

Дончевский Г.Н.  
Дончевская М.Г.<sup>1</sup>

**«Судьбоносные» вопросы муниципализации России:  
есть ли принципиальные ответы?**

Одна из фундаментальных черт постсоветской эволюции российского общества — развитие местного самоуправления как определенной системы организации власти на местах. На этой основе интенсивно формируется муниципальное право (как относительно самостоятельная отрасль права), соответственно — вузовская учебная дисциплина «Муниципальное право России». Ее изучение конституировано образовательным стандартом в качестве одной из обязательных дисциплин по специальности «Юриспруденция», однако очевидна значимость подобных курсов и для будущих экономистов, в первую очередь специализирующихся на муниципальной экономике (вопросах муниципальной собственности, муниципальных финансов и т.п.), осваивающих хозяйственные проблемы диалектики государственного управления и местного самоуправления, регулирования территориального развития России. Ознакомление с новой дисциплиной необходимо и занимающимся этими проблемами экономистам-исследователям, а также работникам соответствующих управленческих органов муниципального, регионального и федерального уровней.

Об этом убедительно свидетельствует выпущенное издательством «ЮНИТИ-ДАНА» второе издание учебника «Муниципальное право Российской Федерации», написанное авторским коллективом под руководством доктора юридических наук, профессора, судьи Конституционного суда РФ Н.С. Бондаря (М., 2002). Специфика названного учебника, его принципиальное отличие от большинства аналогичных учебных (да и научных) изданий, в которых преобладает формально-юридический комментаторский подход, основанный на конструировании «структурных элементов» предмета муниципального права, исходя из текста Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», — концептуаль-

<sup>1</sup> Дончевский Григорий Никифорович — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой управления, директор Центра технологизации региональной и муниципальной деятельности Института экономики и ВЭС ЮФУ.

Дончевская Мария Григорьевна — доктор права (Франция), к.ю.н., первый заместитель директора Центра технологизации региональной и муниципальной деятельности ИЭ и ВЭС ЮФУ.

ная трактовка данного предмета как особой системы общественных отношений, возникающих на базе самоорганизации населения по месту жительства и соответствующей системы норм и институтов. Вытекающее из этой трактовки оглавление учебника таково: 1 «Муниципальное право — новая отрасль права Российской Федерации»; 2 «История возникновения, развитие и перспективы местного самоуправления в России»; 3 «Местное самоуправление и его компетенция»; 4 «Территориальные основы местного самоуправления»; 5 «Непосредственное волеизъявление граждан и другие формы местного самоуправления»; 6 «Органы и должностные лица местного самоуправления. Муниципальная служба»; 7 «Финансово-экономические основы местного самоуправления»; 8 «Полномочия органов местного самоуправления при решении различных вопросов местного значения»; 9 «Гарантии местного самоуправления. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления».

•••

Перевернута последняя страница достаточно объемного труда. Позади осталось на редкость увлекательное чтение, казалось бы, одного из самых скучных печатных жанров — вузовского учебника. Результат чтения — ворох исписанных страниц и внутреннее смятение от задачи «написать рецензию». Вариантов, как всегда, несколько. Первый — составить более или менее краткий конспект учебника, сопроводив его своими комментариями. Второй — взять несколько подобных учебников (благо, количество оных можно сосчитать на пальцах одной руки) и произвести их сравнительный анализ. Третий — взять за основу собственное представление о структуре и содержании муниципального права, а рецензируемый труд использовать для подтверждения или противопоставления этому собственному представлению. Есть и другие. Однако следовать придется все-таки одному.

И мы сделали свой собственный выбор. Он отталкивается от того, что муниципальное право (как, впрочем, и вообще вся муниципальная проблематика) является не только новейшим явлением российской жизни, но явлением таким, которое затрагивает первичные, исходные, самые массовидные начала (самый уклад!) этой жизни. В конечном итоге именно от того, как понимаются эти начала, именно от того, как они реализуются в повсеместном и повседневном действии россиян и формирующих российскую государственность институтов, — именно от этого и в ничтожно малом и в бесконечно большом зависит все то, что мы коротко называем «будущее России».

Нет смысла предаваться иллюзиям: в России, смятой и скомканной хаотичной тектоникой перемен, слишком (действительно слишком!)

много и векторов будущего и представлений о нем. Настолько много, что Россия вот уже целое десятилетие балансирует на грани: оставаться ей единым народом или все-таки расколоться на множество национальных и территориальных «квартир» («княжеств», «теремов», «хат», «улусов» и т.п. – кому что нравится). И все это огромное множество противодействующих сил и тенденций со всей энергией сшибаются на исходном образе, начальной клеточке российского будущего – на муниципальной проблематике, ломая и корежа ее, каждая на свой собственный лад.

А вместе с тем, именно в области этой проблематики Россия сделала (сама, по всей видимости, еще того не понимая) такой прорыв, которому сегодня нет равного в мире. Именно здесь она создала то самое «ноу-хау», последовательное и повсеместное освоение которого сулит обеспечить России и самые амбициозные темпы роста, и самое демократичное устройство общественно-политической жизни, и самые надежные источники общенационального процветания.

Но вместо повсеместного и последовательного освоения муниципальщину рвут на куски, препарируют как мертвую собаку. Кто из недоумия, кто из ревности, кто из ощущения угрозы своим планам, кто «за компанию», кто просто на всякий случай... Ее пинают и с «права» и с «лева», и с «верху», и с «низу». Ее, бедолагу, топчут-вытаптывают и губернаторы/президенты, и партийцы/общественники, и – внимание! – сами муниципалы/самоуправленцы.

В итоге российское муниципальное движение, как муха в паутине, все больше и больше запутывается в собственных вопросах. А сами вопросы шаг за шагом приобретают характер проклятых.

И над Россией – в который уже раз! – начинает витать: «А ну его к ляху, эту треклятущую муниципальщину! А ну его к ляху, этот очередной источник народной радости и добра! А ну его к ляху...»

Но – чу! – «забрезжил свет в конце тоннеля». Сдается, появилась, наконец, возможность услышать ответы на самые тупиковые, самые страшные и, как до сих пор казалось, самые неразрешимые вопросы, от которых зависит жизнь и смерть муниципального движения в России<sup>1</sup>.

Постараемся сформулировать эти вопросы и предоставить читателю возможность увидеть, какие ответы дает на них лежащий перед нами учебник. В этом и будет состоять избранный нами вариант под-

<sup>1</sup> Интересное наблюдение. В самом начале одного из многодневных международных семинаров в Сочи мы показали главе администрации одного из южнороссийских районов рецензируемый учебник. Внимательно полистав его в течение одного часа, тот в перерыве подошел к руководителю семинара и, показывая ему учебник, сказал: «Я доволен посещением Вашего семинара. Считаю, что цель моего приезда на него уже достигнута на сто процентов».

хода к написанию рецензии, проблему которого мы ставили в начале данного материала.

Но вначале дадим полный перечень тех вопросов, которые уже выкристаллизовались в ходе десятилетней истории борьбы за муниципальную власть (и с самой этой властью – там, где она пустила свои первые ростки) и нерешенность которых стала не только камнем преткновения на пути развития муниципального движения, но и угрозой самому существованию этого движения. Вот список этих вопросов, выстроенных в порядке их внутренней логики:

1. Каково соотношение между муниципальной властью и местным самоуправлением?

2. Кто именно является исходным (первичным) носителем воли на осуществление муниципальной власти?

3. В чем состоит основной источник ресурсов на осуществление муниципальной власти?

4. Каков механизм образования компетенции муниципальной власти (определения, «разграничения» ее основных полномочий)?

5. В чем состоит основная обязанность муниципальных органов власти, основной критерий оценки эффективности их деятельности?

Таковы «проклятые вопросы» российского муниципального движения. Какие же ответы на них мы находим в рецензируемом нами труде?

### **1. Соотношение муниципальной власти и местного самоуправления.**

Данная проблема является краеугольной для определения отношения к российскому муниципальному движению. Практически любая из занимаемых позиций может быть сведена и, в конечном итоге, сводится к одной из двух: или в процессе муниципализации мы видим только развитие одной из форм (пусть даже самой важной) *организации* деятельности людей; или же муниципализация жизни по существу представляет собой процесс возникновения и развития особой (пусть даже «самой незначительной») формы публичной *власти*. В первом из названных случаев муниципализация, представленная как процесс развития местного самоуправления, задействует для своего осуществления властно-правовой ресурс, сосредоточенный за ее собственными пределами – в государственной форме публичной власти. Во втором случае муниципализация означает, что процессы развития местного самоуправления, составляя ее материальную, «до-юридическую» основу, ведут тем не менее дальше, к формированию собственного властно-правового ресурса, который и питает (обеспечивает) собою вышеуказанные процессы развития.

Нет смысла говорить о том, насколько противоположными являются практические последствия тех действий, которые совершаются приверженцами одной или другой из отмеченных позиций.

Позиция авторов учебников предельно определена и ясна. С развитием местного самоуправления, – пишут они, – появляется широкая, предельно многообразная сфера общественных отношений. Основное содержание этих отношений определяется ценностями *муниципальной демократии*, которая характеризует «...широкие возможности населения сельских, городских поселений, иных территориальных общностей, предусмотренных законом, самостоятельно осуществлять публичную (политическую) власть на своей территории, а также самостоятельно, под свою ответственность решать все другие вопросы местного значения»<sup>1</sup>.

Более того, авторы отмечают, что хотя потенциально местное самоуправление всегда и везде является материальной основой муниципальной власти, на деле же оно приводит к появлению этой последней только в тех случаях, когда достигнут вполне определенный уровень, во-первых, самоорганизации населения, а во-вторых, его возможности и способности самостоятельно решать вопросы местного значения<sup>2</sup>. Вместе с тем муниципальная власть – не простой и тем более не побочный продукт развития самоуправленческих отношений. По мысли авторов, возникнув, она становится наряду со свободой населения и отдельных граждан по месту их жительства *основным объектом* этих отношений<sup>3</sup>. Но в то же самое время муниципальные (самоуправленческие) отношения оказываются единственным и естественным предметом муниципальной власти вообще и муниципального права, в частности<sup>4</sup>. Тем самым образуется четкая диалектическая взаимосвязь между причиной и ее результатом, взаимосвязь, которая обеспечивает надежные основы устойчивого развития того и другого.

Однако авторы учебника были бы плохими юристами, если бы, проследив *материальные* основы возникновения муниципального права, они пропустили бы *правовые* основы генезиса этого феномена. В качестве таковых в работе называются организационное обособление органов государственной власти от органов местного самоуправления и, как следствие, конституционное закрепление высокого уровня самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местно-

<sup>1</sup> См.: Муниципальное право. С. 8.

<sup>2</sup> Оба эти обстоятельства понадобятся нам далее. Особенно при обсуждении механизма образования компетенций муниципальной власти.

<sup>3</sup> См.: Муниципальное право. С. 14.

<sup>4</sup> См.: Там же.

го значения<sup>1</sup>. Данное обстоятельство является чрезвычайно важным с точки зрения понимания природы и особенностей муниципальной власти в Российской Федерации.

Нет сомнения в том, что существует целый ряд государств, в которых уровень самоорганизации населения больше или равняется тому, что достигнут в настоящий момент в России.

Нет сомнения в том, что на карте планеты мы найдем достаточное количество стран, материальные возможности населения которых самостоятельно решать вопросы местного значения значительно превышают или равны тем, что находятся в распоряжении российского населения.

Но нет сомнения и в том, что только Россия сегодня создала все необходимые и достаточные предпосылки для возникновения и развития полноценной и полномасштабной муниципальной власти<sup>2</sup>. Настолько полноценной и полномасштабной, что, следуя логике авторов учебника<sup>3</sup>, нынешний политический строй России следует называть муниципально-государственным строем, – строем, основанным на дуализме: местного самоуправления, с одной стороны, и государства – с другой<sup>4</sup>. И причина этого уникального положения в том, что, несмотря на отставание в формах самоорганизации населения и в уровне его материальных возможностей, мы, принимая Конституцию нового российского государства, совершили такой рывок, который с лихвой перекрывает наше отставание в первых двух составляющих муниципальной власти. В этом конституционно-правовом рывке проявилась и *воля* российского народа к закреплению за собой приоритетов в мире, который после падения коммунизма стал быстро переустраиваться на новых началах, и внутреннее, *историческое чутье* (интуиция) россиян к тому, где именно, в каких областях эти приоритеты могут быть надежнее всего обеспечены. В этой связи нападать на конституционный принцип организационного обособления органов местного самоуправления от ор-

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 9. Подчеркнем: названное организационное обособление представляет собой не только чрезвычайно важную, но – по мысли авторов труда – и необычайно жесткую норму, ибо предписывает «недопустимость (выделено нами. – Авт.) вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти». – Там же. С. 27.

<sup>2</sup> На этот счет в работе приводится вывод Конституционного Суда РФ о том, что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления...» – С. 50-51.

<sup>3</sup> См.: Муниципальное право. С. 9.

<sup>4</sup> Юрико-правовой формой проявления данного дуализма выступает тот факт, что «...материальное содержание конституционных институтов местного самоуправления вполне позволяет им иметь «двойное гражданство», получив отраслевую «прописку» как в конституционном, так и в муниципальном праве». – Там же. С. 25.

ганов государственной власти означает не только в угоду своим властным амбициям нападать на единство воли и на точность исторического чутья нашего народа. Это означает еще и – вольно или невольно – лишать Россию одной из важнейших площадок, на которых может быть возведено здание наших национальных приоритетов. Прекрасно осознавая не эфемерный, а – напротив – глубоко содержательный характер всех этих обстоятельств (единство воли и точность исторического чутья народа), воплощенных в Конституции, авторы, следующим, специфически юридическим образом, выражают свою мысль: статья 12 Конституции РФ относится к основам конституционного строя России, «...поэтому может быть пересмотрена только в случае пересмотра Конституции РФ; поправки к ней невозможны»<sup>1</sup>.

## **2. Об исходном (первичном) носителе воли по осуществлению муниципальной власти.**

Несмотря на предельный абстрактно-правовой характер звучания этой проблемы, она тем не менее имеет – как покажем далее – прямое повседневно-практическое значение для всех важнейших аспектов муниципальной жизни и деятельности. Юрико-правовое значение данной проблемы обоснуем ссылкой на известного российского правоведа Н.С. Суворова, который, обсуждая вопросы «догмы воли» писал: «Искание воли проистекает не из праздной метафизики и не из теоретических увлечений... а из практически важного желания поставить волевые решения, управляющие жизнью юридического лица, во внутреннюю связь с организацией его, видеть в этих волевых решениях продукт деятельности самой организации, хотя бы и ограничиваемой, в большей или меньшей мере, высшей волей»<sup>2</sup>.

И на этот счет позиция авторов учебника вполне логична (то есть строго увязана, вытекает из их более глобальной позиции, занимаемой по первому вопросу) и определена. Воленосителем муниципальной власти, по их мнению, в России выступает *местное сообщество*<sup>3</sup>. Имен-

<sup>1</sup> Там же. С. 131.

<sup>2</sup> Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. – М.: «Статут», 2000. – С. 165. Кстати сказать, именно теоретически-правовое и организационно-политическое игнорирование значения волеотношений, полное поглощение их «центрами интересов» служит, по мысли Н.С. Суворова, движущей причиной «превращения всех самоуправляющихся союзов на территориальной основе в географические округа с центром интересов в каждом округе и с приуроченным к этому центру, поставленным на служение ему «разумным действием» государственных... должностных лиц» – Там же. С. 165.

<sup>3</sup> См.: Муниципальное право. С. 145. К сожалению, на этот счет дело в юридической литературе доходит до курьезов, когда – так или иначе – ролевые функции носителя местной воли приписываются территории или даже инженерной и социальной инфраструктуре.

но ему, местному сообществу, а не государству, не местному самоуправлению (как «до-юридической», материальной основе муниципальной власти), не органам местного самоуправления, не муниципальному образованию, не населению и не кому-либо иному принадлежит муниципальная власть<sup>1</sup>. Что до выборных и других муниципальных органов, а также муниципальных служащих, то – по мысли авторов – все они являются «вторичными субъектами местного самоуправления»<sup>2</sup>. Что же касается государства, то – на наш взгляд – в учебнике совершенно не случайно (хотя и без каких-либо комментариев) приводится следующая цитата из работы финских авторов: «Фактом остается, что традиции местного самоуправления старше традиций государства. Следовательно, нецелесообразно подчеркивать положение государства как органа, который дал право на самоуправление, и представлять его как первоначальный субъект общественного управления»<sup>3</sup>.

Весьма важно отметить, что данный подход нашел сегодня официальное закрепление в одном из Постановлений Конституционного Суда РФ, которое было принято уже после выхода учебника<sup>4</sup>. В этом Постановлении Конституционный Суд прямо указывает на «...необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества».

Одним из важнейших практических последствий такого подхода к решению вопроса о первичном воленосителе муниципальной власти является, на наш взгляд, развитие особого подхода к решению чуть ли самой главной прикладной проблемы местного самоуправления – проблемы установления вопросов местного значения. Практически все авторы, высказывавшиеся когда-либо на этот счет, пытаются в одной своей части сформулировать ответ на этот вопрос на базе теоретико-понятийных рассуждений о том, что такое «местное», что такое «значение» и, наконец, что такое «местное значение» вообще. В итоге выходит нечто, подобное такому: «под вопросами местного значения по самой сути местного самоуправления подразумеваются вопросы обеспечения повседневных потребностей населения территории муниципального образования». В другой своей части авторы,

<sup>1</sup> См.: Муниципальное право. С. 138, 149, 151.

<sup>2</sup> Там же. С. 151.

<sup>3</sup> Цит. по: Муниципальное право. С. 76-77.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева. 2 апреля 2002 года.



исповедуя «комментаторский подход», уходят от какой-либо дефиниции вопросов местного значения, заменяя ее простым перечислением тех вопросов, которые отнесены к числу вопросов местного значения Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Выдвижение принципа «догмата воли» на роль базы всей системы правоотношений и – далее – признание местного сообщества первичным воленосителем муниципальной власти позволяет сделать, на наш взгляд, весьма важный и перспективный вывод по проблеме вопросов местного значения. При таком подходе (а он заложен в недрах концепции рецензируемого труда) оказывается, что вопросами местного значения являются все те вопросы, в отношении которых местное сообщество проявило волю к принятию этих вопросов под свое самостоятельное (а значит, и обеспеченное собственными ресурсами этого самого сообщества) ответственное исполнение. То есть самостоятельность местного сообщества должна быть признана не только в том, что касается *решения* вопросов местного значения, но и в том (и даже – в первую очередь в том), что касается *определения* их круга. Ведь только оно, только каждое конкретное местное сообщество, и в состоянии и вправе знать, что именно для него имеет, а что не имеет значение. Только оно и в состоянии и вправе проявить волю на принятие к своему самостоятельному и ответственному (прежде всего, перед самим собой!) исполнению того вопроса, который оно же сочло для себя значимым.

Не станем перед читателем лукавить: такого определения вопросов местного значения в учебнике нет. Однако в данном труде мы находим, во-первых, концептуальные основы для конструирования такого определения, во-вторых, ряд высказываний, вплотную подводящих к формулированию этого последнего<sup>1</sup>.

Такой подход к определению вопросов местного значения, полностью согласуясь с Конституцией РФ, вместе с тем предполагает полную смену концепции тех федеральных и субфедеральных законов, которые призваны устанавливать основы деятельности местного самоуправления. Место установления законодателем перечня вопросов местного значения (о которых он не может по принципу иметь никакого понятия, не впадая в бесконечное – а значит противоречащее самой законодательной технике – перечисление), он должен установить перечень тех вопросов, которые не могут быть никогда и ни при каких условиях отнесены к числу вопросов местного значения. То есть установить строгий и закрытый перечень вопросов *государственного* значения. В

<sup>1</sup> См.: С. 164, 167-168.

крайнем случае законодатель может (если только сможет) перечислить тот минимальный круг дел, без принятия на себя которых местное сообщество не будет признано законодателем муниципальным образованием (а значит, устав его не будет зарегистрированным).

Второй важный практический вывод, строящийся на концептуальном сочетании «догмата воли» и представлении о местном сообществе как воленосителе муниципальной власти, относится к проблеме надделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. На этот счет авторы учебника прямо указывают: «Органы местного самоуправления не обязаны решать вопросы государственного значения, ради которых необходимы государственные полномочия, не говоря уже о случаях, когда передаваемые полномочия не обеспечиваются необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами. Поэтому, например, отказ органа местного самоуправления от исполнения государственных полномочий не противоречит ч. 2 ст. 132<sup>1</sup>, но он должен быть реализован в правовых формах. Таким образом, положения ч. 2 ст. 132 следует понимать как описания условий, при соблюдении которых **возможно согласие** (выделено нами. – *Авт.*) органов местного самоуправления на передачу им отдельных государственных полномочий»<sup>2</sup>.

Скорее всего, самым адекватным правовым механизмом надделения органов местного самоуправления государственными полномочиями был бы механизм нормативных договоров, заключаемых по этому поводу между государственными и муниципальными органами, и ратифицируемых законодательными органами субъектов Федерации<sup>3</sup>.

В заключении отметим, что глубокие правовые основания действия такого механизма делегирования государственных полномочий состоит в том, что, в соответствии с Конституцией РФ, государственными полномочиями могут наделять именно органы местного самоуправления, а не муниципальные образования, и – тем более – не местное сообщество. Но поскольку воля местного сообщества является высшей волей по отношению к органам местного самоуправления, постольку – принимая на себя, по своей собственной воле, исполнение того или иного государственного полномочия – органы местного самоуправления ни в коем случае и ни в коей мере не должны вступить в противоречие с высшей для них волей местного сообщества и – тем более – нарушить ее.

<sup>1</sup> Авторы имеют в виду Конституцию РФ.

<sup>2</sup> Муниципальная власть. С. 177.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 176.

### **3. Об основном источнике ресурсов для осуществления муниципальной власти.**

Для ответа на этот вопрос обратимся вначале к довольно длительной (полувековой!) международной дискуссии, которая состоялась по проблеме юридического лица в римском и германском праве во второй половине XIX века. Уже упомянутая монография Н.С. Суворова является едва ли не лучшим описанием истории и позиционно-правового строя этой дискуссии.

Целый ряд зарубежных и российских ученых, обсуждая проблему юридического лица, обратил внимание на одну весьма существенную разницу, которая отличает юридическое лицо, как корпорацию («союзное юридическое лицо») от юридического лица, как института («фондаций», «заведений»). И корпорация, и юридическое лицо, если они не желают превратиться в нечто парящее в воздухе, в нечто нереальное, должны опираться на какие-нибудь средства власти, могущие стать основой, зерном для удовлетворения интересов. Поскольку каждому физическому лицу, объединившемуся в корпорацию, эти средства мощи даны с самого рождения в его духовных и телесных дарах, хотя вначале эти дары находятся еще в неразвитом состоянии, постольку «корпорация имеет эти средства мощи с самого ее основания в составляющих ее людях. Что же касается институтов, то одной воли учредителя еще недостаточно для того, чтобы доставить институту эти средства; требуется, напротив, чтобы учредитель или несколько учредителей посредством вкладов составили имущество и этот призываемый учредительным актом к жизни центр интересов поставили в качестве опорного пункта для его мощи»<sup>1</sup>.

Итак, видим: два типа юридических лиц и два типа «опорных пунктов мощи» каждого. В первом случае (корпорация, «союзное лицо») таковым являются, духовные и телесные силы составляющих это лицо людей, в другом случае – имущественные вклады учредителей. Далее Н.С. Суворов дает разъяснение этому различию. «...В корпорациях, кроме органов администрации, есть члены общества, из которых каждый имеет право и возможность проявить свои корпоративные права... В институтах, кроме администраторов, нет никаких членов; контроль за действиями администраторов принадлежит, смотря по различию устава, тем или другим правительственным органам...»<sup>2</sup> Причина, образующая противоположную «энергетику» корпорации и института,

<sup>1</sup> Суворов Н.С. Указ. соч. С. 110-111.

<sup>2</sup> Там же. С. 169.

становится окончательно ясной, когда автор дополняет: в корпорации «каждый член до известной степени является **деятельным** (выделено нами.— *Авт.*) членом организации». В институтах же «совсем нет таких членов, которые, участвуя в организации, в то же время пользовались бы выгодами управления. Выгоды институтного управления обращаются исключительно в пользу дестинатаров, не причастных организации, члены же организации суть должностные лица, деятельность которых обращена на интересы этих самых дестинатаров»<sup>1</sup>.

Изложенное дает возможность достаточно ясно понять: везде там, где местное самоуправление выступает институтом, учрежденным государством, тогда основу его деятельности составляет учредительная воля государства и «мощь имущества», которое, следуя за этой волей, поступает в распоряжение органов местного самоуправления и составляет материальную основу их деятельности. В этом случае везде там, где местному самоуправлению не удается достигнуть поставленных государством целей, государство, как учредитель, или меняет администраторов органов местного самоуправления, или изменяет состав и/или объем имущества, которым наделены органы местного самоуправления, или принимает решение об изменении структуры этих органов, или, наконец, применяет ту или иную комбинацию перечисленных действий.

Там, где местное самоуправление само представляет материальную основу муниципальной власти, там сама воля местного сообщества, проявляющаяся в законных рамках, установленных государством, служит основой формирования юридического лица<sup>2</sup>, а «духовная и телесная энергия» объединенных в это союзное лицо людей<sup>3</sup> — фундамент той мощи, которая необходима для реализации воли местного сообщества.

Поскольку, как уже отмечалось выше, наши правовые реалии, на которые указывают авторы учебника, соответствуют именно второму из перечисленных случаев, постольку требовать от государства передать муниципальным властям деньги и иное имущество, необходимое для осуществления этими властями собственных полномочий<sup>4</sup>, означает не

<sup>1</sup> Там же. С. 170.

<sup>2</sup> В наших правовых реалиях — каждого конкретного муниципального образования, приобретающего в качестве лица то или иное наименование, например: муниципальное образование «Город Сыктывкар».

<sup>3</sup> Или, как удачно выразился В.В. Чичилимов, «энергия социального бытия населения» (см.: Чичилимов В.В. Энергия социального бытия населения среднего города России на пороге XXI века. Социологическая Информационная Энциклопедия. — Таганрог: Изд-во ТРТУ, 1999).

<sup>4</sup> Проблему собственных и делегированных полномочий местной власти и логически вытекающую из нее проблему формирования, соответственно, бюджета собственных и бюджета делегированных полномочий, мы уже обсуждали в Российском экономическом

только «мешать мух с котлетами», но и «подавать мух вместо котлет». Напротив, «отдавая на откуп» местной власти решение тех или иных проблем, государство *не расточает* уже имеющиеся у него, а, наоборот, *приобретает дополнительные* ресурсы для осуществления своей собственной деятельности. Так и только так на тоталитарном пространстве общества иждивенцев могут буйно взойти всходы общества активных и инициативных деятелей. Только на этом пути Россия сможет создать самые глубокие внутренние источники своего развития, ведущие к формированию амбициозных темпов ее развития.

#### **4. Механизм образования компетенции муниципальной власти.**

Данная проблема (в форме «проблемы разграничения полномочий») приобрела в последнее время особую актуальность. Появилось и стало массовым представление о том, что как только Центру удастся «правильно нарезать» полномочия «каждому уровню власти», – так в стране воцарится тишь да гладь, да Божья благодать.

Само такое представление внутренне содержит в себе вопрос о том, как именно образуются полномочия власти, каков механизм формирования ее компетенционного поля, то есть определения круга ее дел, взаимоотношений с партнерами и ее ответственности за свою деятельность<sup>1</sup>.

В учебнике мы находим предельно ясное описание данного механизма, логически проистекающего из авторской позиции, занятой по всем предшествующим вопросам.

Прежде всего, следует обратить внимание на вводимый авторами принцип единства компетенционных характеристик муниципальной власти с оценкой реальных возможностей граждан самостоятельно решать вопросы местного значения<sup>2</sup>. Далее, обсуждая проблемы взаимосвязи местного самоуправления и гражданского общества (при этом указывая, что «будучи институтом гражданского общества, местное самоуправление является одновременно и своеобразной «формой реализации гражданского общества»<sup>3</sup>), авторы в деталях описывают сам механизм возникновения круга дел местной власти. Имея в виду

---

журнале в своей совместной статье в В.Ф. Хижняковым (см.: РЭЖ, 2001 г., №9). К изложенному в названной статье добавим следующее. Муниципальные власти до сих пор не только не научились придавать производимым ими доходам форму собственных доходов муниципалитета (тем самым обеспечивая им всю силу правовой защиты). Они даже «не смотрят» в сторону этой проблемы. Так же, как, например, не задумываются и о создании правового обеспечения процесса снижения неправомерных загрузок государством расходных статей муниципального бюджета.

<sup>1</sup> Именно эта «триада» образует структуру правового понятия компетенции (см., например: Тихонов Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. С. 3.)

<sup>2</sup> См.: Муниципальное право. С.142.

<sup>3</sup> Там же. С. 149.

особую остроту дискуссий вокруг данного вопроса, воспроизведем это описание дословно: «Основные функции по налаживанию совместной деятельности членов гражданского общества в отдельных сферах (предпринимательства и других форм экономической деятельности, семейных отношений, личной жизни и т.п.) должны осуществляться не с помощью орудий и средств стоящей над обществом государственной власти, как «особой публичной власти», а самим сообществом на подлинно демократических, самоуправленческих началах, а в сфере рыночной экономики – прежде всего на началах экономической саморегуляции. В этом плане новая функциональная характеристика гражданского общества заключается не в том, что государство великодушно «уступает» определенную сферу частных интересов самому обществу, отдает ему на откуп решение тех или иных проблем. Напротив, само общество, достигая нового уровня развития, приобретает способность самостоятельно, без вмешательства государства осуществлять соответствующие функции. И в этой части уже не государство «поглощает» общество, устанавливая тотальные государственные формы руководства и контроля за развитием соответствующих сфер, а происходит обратный процесс «поглощения» государства гражданским обществом: возникает (по крайней мере в этих областях «гражданской жизни») примат гражданского общества над государством»<sup>1</sup>.

Что ж, яснее и лучше не скажешь. Не государство, не Центр «нарезает» муниципальной власти круг ее дел (круг предметов ее ведения), как это представляется в нынешнем массовом административном сознании. Наоборот, местное сообщество, созревая до взятия под свою ответственность, под свое обеспечение и под свой контроль (причем, и то, и другое, и третье должны происходить одновременно) того или иного дела, «вымывает» его из общего круга дел, выполняемых государством. Данное «вымывание», как подчеркивают авторы, производится тем, что в формально-юридическом отношении эти дела «должны быть отнесены к вопросам местного значения уставом муниципального образования»<sup>2</sup>. Конечно же (и на это также обращают внимание авторы), – в соответствии с Конституцией РФ, соответствующим федеральным законом и законами субъектов РФ. Но главное все-таки в другом. В том, что в отнесении или не отнесении того или иного вопроса к числу вопросов местного значения верховенство остается за волей местного сообщества. Верховенство в том смысле, что никто и ничто (в том числе закон) не вправе приказать, принудить, обязать это сообщество

<sup>1</sup> Муниципальное право. С. 147-148.

<sup>2</sup> Там же. С. 164.

взять под свою ответственность, включить в сферу своей компетенции то или иное публичное дело, тот или иной публичный предмет. Здесь в рамках, установленных законодательством, беспредельно царит и княжит воля местного сообщества.

Законодательное урегулирование именно этого процесса и должно стать, таким образом, основной заботой тех, кто сегодня посвящает свои усилия проблеме «определения полномочий муниципальной власти». Степень этой заботы тем более велика, что процесс созревания каждого из 12 тысяч муниципальных образований до того или иного дела происходит весьма и весьма неравномерно.

Второй элемент «компетенционной триады» – взаимоотношения с партнерами. И на этот счет у авторов учебника есть весьма удачные «находки», проистекающие из особенностей муниципальной власти – нормативный договор и правовые обычаи. «С учетом особенностей муниципального права, – пишут они, – (высокого уровня децентрализации и диспозитивности многих его норм и институтов) можно говорить о важной роли нормативных договоров...

Особое значение должны сыграть договорные начала во взаимоотношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти»<sup>1</sup>.

Данный инструмент, точно фиксирующий специфику муниципальной власти, как представляется, должен стать основным, наиболее массовым инструментом, регулирующим взаимоотношения местного сообщества с его внешними партнерами: органами государственной власти, другими местными сообществами (сфера межмуниципальных отношений), а также с предприятиями государственного и частнокорпоративного сектора.

Что же касается сферы взаимоотношений местного сообщества с его внутренними структурами, то здесь, по нашему мнению, широкое применение должны будут найти правовые обычаи, роль которых «в муниципальном праве более значима, чем во многих других отраслях, особенно – публичного права»<sup>2</sup>.

Наконец, правовая специфика третьего неотъемлемого компонента компетенционной сферы муниципальной власти (ответственности за свою деятельность), как следует из только что сказанного, состоит в том, что преобладающая часть этой ответственности будет базироваться на обязательственных (проистекающих из содержания нормативных договоров) и морально-этических (проистекающих из правовых обы-

<sup>1</sup> Там же. С. 45-46.

<sup>2</sup> Муниципальное право. С. 47.

чаев) механизмах<sup>1</sup>, и в меньшем объеме (именно объеме, а не степени) – на механизмах публично-правового характера. Этим самым еще раз подчеркивается идентичность местного самоуправления и всех других структур гражданского общества.

##### **5. Главный критерий эффективности деятельности органов муниципальной власти.**

Данная проблема является самой поверхностной, а потому самой повседневной (и злободневной) из всех перечисленных выше проблем. Она напрямую выходит в плоскость (именно плоскость!) взаимоотношений представителей муниципальной власти и с органами государственной власти всех уровней и ветвей, и в плоскость взаимоотношений муниципальных руководителей с населением своих муниципальных образований. Внутри нее находится та пружинка, которая движет в ту или иную сторону рейтинг должностных лиц и депутатов органов местного самоуправления. Но здесь же, как выясняется, скрывается и корень всех и всяческих заблуждений по поводу основных функций и задач муниципальной власти.

Весьма любопытно, что, не впадая в излишний пиетет перед действующими законами<sup>2</sup> (в частности, перед ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»), выступая против сползания в муниципально-правовой теории на позиции их простого комментирования, авторы называют (причем, в исчерпывающей форме) шесть важнейших функций местного самоуправления. При этом на первое место они ставят функцию объединения населения в местные сообщества<sup>3</sup>. Далее, развивая эту чрезвычайно значимую мысль, они пишут: «...При анализе природы местного самоуправления нельзя ограничиваться властными характеристиками как одной из форм публичной власти, которые составляют его сущность лишь первого порядка. Соответствующие сущностные характеристики (первого порядка) позволяют выявить достаточно глубокий срез *организационно-управленческого аспекта реализации местного самоуправления как властной функции по налаживанию совместной деятельности местного сообщества*»<sup>4</sup>. Несколькими страницами дальше они высказываются еще более оп-

<sup>1</sup> Именно по этой причине судебным прецедентам, как вполне справедливо отмечают авторы учебника, суждено стать одним из важных источников муниципального права.

<sup>2</sup> Впрочем, авторам работы вообще чужда какая-либо излишность.

<sup>3</sup> Другими функциями являются: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов; установление местных налогов и сборов; охрана общественного порядка; организация и деятельность органов местного самоуправления.

<sup>4</sup> Муниципальное право. С. 143.



ределенно: «...Муниципальная власть, обладая, как и государственная, функциональным характером, представляет собой специфическую социальную функцию по налаживанию совместной деятельности населения по месту жительства»<sup>1</sup>.

Таким образом, и в данном отношении позиция авторов прозрачна и недвусмысленна. Главным, основным, первостепенным правовым критерием оценки эффективности любого действия органа местного самоуправления, реализующего функции муниципальной власти, должна быть оценка тех последствий, к которым это действие приводит с точки зрения уровня самоорганизации местного сообщества. И только в том случае, если названное действие привело к повышению этого уровня, к развитию той или иной формы самоорганизации местного населения, к распространению ее (самоорганизации) на ту или иную сферу, тот или иной предмет деятельности, – только в этом случае оно может и должно быть оценено как полезное и эффективное<sup>2</sup>. В свою очередь, возникающие в результате деятельности органов местного самоуправления формы, виды и направления самоорганизации населения сами должны подвергаться анализу на свою эффективность и жизнеспособность. В основе этого анализа должен стоять вопрос: раскрывают или не раскрывают эти формы (виды, направления) самоорганизации местных жителей какие-либо новые ресурсы, необходимые и достаточные с точки зрения устойчивого возложения на них ответственности за выполнение того или иного вопроса местного значения.

Дело в том, что еще Жан-Жак Руссо выявил и описал особый силовой процесс, который происходит при создании публичных ассоциаций граждан. Он отмечал, что народ, организованный в ассоциацию, становится таковым благодаря **передаче каждым своих сил**<sup>3</sup>. Собственно правовым аспектом повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в ходе развития ими различных форм самоорганизации населения является то обстоятельство, что такое развитие

<sup>1</sup> Там же. С. 149.

<sup>2</sup> Соответственно, основной, конечный критерий эффективности деятельности государственной власти всех ее уровней и ветвей – в поступательном сокращении своих функций путем правообразной передачи их в сферу компетенции муниципальных властей.

<sup>3</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 29. Попутно заметим, что территория как раз и является тем самым особым, специальным пространством, на котором действуют и взаимодействуют эти силы. Именно поэтому она (а не земля, не площадь, не почва, не размеры), наряду с населением – носителем сил – является важнейшим ресурсом каждого из муниципальных образований. Подробнее об этом см.: Алимурзаев Г.Н., Дончевская М.Г., Змиев Е.Е. Территория как предмет и основной ресурс хозяйственно-экономической деятельности муниципального образования. – Местное самоуправление в России. Сборник статей. – М.: Изд-во Прима-Пресс. – М., 2002. С. 101-114.

обеспечивает собой процесс легитимации этих органов, которая как бы надстраиваясь, наслаиваясь на факт их легализации, обеспечивает нарастание масштабов и уровня их социального признания<sup>1</sup>.

Важно отметить, что и вышеизложенная теоретико-правовая позиция авторов сегодня уже стала элементом правовой позиции Конституционного Суда РФ, который даже такой важный инструмент административной власти, как контроль, рассматривает на уровне местного самоуправления именно в качестве одного из средств самоорганизации населения<sup>2</sup>.

К сожалению, мы вряд ли найдем сегодня на территории России хотя бы одно муниципальное образование, функции, структура органов управления и результаты деятельности которого отвечали бы этому важнейшему правовому критерию. Остается надеяться на то, что данное правовое воззрение в достаточно короткие сроки станет достоянием и масс населения, и преобладающего числа государственных и муниципальных руководителей, и тем самым послужит делу повсеместного укрепления и развития муниципальной власти, гражданского общества и российской государственности в целом.

• • •

В заключение отметим: учебник «Муниципальное право», о котором шла речь в нашем материале, не успев увидеть свет, тут же перешел рамки явления в области учебной литературы, активно вторгшись в самую гущу российской общественно-политической жизни. Теперь – по воле авторов или вопреки ей – ему еще долго предстоит выступать инструментом решения, пожалуй, самых острых преобразовательных задач, влияя и на политический выбор, и на политические судьбы многих и многих людей<sup>3</sup>. Тем самым обретая свою собственную – совсем «неучебниковую» – судьбу.

*Российский экономический журнал.  
2002 г. № 8.*

<sup>1</sup> «Легализация власти, – пишет Ю.А. Тихомиров, – означает ее признание, поддержку со стороны общества и права...

Легитимация... власти означает фактическое состояние, скорее социально-признанное, чем юридически узаконенное» . – Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 68.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края... 2 апреля 2002 года. П. 3.

<sup>3</sup> Нам уже известны случаи, когда, отстаивая свою позицию в суде, руководители органов местного самоуправления прямо в процессе судебного заседания прибегают к цитированию положений данного учебника.

**ББК 67.621.011.2**

**От советского строительства – к муниципальному праву: история и современность (Кафедре муниципального права и управления ЮФУ (РГУ) – 20 лет).** Сборник материалов, посвященных юбилею кафедры муниципального права и управления ЮФУ / Отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. – Ростов н/Д: Изд-во Южного федерального ун-та, 2008. – с. 256.

ISBN 978-5-91575-002-8

В сборнике содержатся материалы, посвященные истории создания и развития кафедры муниципального права и управления как правопреемницы открытой в 1987/88 учебном году кафедры советского строительства и управления РГУ (ныне – Южный федеральный университет). Одновременно помещены статьи сотрудников кафедры, бывших и нынешних ее аспирантов и соискателей, что характеризует как кадровый потенциал кафедры, работу ее аспирантуры, так и широту конституционной и муниципально-правовой проблематики, разрабатываемой кафедрой на основе интеграции юридического образования, науки и практической деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Для студентов и преподавателей юридических вузов, государственных и муниципальных служащих, всех тех, кто интересуется конституционной и муниципальной проблематикой.

ISBN 978-5-91575-002-8

© Бондарь Н.С.  
© Издательство ЮФУ  
© Издательство «Экспертное бюро-П»

г. Ростов-на-Дону  
2008 г.