

**УДК 616.89:681.3**  
**ББК 56.14:32.973**  
**К 30**

**К 30 Близкое–далекое: кафедре муниципального права и природоохранного законодательства РГУ (ЮФУ) — 30 лет:** Сборник материалов, посвященных 30-летию кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ / Отв. ред. — проф. Н. С. Бондарь. — Ростов н/Д: Профпресс, 2018. — 212 с.

**ISBN 978-5-6041703-1-1**

**УДК 616.89:681.3**  
**ББК 56.14:32.973**

В сборник вошли материалы, посвященные истории создания и развития кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ — правопреемницы открытой в 1987–1988 учебном году кафедры советского строительства и управления Ростовского государственного университета. В статьях нынешних и бывших сотрудников кафедры, коллег — видных ученых в области конституционного и муниципального права, экономики — представлен коллективный портрет кафедры сквозь призму воспоминаний и размышлений о сложных процессах муниципально-правового строительства, развитии юридической науки и образования в сложный соответствующий период отечественной истории. Материалы сборника дают представление о кадровом потенциале кафедры на различных этапах ее развития, основных направлениях учебно-методической, научно-исследовательской работы на основе интеграции юридического образования, науки и практической деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Издание предназначено для студентов и преподавателей юридических вузов, государственных и муниципальных служащих, всех тех, кто интересуется конституционной и муниципальной проблематикой, историей развития юридического образования.

© Юридический факультет ЮФУ, 2018  
© Коллектив авторов, 2018  
© Профпресс, 2018



Г. Н. ДОНЧЕВСКИЙ<sup>1</sup>

## С рюкзаком по хребтам юридико-экономических трудов Н. С. Бондаря

**Т**ак вышло, что не оказалось у пациента лучшего знатока его организма, чем доктор (поясню: до того были заклятые заклинатели). Вот и серьезно захворавшая ныне экономика (я бы назвал ее «экономикой на перехватъе») возопила, наконец, не к шаману, но к доктору. И по всему выходит, что лучший ее доктор — юрист. Если, конечно, судить об этом по работам Н. С. Бондаря.

В составе трудов этого активно пишущего и публикующегося ученого-юриста — а он (если не считать его пронзительных семейно-биографических очерков) никогда (как и всякий крепкий профессионал) не заступает за границы своего четко очерченного ковра — входит целый цикл работ юридико-экономической направленности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Дончевский Григорий Никифорович — доктор экономических наук, профессор, директор Высшей школы управления и предпринимательства Донского государственного технического университета (ДГТУ); e-mail: gndonchevsky@sfedu.ru.

<sup>2</sup> Вначале «Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ)» (М.: Викор-Медиа, 2006), затем «Экономический конституционализм России: очерки теории и практики» (М.: Норма: ИНФРА-М, 2017), теперь «Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата» / Н. С. Бондарь [и др.]; под ред. Н. С. Бондаря. (М.: Юрайт, 2017), адресованное обучающимся по «экономическим и юридическим направлениям» (обратим внимание на последовательность перечисления). Историографической объективности ради следует указать и на стоящую на моей книжной полке гораздо более раннюю, давно ставшую библиографической редкостью, работу «Собственность-свобода-право» (Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 1995), написанную Н. С. Бондарем в соавторстве с С. А. Зинченко. Однако известно, что проблематика собственности располагается на стыке двух наук: права и экономики, по этой причине я в этом своем обзоре экономически ориентированных трудов Н. С. Бондаря оставляю данную монографию за пределами своего рассмотрения.

В этом своем кратком материале обращаю внимание лишь на те стороны юридико-экономических взглядов Н. С. Бондаря, которые приковали мое вполне субъективно-экономическое внимание. Поступлю же не как бульдозер, но как курица, которая в массе предоставившегося ей материала выклевывает только то, что ценно лишь с ее — куриной — точки зрения, оставаясь совершенно безразличной ко всему иному. Даже если это иное — золото.

Прежде всего мое внимание приковало то отчетливое обстоятельство, что ученый-юрист наваливается на главную болезнь современной российской экономики — на болезнь ее чрезмерной юридизации (уши именно этой болезни явно выступают по над бесконечными сетованиями о предельной забюрократизированности экономической деятельности). Такая направленность мысли ученого и одновременно государственного деятеля (ни на секунду не буду забывать об этом в своем путешествии) сама по себе представляет огромную по значению и редкую по распространенности социокультурную ценность. Но еще важнее то средство, которое предлагает Н. С. Бондарь для излечения от этого затянувшегося недуга. Это не хитроумные манипуляции с числом законов и подзаконных актов, не жонглирование их структурой, не уловки с юридической техникой, и даже не входящая в моду (и весьма своевременно подоспевшая) дигитализация.

Им найдено средство совсем иного рода (точнее — вида). Это конституционализация социально-экономической жизни, — мера, прямо вынесенная в название книги, открывающей собою уже упомянутый цикл работ. Тем самым фамилия Н. С. Бондаря отчетливо и по праву связывается с понятием «родоначальник теории конституционализации». Смысловая нагрузка *конституционализации* как особого типа деятельности лично мне близка и понятна по той причине, что еще в начале «нулевых» я сам выступил инициатором процесса *технологизации* региональной и муниципальной деятельности. Поэтому, осознавая личную привязанность к такого типа активностям, я удержу себя от соблазна углубляться в комментирование конституционализации, тем более что в свое время я уже имел возможность выступить на этот счет публично<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Дончевская М., Дончевский (Алимурзаев) Г. Технология социально-экономического развития на основе конституционализма. Рецензия на книгу Н. С. Бондаря «Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ)».

Скажу лишь о том, чего не говорил (потому как не додумался) ранее. Мощному, воистину прорывному призыву к конституционализации социально-экономической жизни сегодня уже явно не достает организационно-управленческой и организационно-технологической проработки. На повестку дня встал вопрос, *как именно* обеспечить каждому (причем, буквально каждому) участнику этой жизни возможность практически и повседневно (а значит, в первую очередь, просто, быстро, понятно, экономично) прибегнуть и к возможностям, и к уже накопленным результатам конституционного правосудия; *как именно* сделать каждого полномочным и полноправным участником того «живого конституционализма», о котором так вдохновенно пишет и в котором с такой энергией участвует сам Н.С. Бондарь? Как именно соткать и набросить на тело общества ту *организационную* ткань, без которой конституционализация и живой конституционализм останутся уделом избранных, в лучшем случае — очень и очень немногих?

Ближайшим (возможно, не самым лучшим, но зато самым простым, дешевым и быстрым) решением мне представляется превратить в ткацкий станок для изготовления такой организационной ткани конституционализации сеть региональных представительств Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Например, развернув на их базе приемно-консультационные участки Конституционного Суда РФ (КС РФ) в качестве удаленных территориальных подразделений Управления конституционализации, которое может быть создано в структуре Секретариата КС РФ.

Но, оставив эту любимую мною доктрину Н.С. Бондаря, зашагаю дальше.

Следующим тяжким недугом российской (да и мировой в целом) экономики, за которую берется доктор Бондарь, является недуг фискальщины. Что же прописывает наш подлинный эскулап в своем рецепте от этой болезни? Двигаясь гораздо дальше призывов о необходимости развития налоговых институтов (призывов, туманность которых состязается с их модностью), фраз о безотлагательной налоговой модернизации, он фокусирует внимание на потребностях обеспечения «оптимального в конкретных условиях согласования фискальных интересов государства и возможностей самореализации субъектов гражданского общежития»<sup>1</sup>. Такой тонкий и точный (даже во фразеологии) «бондаризм», который и напрямую вытекает из его фундаментальной

---

<sup>1</sup> Это уже «Экономический конституционализм России».

парадигмы поиска всепроникающего баланса власти и свободы, и также напрямую реализует эту авторскую парадигму в конкретной сфере социально-экономической жизни.

Постигая эти совершенно завораживающие строки (в которых многообразные и тонкие возможности самореализации субъектов гражданского общества изящно переливаются на мощном фоне неизбежно brutальных интересов государства), я отчетливо представляю себе тот день, когда уплаченные нами налоги мы будем отражать в активах делового или семейного баланса, уравнивая их строго (до копейки!) оцененными и учтенными благами, которое *каждому* из нас предоставила власть взамен ушедших к ней налогов. Уравнивая на основе официальных отчетов, которые власть будет присылать каждому из нас также регулярно и неотвратно, как присылает ныне пресловутые «письма счастья». Только тогда, когда индивидуально ориентированные требования «уплатить!» уравниваются (сбалансируются) такими же индивидуально ориентированными отчетами о произведенных на налоги блага, отчетами по принципу «получил — распишись»: только тогда, когда каждый из нас получит и возможность и право акцептировать или не акцептировать эти отчеты о произведенных благах (как ныне власти акцептируют либо не акцептируют наши отчеты об уплаченных налогах), только при этих условиях в сфере фискально-гражданских отношений наступит (наступит в *организационно-техническом*, а не в ура-телевизионном плане) тот **баланс** свободы и власти, который и провозглашает (как ученый) и продвигает (как государственный деятель) наш Николай Семенович. Упомянутая уже цифровизация, **если захотеть**, сделает эту мою мечту легко и быстро воплощаемой. Но вот вопрос: захотят ли власти подвергнуть себя испытанию такими индивидуализированными отчетами о благах?

Следующий юридико-экономический сюжет Н. С. Бондаря, на котором невозможно не остановиться, касается обсуждения проблемы достижения баланса между потребностями экономического развития муниципальных образований и безусловным обеспечением прав местного населения на осуществление местного самоуправления<sup>1</sup>.

Главной тенденцией экономического развития всегда была и остается тенденция укрупнения (масштабирования) ключевых субъектов экономической деятельности, вплоть до их транснационализации и глобализации (далее — космоизации). Муниципальные образования как хо-

---

<sup>1</sup> Здесь я перехожу к учебнику «Местное самоуправление» для обучающихся по экономическим и юридическим направлениям.

зайствующие публично-властные коллективы, просто не в состоянии, стремясь к достижению экономической эффективности, избежать этой тенденции к масштабированию, игнорировать ее. Укрупнение через слияние, известное в экономике под термином централизации, является сегодня главным (я бы даже сказал единственным) методом/путем реагирования муниципальных сообществ на объективно-экономическое требование масштабирования. Однако такой путь укрупнения несет в себе нарастающую угрозу (угрозу, зачастую реализуемую на деле) ущемления прав местного населения на местное самоуправление. В результате четко обозначается как будто бы неразрешимая дилемма: либо экономическая эффективность, либо муниципальные права и свободы. Акцентирую внимание на словах «как будто бы», поскольку Н. С. Бондарь, действуя в присущем ему духе парадоксальности, учреждает социально-экономическое развитие как характеристику муниципальной демократии. Выходит в совершенно одесском стиле: «если ты такой умный, то почему тогда бедный?».

Итак, по Бондарю, чем больше настоящей, не «театральной» муниципальной демократии, тем больше социально-экономического развития. «Хочешь мира — готовься к войне» (Корнелий Непот). «Хочешь социально-экономического развития — налегай на муниципальную демократию» (Николай Бондарь).

И здесь я вновь предложил бы задуматься об организационной материи для выполнения этого рецепта. Она, на мой взгляд, состоит в том, чтобы муниципальную демократию вывести (вывести решительно и масштабно) за пределы границ каждого отдельного муниципального образования. Наполнить этим целебным эликсиром пространство межмуниципального взаимодействия: дать простор всем формам межмуниципального социально-экономического сотрудничества, решительно двинуть вперед дело межмуниципальной кооперации и (пусть никто не хватается за голову!) межмуниципальной интеграции, которые напрямую ведут к собиранию рядоположенных муниципальных образований в консолидированные **агломерации** (городские, смешанные и — почему нет? — сельские)<sup>1</sup> и — более

---

<sup>1</sup> С анализом правовых препятствий и пробелов, загромаждающих сегодня пути реализации воли местных сообществ к межмуниципальному сотрудничеству можно ознакомиться в документе под названием «Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления», выпущенном Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (М.: Проспект, 2017. С. 384–408).

того, целые агломерационные «коридоры». Тем самым запуская те законы *демодинамики*, которые так вдохновенно открывал и обсуждал в своих последних работах известный отечественный физик С. П. Капица<sup>1</sup>.

Так сразу два эффекта оказываются в одном муниципальном «флаконе», причем оказываются в том самом порядке, который устанавливает Н. С. Бондарь: и межмуниципальное сотрудничество как новая ступень/эпоха развития муниципальной демократии, и новый, соответствующий уровню самых развитых стран (но, главное, — уровню самых современных объективно-экономических требований), масштаб территориально-поселенческих субъектов экономической деятельности.

Завершу свои восторги от путешествия по циклу юридико-экономических трудов Н. С. Бондаря «бондаризмом», знакомство с которым неожиданно, вдруг, дало выход моим давним хождениям по кругу.

Для меня давно (лет десять назад) стало очевидным, что главным (хотя и не единственным) генератором конвульсий современного микрорезультативного организма является повсеместное использование отжившей фабрично-заводской модели **издержки/прибыль**. В попытке избавиться от этой модели одни корпорации заявляют о том, что извлечение прибыли уже не является их главной целью, другие открывают состязание на полях социально ответственного бизнеса, третьи начинают напирать на производство добавленной стоимости. Но в итоге — черномырдински «получается КПСС»<sup>2</sup>.

Я сам годы и годы докапывался до причин. Перебирал и отбрасывал различные варианты. Теперь же нашел. Причина как всегда оказалась на поверхности: все субъекты экономической деятельности развивают свою деловую активность на классической базе *собственности*. Она-то, собственность, и заставляет их хвататься то за вершки прибыли, то — за корешки издержек.

Чего же такого я нашел у Н. С. Бондаря? Нашел обсуждение «*достояния*». Достояния не как метафоры обладания, а как содержательно наполненного и повседневно действующего юридико-экономического обстоятельства. И мне вновь стало легко и понятно. Для себя же я решил так: собственность, обогащенная процессом *отсвоения* (не путать

---

<sup>1</sup> См.: Капица С. Парадоксы роста: Законы развития человечества. М.: Альпина нон-фикшн, 2010.

<sup>2</sup> Любопытным в качестве конкретного примера такой «кэпээсизации», происшедшей в General Electric (GE), могу порекомендовать статью Стива Бланка «Невыгодный директор» (Ведомости, 15.01.2018 г.).

с отчуждением)<sup>1</sup> и дает на выходе это самое **достояние**. И не только в муниципальном секторе (где процессы отсвоения протекают более интенсивно и масштабно), но и в секторе частном, корпоративном, семейном.

Все стало на свои места! Да так, что дальше и писать не хочется. Кстати, и рюкзак мой уже и тяжел, и полон.



---

<sup>1</sup> Идею понятия «отсвоение» я развил в своей монографии «Поссибилитика, или Искусство овладения невозможным (очерки технологии эпохи индиго), 2011.