые и организационные основы непосредственной демократии при формировании государственных и муниципальных органов власти в городе Москве и др.

Ряд своих статей городскому самоуправлению посвятили такие известные ученые как **В.И. Васильев**, **Т.М. Бялкина**, **В.В. Невинский** — представители других научных школ в муниципальном праве.

<sup>2</sup> Гельман В., Рыженков О., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России 1991–2001. СПб., 2002 // Социологические исследования. 2004. № 3.