

ВОПРОСЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Статья посвящена некоторым аспектам институционализации муниципально-правовой политики как особой разновидности правовой политики в Российской Федерации. Определены элементы (сущность, цели, принципы, приоритетные направления), составляющие ее собственное содержание и самостоятельное значение.

Ключевые слова: правовая политика, муниципально-правовая политика, местное самоуправление.

Под правовой политикой можно понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность соответствующих структур (прежде всего государственных и муниципальных органов) по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности [1, с. 26].

Выделение особой формы правовой политики – муниципально-правовой – обусловлено потребностью создать необходимые правовые условия для развития демократических принципов организации и осуществления местного самоуправления в интересах общества и государства.

Муниципально-правовая политика, являясь особой разновидностью правовой политики, представляет собой опосредованную правом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также местного сообщества по укреплению механизмов участия населения в самоуправлении, созданию организационно-правовых условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований, построению теоретически обоснованной и эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

На первом этапе теоретического осмысления понятия «муниципально-правовая политика» мы исходим из необходимости решения следующих задач. Во-первых, установить четко специфические признаки, характеризующие содержательную определенность деятельности соответствующих субъектов по созданию эффективного механизма правового регулирования местного самоуправления. Во-вторых, через общий родовый признак – использование правовых средств и юридических конструкций – включить муниципально-правовую политику в общий класс однородных объектов – «правовую политику». Такой подход имеет важное значение для определения институциональных начал российской муниципально-правовой политики.

Очевидно, что собственное содержание и самостоятельное значение муниципально-правовой политики наряду с другими видами правовой политики обуславливают

* © Корсакова С.В., 2011

Корсакова Светлана Владимировна (korsakova@narod.ru), кафедра государственно-правовых дисциплин Российской академии правосудия, 344038, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, 66.

особенности местного самоуправления как многопланового явления, которое может быть охарактеризовано с различных точек зрения. Продолжительная дискуссия среди юристов по проблеме понятия и сущности местного самоуправления так и не привела пока к выработке единой его концепции, что объясняется относительной новизной данного института и «постоянным поиском оптимальных путей развития Российского государства, укрепления “управленческой вертикали” в сочетании с демократическими принципами организации власти на местах...» [2, с. 7].

Наряду с этим следует признать отсутствие единого теоретико-методологического подхода к изучению такого сложного института, как местное самоуправление. Представители различных отраслевых юридических наук при исследовании проблем местного самоуправления используют свой понятийно-категориальный аппарат, позволяющий осуществить их содержательный анализ на «собственном языке». В рамках каждого из существующих подходов местное самоуправление рассматривается с какой-либо одной стороны. Эту сторону представители той или иной концепции определяют как его сущность, обособливаясь при этом от других его сторон и проявлений.

С другой стороны, неопределенность дефиниции «местное самоуправление» порождается тесной взаимосвязью правовой науки и законодательства: законодатель в своей деятельности руководствуется положениями правовой науки, а наука формулирует свой понятийно-правовой аппарат, основываясь на действующем законодательстве.

Нужно ли доказывать, что отсутствие единой концепции сущности и природы местного самоуправления не способствует стабильности его развития и ясности цели реформирования этого института? Думается, что нет. Очевидна необходимость консолидации усилий ученых и практиков по выработке согласованной теории, понятийного аппарата и методологии в сфере местного самоуправления, что должно найти закрепление в концепции муниципально-правовой политики Российской Федерации.

По нашему мнению, доктринальной основой муниципально-правовой политики России могут служить идеи дуализма местного самоуправления. Муниципально-правовая политика должна исходить из уникальности этого института, сочетающего в себе публично-правовые и общественные интересы, имеющего собственные цели, задачи и функции, специфические способы и формы их осуществления.

Являясь составной частью правовой политики Российской Федерации, муниципально-правовая политика обладает всеми ее характерными признаками, среди которых непосредственная связь с правом, юридической деятельностью и соответствующим пространством, юридическими средствами и механизмами; государственно-волевой характер, властно-императивное содержание; публичность, официальность и др.

Специфическими признаками, характеризующими содержательную определенность муниципально-правовой политики, являются следующие:

— **особый объект — местное самоуправление.** Муниципально-правовая политика охватывает своим воздействием муниципальное право, а посредством него и, во-первых, *общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления, формирования и развития его основ, среди которых отношения, связанные:*

— с образованием и преобразованием муниципальных образований, установлением и изменением их границ, выявлением мнения населения по данным вопросам;

— определением организационной структуры местного самоуправления, принятием и регистрацией уставов муниципальных образований, формированием и организацией работы выборных и иных органов местного самоуправления, избранием (назначением) выборных и иных должностных лиц местного самоуправления, избранием (назначением) выборных и иных должностных лиц местного самоуправления, организацией их работы, а также муниципальной службы;

- установлением компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления, разграничением полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- организацией межмуниципального сотрудничества (создание объединений муниципальных образований и др.), формированием органов территориального общественного самоуправления, иных общественных структур в системе местного самоуправления;
- во-вторых, общественные отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения населением и (или) органами местного самоуправления, среди которых отношения, связанные:
 - с управлением муниципальным имуществом, средствами местных бюджетов, установлением местных налогов и сборов;
 - реализацией полномочий местного самоуправления по решению вопросов образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, торгового, бытового и иного обслуживания населения, а также строительства, землепользования, транспорта, охраны общественного порядка и иных вопросов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований;
 - социально-экономическим развитием муниципального образования, формированием его материально-технической базы (создание муниципальных предприятий и учреждений, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития и т. д.);
 - решением органами местного самоуправления вопросов, не отнесенных Конституцией, федеральным законодательством к вопросам местного значения соответствующего муниципального образования, а также к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из компетенции соответствующих органов местного самоуправления законодательством РФ или субъекта РФ;
 - и, наконец, общественные отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- в муниципально-правовой политике диалектически **сочетаются интересы местных сообществ как территориальных коллективов и государственные интересы**, через гармонизацию которых достигается стабильность обозначенных выше общественных отношений;
- **специфика субъектного состава**: население муниципального образования (местное сообщество), органы местного самоуправления и их должностные лица; органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации; общественные объединения и организации; средства массовой информации и др.;
- **многоуровневость**. Муниципально-правовая политика в зависимости от уровня своего осуществления может быть общенациональной, региональной (субъекта Федерации) и локальной (конкретного муниципального образования). Нам представляется ошибочной позиция Ю.Б. Багаутдиновой, утверждающей, что «муниципально-правовая политика – это деятельность, которая осуществляется на территории конкретного муниципального образования» [3, с. 34], а «основными ее субъектами являются органы местного самоуправления» [3, с. 29]. Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, наделенные собственными полномочиями в сфере местного самоуправления, реализуют ее на основе нормативного и организационного механизмов, определяют цели и пути их достижения [4];
- формирование и реализация муниципально-правовой политики требуют от органов государственной власти и местного самоуправления **активного взаимодействия (сотрудничества) со всеми институтами гражданского общества и общественностью**.

Муниципально-правовая политика имеет определенную структуру, поэтому ее можно институционализировать в виде совокупности элементов, включающей в себя сущность, цели, принципы и приоритетные направления муниципально-правовой политики.

Сущность муниципально-правовой политики состоит в правовом закреплении и гарантировании местного самоуправления на основе предоставления организационно-юридических условий осуществления права населения на решение вопросов местного значения, исходя из своих интересов, и поддержания баланса интересов местных сообществ и государства.

Муниципально-правовая политика призвана обеспечивать плодотворное действие муниципальных правотворческих и правоприменительных органов; формировать условия для полноценного развития систем местного самоуправления; создавать благоприятные предпосылки для раскрытия и реализации человеческого потенциала в целях устойчивого социально-экономического развития, повышения уровня жизни в российских городах и селах [5, с. 7]. Таким образом, она осуществляется в целях создания организационно-правовых условий для реализации населением муниципальных образований права самостоятельно и эффективно, непосредственно и (или) через органы местного самоуправления решать вопросы местного значения и оптимизации взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Эффективность муниципально-правовой политики во многом зависит от выработки и реализации ею правовых принципов, на основе которых осуществляется соответствующая деятельность местного сообщества, органов государственной власти и местного самоуправления, а также степени четкости в определении приоритетов проведения политики. Принципами муниципально-правовой политики в Российской Федерации являются приоритет прав и основных свобод человека и гражданина, законность, согласованность с международно-правовыми стандартами местного самоуправления, принцип самостоятельности местного самоуправления в сочетании с принципом единства публичной власти, а также принципы социально-политической обусловленности, комплексности и научной обоснованности.

Муниципально-правовая политика – системная деятельность, в которой на уровне правовых идей (концепций) формируются основные направления регулирования местного самоуправления, получающие затем воплощение в правовых нормах. Правовые нормы, в свою очередь, будучи элементом механизма правового регулирования, реализуются в муниципальных правоотношениях, участники которых посредством осуществления своих прав и обязанностей в конечном итоге должны способствовать достижению основных целей развития местного самоуправления на определенном временном этапе.

Теоретико-правовое видение муниципально-правовой политики в настоящее время только складывается [3; 6–10], однако признание ее в качестве самостоятельной категории юридической науки не вызывает сомнения. К настоящему времени сформировались предпосылки для концептуализации научного знания о различных аспектах муниципально-правовой политики как составной части правовой политики Российской Федерации, ее сущности, разновидностях, целях, принципах, формах и механизмах реализации, о ее реальном и желательном состоянии.

Признавая необходимость дальнейшего развития теоретических исследований муниципально-правовой политики, следует заметить, что особое значение в современный период имеют попытки смещения акцентов в плоскость задач практической эффективной политики, что актуализирует разработку доктринального документа, призванного стать ориентиром в проведении реформы местного самоуправления, – концепции муниципально-правовой политики в Российской Федерации.

Библиографический список

1. Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во Саратов. акад. права, 2010. 276 с.
2. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблема теории и правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 408 с.
3. Багаутдинова Ю.Б. Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 170 с.
4. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [федер. закон; принят Гос. Думой 16.09.2003 г.; по состоянию на 29.12.2010 г.]. М., 2011.
5. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005. 240 с.
6. Колесников А.В. Муниципально-правовая политика в современной России // Правовая политика России: теория и практика: монография/ под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: ТК Велби: Проспект, 2006. 752 с.
7. Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1. С. 55–60.
8. Корсакова С.В., Малько А.В. Муниципально-правовая политика: сущность, принципы, приоритеты // Правоведение. 2009. № 1. С. 92-105.
9. Малько А.В., Затонский В.А. Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления российской государственности // Закон. 2006. № 11. С. 89–94.
10. Трофимов В.В. Доктринальные основания муниципально-правовой политики: социолого-эмпирический компонент // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8. С. 7–10.

*S.V. Korsakova**

ISSUES OF INSTITUTIONALISATION OF MUNICIPAL LEGAL POLICY: GENERAL THEORETIC ASPECT

The article is dedicated to some aspects of institutionalisation of municipal legal policy as a peculiar variety of legal policy in the Russian Federation. The author defines the elements (matter, purposes, principles, priority directions) which compose its own content and independent meaning.

Key words: legal policy, municipal and legal policy, local self-government.

* *Korsakova Svetlana Vladimirovna* (korsakova@narod.ru), the Dept. of State-Legal Disciplines, Russian Academy of Justice, Rostov-on-Don, 344038, Russian Federation.