

БЛИЗКОЕ – ДАЛЕКОЕ: КАФЕДРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА И ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РГУ (ЮФУ) – 30 ЛЕТ





ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический факультет



**БЛИЗКОЕ—ДАЛЕКОЕ:
КАФЕДРЕ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА
И ПРИРОДООХРАННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РГУ (ЮФУ) — 30 ЛЕТ**



ПРОФ
пресс

РОСТОВ-НА-ДОНУ – 2018

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

СОДЕРЖАНИЕ

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ:

Обращение к читателям руководителей города Ростова-на-Дону —
З.В. Неярохиной, В.В. Кушнарера 6

ЭТО БЫЛО НЕДАВНО, ЭТО БЫЛО ДАВНО... .. 9

Н. С. Бондарь. Мы преданы «команде молодости нашей»:
к 30-летию кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства 10

КАФЕДРАЛЬНЫЙ ЮБИЛЕЙ В ПОЗДРАВИТЕЛЬНЫХ ОБРАЩЕНИЯХ КОЛЛЕГ — ВИДНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ 47

С. А. Авакьян. С кафедральным юбилеем, коллеги! 48

В. Т. Кабышев. Саратовская школа конституционного права
шлет сердечные поздравления ростовским коллегам! 51

В. В. Комарова. Мнение московских ученых:
региональной науке не бывает! 54

П. П. Баранов. Кафедральный юбилей
как повод для размышлений о науке и образовании 57

КАФЕДРА ГЛАЗАМИ ЕЕ СОТРУДНИКОВ И ПИТОМЦЕВ 61

М. В. Емельянов. В ногу со временем! 62

В. С. Вильямский. Кафедра как кузница юридических кадров
для местных органов власти: как это начиналось? 65

Т. П. Георгиева. Наш красивый и грустный юбилей...
И еще о том, могут ли быть в одной упряжке
теория и практика 69

<i>А. А. Джагарян.</i> Местное самоуправление в ракурсе человека: кредо Ростовской школы муниципального права	77
<i>Д. А. Алимов.</i> Экологическое право — новая кафедральная учебная дисциплина (теоретические, учебно-методические, практико-прикладные аспекты)	88
<i>М. А. Абрамова.</i> Без глубокой теории невозможна эффективная практика: на примере муниципального земельного контроля в Ростове-на-Дону	96
<i>С. А. Дюжиков.</i> Кафедра-юбиляр в моих воспоминаниях: с теплом и благодарностью	105
<i>Э. Э. Баринов.</i> Роль муниципально-правовой культуры в развитии институтов местного самоуправления	108
<i>Т. Н. Матюшева.</i> С праздником, любимая кафедра!	116
<i>Е. В. Микулина.</i> «Чтобы быть хорошим преподавателем, нужно любить то, что преподаешь, и любить тех, кому преподаешь» (В. О. Ключевский)	121
<i>К. О. Веретельникова.</i> Как в малом отражается многое... ..	129
БЕСПРИСТРАСТНО-СУБЪЕКТИВНЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О КАФЕДРЕ В ЕЕ ВЧЕРАШНЕМ СЕГОДНЯ...	131
<i>К. П. Краковский.</i> Прыжки по островкам памяти, или записки (относительно) ученого секретаря	132
<i>А. В. Киселева, Ю. А. Колесников.</i> Кафедре — 30 лет: эмоции, события, факты... ..	144
<i>И. А. Иванников.</i> О становлении Ростовской школы муниципального права	150
РУКОПИСИ НЕ ГОРЯТ. НО ВЗЫСКАТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ИМ НЕ ИЗБЕЖАТЬ...	155

<i>Е. С. Шугрина. Учебник по муниципальному праву как поиск баланса (размышления об учебнике, подготовленном представителями Ростовской школы муниципального права)</i>	156
<i>Г. Н. Дончевский. С рюкзаком по хребтам юридико-экономических трудов Н. С. Бондаря</i>	165
<i>Н. М. Добрынин. Философско-мировоззренческая картина современного российского конституционализма. Очерк о возможном и необходимом в правовой модернизации России — в поддержку монографии Н. С. Бондаря «Судебный конституционализм: доктрина и практика»</i>	172
ФОТОГРАФИИ ЗАГОВОРИЛИ...	
ИСТОРИЯ КАФЕДРЫ В ЛИЦАХ, СОБЫТИЯХ...	197



.....

**ВМЕСТО
ПРЕДИСЛОВИЯ:
ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ
РУКОВОДИТЕЛЕЙ ГОРОДА
РОСТОВА-НА-ДОНУ —
З.В. НЕЯРОХИНОЙ,
В.В. КУШНАРЕВА**

.....

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Перед вами сборник, посвященный 30-летию кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета (ЮФУ). В материалах сборника отражена история создания, становления и развития кафедры, видение этих вопросов прежде всего участниками событий 30-летней давности: инициатора ее создания профессора Н. С. Бондаря, питомцев кафедры — депутата Государственной Думы РФ М. В. Емельянова, заместителя председателя Ростовской-на-Дону городской думы Т. П. Георгиевой и других. В этом же ряду — поздравительные обращения к кафедре-юбиляру, другие материалы и статьи как бывших и нынешних сотрудников кафедры, так и ученых других вузов страны — известных специалистов в области конституционного и муниципального права. Все эти материалы дают своего рода профессиональный научно-образовательный портрет кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ, свидетельствующий о широте научных, учебно-методических интересов коллектива кафедры, основных направлениях учебной деятельности, вкладе кафедры и ее питомцев в практику государственного и муниципального строительства как на уровне родного города — Ростова-на-Дону и Ростовской области, так и на федеральном уровне государственной власти.

Вот уже 30 лет кафедра (ранее это была кафедра советского строительства и управления, затем кафедра муниципального права и управления) на высоком профессиональном уровне обеспечивает интеграцию юридического образования, науки и практической деятельности местных органов власти, изучение и преподавание правовых, социально-экономических основ государственного и муниципального управления, подготовку специалистов, востребованных в органах государственной и муниципальной власти.

Коллектив кафедры, эффективно сотрудничая с муниципальными и государственными органами власти, активно занимается разработкой оптимальных систем управления, подготовкой предложений по совершенствованию организационно-правовых форм деятельности органов местного самоуправления, выработкой предложений по оптимизации территориальной организации муниципальной власти, градостроительства и экологической безопасности, совершенствованию муниципальных земельных отношений.

Достижения кафедры во многом связаны с именем широко известного в стране и за рубежом специалиста в области конституционного и муниципального права — Николая Семеновича Бондаря, судьи Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора ЮФУ. Именно он был инициатором создания в далеком 1987–1988 учебном году первой в России кафедры муниципального права, а затем ее бессменным руководителем; он возглавляет научные исследования, приоритетом которых являются вопросы теории и практики функционирования государственной и муниципальной власти, обеспечения прав человека на основе поиска баланса власти и свободы, их судебной защиты.

Особенно заметен вклад Н.С. Бондаря и других сотрудников кафедры в становление и развитие местного самоуправления в городе Ростове-на-Дону. Речь идет, например, о разработке принятого в 1996 году Устава Ростова-на-Дону, который получил высокую оценку ученых и специалистов и сыграл значительную роль в формировании городских органов власти, определении их полномочий и функций. Благодаря установившемуся плодотворному взаимодействию администрации города, городской Думы и кафедры была создана эффективная нормативная база, разработаны важные документы, направленные

на повышение эффективности городского самоуправления в решении вопросов местного значения.

Сегодня, как, впрочем, и 10–20 лет назад, местное самоуправление подвержено реформированию, что ведет, в свою очередь, к нестабильности, частым изменениям действующего законодательства, а стало быть, и актов местного самоуправления. Тем более нет необходимости много говорить о столь динамично меняющихся условиях сегодняшнего социально-экономического, культурно-демографического развития нашего региона и города. В этих условиях депутатам местного самоуправления и муниципальным служащим, всем нам, практикам, очень важны знания и помощь профессионального экспертного сообщества, каковым является, в частности, и коллектив кафедры ЮФУ.

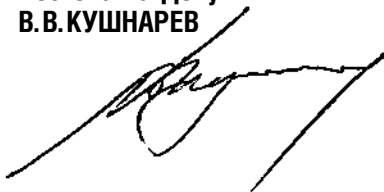
При активном участии сотрудников кафедры регулярно проводятся различные научно-практические семинары по проблемам муниципального права, осуществляется правовое консультирование депутатов и муниципальных служащих. Бакалавры юридического факультета университета и магистры кафедры систематически проходят практику в городских органах местного самоуправления, впоследствии становясь нашими коллегами — сотрудниками органов местного самоуправления.

При всем том, что любой юбилей неизбежно ориентирует на подведение определенных итогов, обозначение достигнутых результатов, о 30-летнем юбилее кафедры хотелось бы говорить прежде всего как об очередном этапе ее развития, который наверняка будет связан с необходимостью решения новых учебных, научных и практических задач. А потому хочется пожелать сотрудникам кафедры дальнейших успехов в подготовке высококвалифицированных современных специалистов (об этом авторы предисловия могут говорить со знанием дела, являясь, например, экспертами магистерской программы кафедры), новых достижений в научных поисках по проблемам муниципального права, их эффективного использования в практике деятельности государственных и муниципальных органов власти.

**Глава города Ростова-на-Дону —
председатель городской Думы
З. В. НЕЯРОХИНА**



**Глава Администрации города
Ростова-на-Дону
В. В. КУШНАРЕВ**





**ЭТО БЫЛО НЕДАВНО,
ЭТО БЫЛО ДАВНО...**





Н. С. БОНДАРЬ ¹

.....

Мы преданы «команде молодости нашей»: к 30-летию кафедры муниципального права и природоохранного законодательства

.....

Аннотация: Вниманию читателя представлен взгляд автора, инициатора создания и бессменного заведующего кафедрой, на историю учреждения, этапы развития кафедры советского строительства и управления Ростовского государственного университета (в настоящее время это кафедра муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета) на протяжении 30-летнего периода ее деятельности в качестве научно-образовательного коллектива на новых этапах развития российской государственности, потребовавших новых подходов к подготовке юридических кадров, в частности для местных органов власти. В ряду концептуальных основ новой кафедры изначально были провозглашены и потребовали своей последовательной реализации в учебном процессе междисциплинарные подходы, основанные на сочетании юридического образования с освоением определенного набора знаний из сфер экономики, социологии, психологии, социального управления; обеспечении единства фундаментальной юридической подготовки с правоприменительной и правотворческой практикой государственных и муниципальных органов; активное внедрение в учебный процесс научных достижений комплексного, междисциплинарного характера. В этом же русле анализируются основные направления научных исследований кафедры и ее отдельных сотрудников, конкретные достижения в этой области представлены получившей общероссийское признание кафедральной научной школы муниципального конституционализма, ее питомцами в лице кандидатов и докторов юридических наук. В статье представлены также основные направления, формы взаимодействия кафедры с органами государственной и муниципальной власти, равно как и новые направления учебно-методической работы, научных исследований кафедры в усло-

¹ *Бондарь Николай Семенович* — выпускник РГУ 1973 г., заведующий кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства (с момента создания), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации; судья Конституционного Суда РФ (с 16.02.2000 г.); e-mail: bond@ksrf.ru.

виях противоречивых процессов реформирования системы высшего юридического образования, его перехода к двухуровневой системе (бакалавриат — магистратура) подготовки юридических кадров. Выделяя несколько этапов поступательного в своей основе развития кафедры на протяжении ее 30-летней истории, автор знакомит с главными действующими лицами — сотрудниками кафедры на различных этапах ее развития, благодаря которым кафедра сохраняет свой научно-образовательный потенциал, успешно преодолевает сегодняшние трудности и проблемы, с оптимизмом смотрит в будущее.

Трудно в это поверить, но создававшаяся, на первый взгляд, совсем недавно кафедра советского строительства и управления (таким было ее первоначальное название) отмечает в нынешнем 2018-м году 30-летний юбилей. Казалось бы, не такой уж это и солидный возраст. Хотя как посмотреть... Ведь это почти третья часть периода всей столетней истории Ростовского (Южного федерального) университета (!); по меркам же вузовских жизненных циклов это — шесть студенческих поколений (!) юристов — выпускников университета. И, конечно же, это долгая, но так быстро пролетевшая вузовская профессиональная жизнь тех, кто стоял у истоков создания кафедры и получил в свое время почетное звание «соучредителей» кафедры, членов легендарной «команды молодости нашей»¹.

Известно, что человеку свойственно идеализировать прошлое. «Тогда» все было по-другому: даже «трава была зеленее и деревья выше», не говоря уже о том, что мы были значительно моложе и амбициознее, полны жизненных планов и романтических представлений о будущем.

Вероятно, во многом этот же психологический эффект связан и с воспоминаниями о «команде» и кафедре моей молодости, о молодости всех тех, кто находился у истоков, участвовал в учреждении кафедры-юбилея 30 лет назад, делал с ней первые шаги в научно-образовательной университетской жизни.

Это те, кто, работая на кафедре в разные годы, в том числе и в те времена, когда преподавательская деятельность во многом потеряла престиж, особенно в глазах поднимавшейся как на дрожжах, да-

¹ См. об этом: 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). Сборник материалов, посвященных юбилею кафедры муниципального права и управления ЮФУ. Отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Ростов н/Д: Изд-во Южного федерального университета, 2008. С. 6–35.

лекой от науки и образования «новорусской элиты», способствовал не только сохранению, но и развитию живого кафедрального научно-образовательного организма, оставался верен «команде молодости нашей» на изломе эпох, в самые трудные времена выживания отечественной системы образования. Работа в университете в этот период могла рассматриваться едва ли не как хобби для тех, кто не вписался в крутые виражи новой «рыночно-перестроечной» жизни и готов был продолжать сеять «разумное, доброе, вечное» без минимальных материальных гарантий достойного существования, хотя, впрочем, в этой части и сегодня немного изменилось, если иметь в виду заработную плату «рядовых» преподавателей, на которых как раз и держится вся система образования (при этом, правда, «средние» показатели вузовских окладов сегодня выглядят порой весьма прилично, за что надо сердечно благодарить незаметно возникшую и так прочно утвердившуюся в последние годы на ВСЕХ этажах вузовской системы околonaучную «нововузовскую» бюрократическую «элиту»).

Какими бы сложными не были годы возникновения, становления, развития кафедры и ее научно-образовательного коллектива, нельзя не отметить, что для участников этих событий это были яркие, значимые (не только чисто в профессиональном плане) и по-своему счастливые времена. И, как это ни грустно сознавать, но кафедра как творческий коллектив, как и любой живой организм, имеет свой возраст, свой период проживания, включающий как почти интимные даты рождения, взросления, так и, увы, старения — не столько физического, но прежде всего морального, а, возможно, и интеллектуального...

При этом нельзя не учитывать весьма существенные портретно-метрические особенности таких творческих коллективов, как живых организмов. Это, в частности, относительно небольшой их состав, особые критерии и порядок их формирования, когда подбор членов такого коллектива осуществляется, как правило, не только по профессиональным качествам, но не в последнюю очередь и по личным характеристикам, мировоззренческим взглядам и даже — по психологической совместимости. Но при этом убежден, что главный залог жизнестойкости и дееспособности кафедрального коллектива — его формирование не по личной преданности (небезызвестный принцип государственной кадровой политики), а на основе «единства в многообразии», когда каждый член кафедры — личность: то ли уже сформировавшаяся на основе богатого жизненного опыта, то ли молодая, энергичная, с оригинальными, порой

неожиданными подходами и оценками. При таком сочетании уж точно коллектив «не заплесневет».

Не хочу идеализировать пройденный 30-летний кафедральный жизненный путь; нет необходимости скрывать, что на этом пути были и ухабины, и зигзаги не только удачных решений, например, кадровые ошибки, хотя, справедливости ради, следует признать, что они (такие ошибки) были единичными, являлись исключениями. Вполне уместно в связи с этим вспомнить о «пуде соли», который надо съесть, чтоб узнать человека, имея в виду, что в научно-образовательной сфере такая «соль» имеет особый, не сразу ощущаемый привкус. В целом можно с уверенностью сказать, что и те, кто были первыми (члены «команды молодости нашей»), и появившиеся позже, но уже успевшие заявить о себе «честолюбивые дублеры», представляют собой то «единство в многообразии», для которого сама кафедра во многом стала общей Судьбой.

В этом плане представляется вполне обоснованным взгляд на 30-летний юбилей кафедры как на непрерывный конкретно-исторический процесс ее вхождения в университетскую научно-образовательную систему со всеми теми противоречиями, проблемами и достижениями, которые были на этом пути у многострадальной отечественной системы юридического образования, обреченной, особенно в последние два десятилетия, на перманентное реформирование, которое далеко не всегда вело (и ведет) к улучшению высшего юридического образования, и чему мы как могли по возможности сопротивлялись, пытаясь минимизировать издержки такого «реформирования»¹.

Соответственно, и о сегодняшнем кафедральном юбилее нельзя писать, не коснувшись самих истоков ее создания, основных этапов развития, а, стало быть, не обратившись к тем публикациям, которые касаются истории становления и развития юрфака РГУ (ЮФУ) и кафедры муниципального права², формирования на ее основе получившей признание в России

¹ См.: Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 3. 2-е изд., доп. М.: Юрист, 2014.

² Кроме указанного выше сборника материалов, посвященных 20-летнему юбилею кафедры муниципального права и управления ЮФУ (Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2008), это, прежде всего, интересные и весьма ценные публикации питомца РГУ, глубокого историка права д.ю.н. К. П. Краковского (См: Краковский К. П. Нить времени (История юридического факультета Варшавского-Донского-Ростовского университета). В 2 т. Ростов н/Д: Юг, 2005; он же. Нить времени (История юридического факультета Варшавского-Донского-Ростовского-Южного федерального университета. 1915–2015). 2-е изд. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2015.

муниципально-правовой школы¹. При этом не секрет, что университетская кафедра нередко имеет свою научно-образовательную «персонификацию», связанную, как правило, с ее заведующим. Более того, и создание новой кафедры порой изначально ориентировано на конкретное научное направление, представленное тем или иным ученым (наиболее свежий пример в этом плане — создание кафедры финансового права ЮФУ, что было сделано во многом «под конкретного ученого», представляющего данное направление, — д.ю.н. Ю. А. Колесникова). И это вполне естественно; ведь роль заведующего кафедрой в научно-образовательном процессе особая. Парадокс, правда, заключается в том, что, возможно, она наиболее успешна в том случае, если эта роль заведующего кафедрой не очень «заметна», имея в виду, что кафедральная жизнь отлажена, все понимают друг друга с полуслова и не требуются внешние рычаги управления с элементами дисциплинарного и, тем более, административного влияния. Но в любом случае ответственность на заведующем лежит большая, ведь кафедра — основная научно-образовательная ячейка университета и во многом именно от заведующего зависит научное и учебно-образовательное лицо кафедры. Тем более, если речь идет о формировании концептуальных начал становления и развития новой кафедры. Не всем выпадает такая участь — стоять у истоков новой кафедры, а в последующем руководить ее развитием. Мне выпало такое счастье, и в этом состоянии пришлось «задержаться» на три десятилетия, вплоть до сегодняшнего кафедрального юбилея, в том числе занимаясь кафедральной работой уже на протяжении многих лет (после назначения 16 февраля 2000 г. судьей Конституционного Суда РФ) «по совместительству», а точнее — по призванию. Поэтому вполне естественно, есть что вспомнить...

1. КОНЦЕПЦИЯ НОВОЙ КАФЕДРЫ И ЕЕ ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ: У ИСТОКОВ

Известно, что любая новая кафедра создается чаще всего как организационная форма реализации новых задач в учебно-образовательной сфере, с одной стороны, и как институциональная основа развития нового научно-прикладного направления исследований (в данном случае —

¹ См.: Бондарь Н.С., Джагарян Н.В. Ростовская школа муниципального права // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. №4. С. 38–43; Бондарь Н.С., Джагарян Н.В., Георгиева Т.П. От Донского местного самоуправления — к Ростовской школе муниципального права: вчера, сегодня, завтра // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2017. №1. С. 6–15.

в области юриспруденции), с другой. Не является исключением в этом плане и кафедра муниципального права и природоохранного законодательства, или, как она называлась на начальном этапе своего существования, — кафедра советского строительства и управления.

При всех изменениях в названии кафедры (о чем подробнее будет сказано ниже) изначально и на протяжении всего периода ее существования в основе научно-образовательной идеологии новой кафедры лежали идеи, связанные с исследованием особенностей осуществления власти на местах, имея в виду, что всегда, независимо от политических условий, исторических этапов развития общества и государства, на местном уровне система организации и функционирования публичной власти отличается от государственной системы, тяготеет к началам самоорганизации населения по месту жительства, к формированию местного самоуправления.

Исторические истоки создания кафедры-юбиляра 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 в тот период курс «советского строительства», предназначенный для изучения основных принципов, форм и методов деятельности системы представительных органов власти в лице Советов народных депутатов и их исполнительных органов. Это нашло свое отражение и в первоначальном названии новой кафедры — ею стала *кафедра советского строительства и управления*.

Однако сама идеология создания кафедры изначально опережала время: она была связана с необходимостью обеспечения организационно-правовых, учебно-методических, научных, практически-прикладных условий подготовки на качественно новой основе юристов высшей квалификации — специалистов в области публичной власти и зарождающейся рыночной экономики.

Решение этих задач по-прежнему — как и тогда — остается одним из важнейших направлений реформирования всей системы юридического образования. При этом, не касаясь сложных политических событий того периода и, тем более, не ставя перед собой цели дать им политико-правовые, конституционные оценки (история уже вынесла свой приговор разрушителям страны), следует отметить, что само создание кафедры советского строительства и управления РГУ изначально органично вписывалось в общегосударственные процессы совершенствования (как тогда это оценивалось) советского строительства, повышения роли органов представительной демократии.



Министерство высшего и среднего
специального образования РСФСР

Ростовский ордена Трудового
Красного Знамени
Государственный университет
им. М. А. Сулового

П Р И К А З

23.06.87 № 340 л/с

г. Ростов-на-Дону

< >

§ 4

Объявляю приказ Минвуза РСФСР № 481 от 3.06.87 "О структурных изменениях в вузах Главного управления университетов, экономических и юридических вузов".

— В целях улучшения управления учебным процессом в высших учебных заведениях Главного управления университетов, экономических и юридических вузов —

ПРИКАЗЫВАЮ:

3. Организовать следующие кафедры:

3.16. В Ростовском университете:

- кафедру информатики и вычислительного эксперимента;
- кафедру советского строительства и управления.

7. Ректорам перечисленных вузов установить штаты факультетов и кафедр в соответствии с объемом работы в пределах установленных штатов, фондов заработной платы и лимитов предельных ассигнований на содержание аппарата управления.

8. Внести соответствующие изменения в уставы высших учебных заведений.

Министр И.Ф. Образцов

Первый проректор РГУ,
профессор

Н.Ф. Лосев

*Извлечение из приказа № 340 от 23.06.1987 г.
об организации новых кафедр в Ростовском госуниверситете*



Министерство высшего и среднего
специального образования РСФСР

Ростовский ордена Трудового
Красного Знамени
Государственный университет

ПРИКАЗ

24.04.92 № 399

г. Ростов-на-Дону

Учитывая необходимость приведения названия кафедры советского строительства и управления в соответствие с новыми реалиями развития российской государственности, переименовать названную кафедру на основании решения Совета университета от 28 февраля 1992 г. /протокол № 2/ в кафедру муниципального права и управления.

Проректор по учебной работе

А.М. Ерков

УПД РГУ. Зак. 47. Т—5000. 24.01.9 г.

*Приказ № 399 от 24.04.1992 г. о приведении названия кафедры
в соответствие с новыми реалиями российской государственности*

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ПРИКАЗ

22.04.

2010 г.

№ 71-ОД

Ростов-на-Дону

**О ликвидации кафедры
трудового и природоресурсного права
и переименовании кафедр юридического
факультета**

В соответствии с планом развития юридического факультета и целях более эффективного управления юридическим факультетом, улучшения организации учебного процесса и повышения его качества, а также укрупнения кафедр, в соответствии с решением Ученого совета Южного федерального университета от 26.03.2010 г. (протокол № 3) п р и к а з ы в а ю :

1. Ликвидировать 01.07.2010 г. кафедру трудового и природоресурсного права.
2. Переименовать кафедру гражданского процесса в кафедру гражданского процессуального и трудового права; кафедру муниципального права и управления в кафедру муниципального права и природоохранного законодательства.
3. В планируемой учебной нагрузке на 2010–2011 учебный год учебные дисциплины ликвидированной кафедры передать
— на кафедру муниципального права и природоохранного законодательства: Экологическое право, Земельное право < . . . >
6. Управлению по работе с персоналом (Гапоненко Н.В.) издать соответствующие приказы по кадровому составу выше указанных кафедр.
7. Контроль за исполнением приказа возложить на первого проректора по учебной работе И. М. Узародова.

Первый проректор по учебной работе



И. М. Узародов

*Извлечение из приказа № 71-ОД от 22.04.2010 г.
о переименовании кафедр юридического факультета*

Что же касается самой хронологии, временных рамок становления и развития кафедры, то этот период совпал с бурной, чрезвычайно противоречивой историей становления новой российской государственности, восстановления и развития местного самоуправления на рубеже 80–90-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 новой кафедры (не только в ее в учебно-образовательном, но и в научно-интеллектуальном, а также в практико-прикладном плане) стали принятые уже на закате советской эпохи два документа — Постановление Совета Министров СССР №1042 от 28.08.1986 г. «О подготовке юридических кадров для советских органов» и одноименное Постановление Совета Министров РСФСР от 25.02.1987 г. 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.

В дальнейшем, в соответствии с *Приказом Минвуза РСФСР №841 от 03.06.1987 г. «О структурных изменениях в вузах главного управления университетов, экономических и юридических вузов»* (п. 3.16) Ростовскому госуниверситету было предоставлено право (тогда эти вопросы только так могли решаться!) организовать новую кафедру для решения возложенных на университет обязанностей по решению задач подготовки юридических кадров для советских органов. Во исполнение этого приказа Минвуза РСФСР был издан *приказ ректора РГУ №340 от 23.06.1987 г. «Об организации в РГУ кафедры советского строительства и управления»*.

В связи с этим возникает **вопрос о точной дате рождения кафедры**. При всем том, что уже приходилось затрагивать этот вопрос, во имя торжества исторической справедливости хотелось бы еще раз обратиться к тем прекрасным временам (как они запомнились нам, их участникам). Рождение кафедры по разным причинам оказалось не единовременным событием, а длящимся процессом. Формально-юридически, вероятно, оправданно было бы считать в качестве такой даты время *издания приказа ректора РГУ об открытии кафедры — 23 июня 1987 г.* Но это был конец учебного года и не предполагалось, что кафедра немедленно начнет функционировать. Уже с началом нового учебного года, *30 октя-*

бря 1987 года, Ученым советом РГУ был избран заведующий кафедрой советского строительства и управления (31 год назад это доверие было оказано мне).

Но и в это время новой кафедры как таковой еще не было. В частности, в связи с моей стажировкой в МГУ в течение сентября-ноября 1987 г. был «заморожен» процесс штатного комплектования кафедры вплоть до декабря 1987 г., когда, вернувшись из Москвы, пришлось активно заняться этими вопросами. В этот период с кафедры теории и истории государства и права был переведен *К.Ю.Н., доцент Федор Карпович Голомидов*, который оставил у всех, кто его знал, самую добрую память о себе как душевном человеке, незаменимом специалисте в области советского строительства. Кроме того, по окончании очной аспирантуры по специальности 12.00.02 был зачислен со 2 января 1988 г. на кафедру в качестве *ассистента Михаил Васильевич Емельянов*. Это яркая личность во всех отношениях. После нескольких лет работы на кафедре он избрал иной жизненный путь: как старший преподаватель кафедры, кандидат юридических наук он был избран первоначально депутатом Законодательного Собрания Ростовской области (1996 г.), а затем, начиная с 1997 года, бессменно, т. е. на протяжении шести (!) созывов является депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, первым заместителем руководителя фракции партии Справедливая Россия, первым заместителем председателя комитета ГД по государственному строительству и законодательству.

При определении кадрового состава кафедры изначально учитывалось и то обстоятельство, что кафедра как специализированная, выпускающая кафедра по подготовке юридических кадров для государственных органов должна была изначально стать в определенной степени межотраслевой, включать в себя наряду с юристами-государствоведами, по возможности, экономистов, психологов, социологов и т. п. Первым шагом в этом направлении стало привлечение в качестве совместителя кафедры заведующего Лабораторией по совершенствованию методов деятельности Советов Министров автономных республик, исполкомов местных Советов ЦЭНИИ при Госплане РСФСР *ст. научного сотрудника, кандидата экономических наук Вячеслава Сергеевича Вильямского*. В дальнейшем именно В.С. Вильямский стал первым на кафедре доктором наук (1990 г.), защитив диссертацию по двум смежным специальностям: 05.13.10 — управление в социальных и экономических си-

стемах и 12.00.02 — государственное право и управление; советское строительство; административное право. Вполне закономерным стало в дальнейшем присвоение В. С. Вильямскому и звания профессора кафедры муниципального права и управления.

Именно этим сотрудникам — зав. кафедрой Н. С. Бондарь, доцент Ф. К. Голомидов, ассистент М. В. Емельянов, ст. преподаватель В. С. Вильямский — было суждено составить кадровую основу вновь созданной кафедры и стать ее своего рода соучредителями. В этом составе состоялось и *первое заседание кафедры советского строительства и управления РГУ от 16 января 1988 года*. На этом заседании (с участием декана юридического факультета А. А. Пушкаренко) был рассмотрен, как свидетельствуют в том числе архивные материалы, единственный вопрос — «Об открытии кафедры советского строительства и ее основных задачах» (докладчик — зав. кафедрой Н. С. Бондарь). Эту дату представляется юридически наиболее корректным считать днем учреждения кафедры. Более того, и участники того первого (учредительного!) заседания помнят, что оно сопровождалось полушутливыми репликами по поводу «исторической» роли отцов-учредителей кафедры. Поэтому 2018 год является юбилейным для кафедры.

В то же время важно отметить, что работа по подготовке юридических кадров для государственных органов началась на факультете еще до выхода в свет правительственных постановлений. Примерно за год до этого была начата подготовка Договора о творческом сотрудничестве между Ростовским госуниверситетом и Ростовским облисполкомом, который был подписан в мае 1986 года. Это свидетельствовало о том, что необходимость такой работы и, соответственно, важность поворота подготовки юридических кадров от традиционно уголовно-правового (правоохранительного) профиля к более широкой, государствоведческой специализации, обеспечивающей подготовку юристов для органов власти и хозяйствующих субъектов, была подсказана самой жизнью.

Такой поворот призвана была обеспечить в том числе вновь созданная кафедра. Более того, в рамках стратегии развития юридического факультета в этот период разрабатывается *программа создания специального отделения юридического факультета по подготовке юридических кадров для органов государственной власти* (тогда оно имело официальное название «отделение советского строительства»), а также программа развития необходимой для этого материальной базы фа-

культета. Центральным пунктом этой программы было строительство собственного корпуса юридического факультета на 1200 студентов в Западном жилом микрорайоне. Несмотря на все сложности того периода, эти предложения были приняты, что получило юридическое оформление в виде *решения Ростовского облисполкома №17 от 20.01.1987 г. «О подготовке юридических кадров для советских органов»* (не могу удержаться от воспоминаний о «внутренней кухне» подготовки проекта этого исторического для факультета и кафедры решения, в частности пришлось лично заниматься подготовкой текста его проекта, а затем доработка проходила в тесном контакте с Н. Д. Пивоваровым, тогдашним председателем Ростовского облисполкома)¹.

Этим же решением облисполкома, конкретизированным в последующем приказом ректора РГУ, были предусмотрены конкретные формы реализации программы подготовки юридических кадров для органов государственной власти. Речь, в частности, шла о подготовке юристов на базе среднего юридического, а также высшего образования, на вновь создаваемой кафедре (советского строительства и управления), а в дальнейшем — о развертывании подготовки соответствующих специалистов на договорной основе с органами государственной власти и на дневной форме обучения.

Уже в 1988 году, т. е. спустя несколько месяцев после создания новой кафедры, по ее линии был осуществлен первый набор студенческой группы (30 человек) на базе среднего специального (юридического) образования для целевой подготовки по заочной форме обучения юридических кадров для органов государственной власти. В следующем же 1989 году по линии нашей кафедры был осуществлен первый набор на базе высшего образования, в своей основе, из лиц, работавших в местных и региональных органах государственной власти. Тем самым РГУ в лице юридического факультета и кафедры советского строительства и управления первыми в стране (!) приступили к реализации правительственного постановления о подготовке юридических кадров для государственных органов власти.

Это сейчас, когда во всех ведущих юридических вузах страны имеются в том или ином виде кафедры такого профиля, данное решение вос-

¹ Сегодня уже мало кто помнит, что новый корпус РГУ в Западном жилом микрорайоне, где теперь размещается механико-математический факультет, проектировался, закладывался в 1989 году и на протяжении нескольких лет значился во всех документах как «корпус юрфака РГУ».

принимается 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. Новая кафедра стала воплощением идеи о необходимости внедрения юридических знаний в систему государственного аппарата, закрепления «правовых ограничителей» для власти как условия решения задачи построения правового государства. При этом сама идеология создания кафедры изначально 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.

Но с этой задачей, естественно, невозможно было справиться без активного участия в данной работе всех кафедр и факультета в целом. Особое значение имела поддержка нового направления работы и необходимость создания новой кафедры со стороны моего научного руководителя — доктора юридических наук, профессора *Владимира Алексеевича Ржевского* как заведующего кафедрой государственного и международного права. И в дальнейшем все вопросы взаимоотношений внутри государствоведческой специализации решались конструктивно, в интересах дела, а не личных амбиций (как это порой имеет место в новое время, которое является «новым» не только в плане хронологии...), а сама эта специализация была первой на факультете, в том числе по популярности среди студентов (приятные, но грустные с точки зрения сегодняшнего дня воспоминания).

2. ОТ СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА — К МУНИЦИПАЛЬНОМУ ПРАВУ *et cetera*: НОВЫЕ НАЗВАНИЯ КАФЕДРЫ КАК ОТРАЖЕНИЕ НОВЫХ ЭТАПОВ ЕЕ РАЗВИТИЯ

Не будет преувеличением сказать, что развитие новой кафедры проходило в бурном потоке социально-политических событий конца XX — начала XXI века вместе с реформированием системы организации власти, с обновлением общества и государства.

Процессы российских реформ привели к существенному изменению картины не только социально-экономической, политической жизни,

но и правовой системы России. Причем речь шла не только об обновлении действовавшего законодательства и основанной на нем правовой системы, но и о формировании принципиально новых правовых институтов и отраслей права, призванных юридически отразить новые явления нашей действительности. В их ряду заметное место принадлежит *муниципальному праву как относительно самостоятельной новой отрасли российского права.*

При всей сложности, противоречивости процессов формирования муниципального права и его обособления в самостоятельную отрасль очевидным является тот факт, что в основе этих изменений лежали объективные условия и предпосылки. К последним относятся, прежде всего, социально-политические и экономические факторы, предопределившие в рамках процессов деэтактизации и перехода к плюралистической демократии выбор новой системы организации власти на местах, перераспределение как политической, так и экономической власти «сверху вниз». Организационным выражением этих процессов явилось формирование и развитие системы местного самоуправления.

Возрождение на качественно новой основе *местного самоуправления* явилось своего рода *материальной основой формирования муниципального права России.* С развитием местного самоуправления появляется широкая, многообразная сфера общественных отношений — как публичного, властно-политического характера, так и экономических отношений, характеризующих хозяйственную жизнь населения, его предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность в городских и сельских поселениях. Природа соответствующих отношений такова, что они в силу специфики материального содержания объективно предполагают необходимость специальных норм и институтов для обеспечения их правового регулирования. На этой основе происходит своего рода «отпочкование» соответствующей сферы самоуправленческих общественных отношений в самостоятельный предмет правового регулирования с использованием специфических методов нормативно-правового воздействия. Предмет и метод муниципально-правового регулирования имеют, таким образом, объективные предпосылки, связанные с процессами становления и развития местного самоуправления в России и, соответственно, формирования муниципального права как отрасли.

Все эти новые государственно-правовые явления требовали их научно-теоретического осмысления и адекватного отражения в учебном процессе путем внесения серьезных изменений не только в содержание традиционных учебных курсов, но и в сам учебный план с включением, в том числе, новых учебных дисциплин, одной из которых стало муниципальное право.

Это потребовало внесения существенных коррективов и в идеологию развития кафедры, начиная с изменения ее названия. В соответствии с этим *24 апреля 1992 г. был издан приказ ректора РГУ №399*, который гласил: «Учитывая необходимость приведения названия кафедры советского строительства и управления в соответствие с новыми условиями развития российской государственности, *переименовать названную кафедру на основе решения Совета университета от 28 февраля 1992 г. (протокол №2) в кафедру муниципального права и управления*». Это было пионерское решение: ранее ни один вуз страны (тогда еще — СССР) не имел кафедру муниципального права. Необходимо было преодолеть складывавшиеся десятилетиями стереотипы в преподавании соответствующего учебного курса, предложить методические подходы к преподаванию только-только зарождавшейся новой учебной дисциплины. Не секрет, что и отдельными членами кафедры (имевшими, в частности, большой опыт преподавания ушедшего в небытие прежнего учебного курса) на первых порах с сомнением воспринималось предложение о переименовании кафедры с включением в ее паспортные данные названия «муниципальное право».

Но сомнения были быстро развеяны активной работой по реализации новых подходов в работе кафедры. Приятно вспомнить, что именно кафедрой муниципального права и управления РГУ была предложена первая развернутая рабочая программа по муниципальному праву с делением курса на общую и особенную части и концептуальным обоснованием предмета новой отрасли права комплексного характера, системы его основных институтов и т. д.¹ В дальнейшем наиболее полно, системно, кафедральные подходы к преподаванию муниципального права были представлены в учебнике, вышедшем в Москве несколькими изданиями и рекомендованном Минвузом России к преподаванию в высших юридических

¹ См.: Бондарь Н. С. Теоретические основы муниципального права: Методические указания. Ч. I. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 1992.

учебных заведениях¹.

Важным этапом в утверждении кафедры в качестве центра подготовки юридических кадров для органов государственной власти стала разработка в далекие 90-е годы прошлого века совместно с кафедрой хозяйственного права (зав. кафедрой в тот период — профессор С. А. Зинченко) для спецнабора индивидуального учебного плана по весьма оригинальной специализации — «*правовая экономика и управление*», имея в виду ориентацию на подготовку юристов как для государственного и муниципального аппарата, так и для хозяйствующих субъектов развивающихся рыночных отношений. В 1995 г. был осуществлен соответствующий набор на первый курс. В отличие от заочных форм специальной подготовки юридических кадров данное направление кафедральной работы в дальнейшем, к сожалению, не получило своего развития, хотя и был накоплен опыт пятилетнего обучения соответствующей группы кафедрального набора. Но субъективные в своей основе причины взяли верх при решении дальнейшей судьбы данной специализации...

Важно при этом подчеркнуть, что весь научно-образовательный процесс изначально, с первых дней существования кафедры, велся на основе *тесного единства теории и практики, учебного процесса и научных исследований в области права с практикой муниципально-строительства*. Пожалуй, одним из весьма значимых в этом плане был опыт участия в разработке Устава города Ростова-на-Дону совместно с депутатами городской Думы первого созыва и в тесном контакте с тогдашним мэром г. Ростова-на-Дону М. А. Чернышевым. Принятый городской Думой этот Устав впоследствии был признан одним из лучших в России, взят за основу многими другими муниципальными образованиями. Результатом данного сотрудничества явилось также издание одной из первых работ научно-практического

¹ См.: Бондарь Н. С. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. проф. Н. С. Бондаря. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2002; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Н. С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. Серия: Бакалавр. Углубленный курс. М.: Юрайт, 2013; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата / Под ред. Н. С. Бондаря. 4-е изд., перераб. и доп. Серия: Бакалавр. М.: Юрайт, 2014. 794 с.; Академический курс. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. Н. С. Бондаря. В 2-х т. 5 изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017; Местное самоуправление: Учебник для академического бакалавриата / Под ред. Н. С. Бондаря. Академический курс. М.: Юрайт, 2017. 386 с.

характера по проблемам городского муниципального строительства¹.

Необходимость обеспечения единства фундаментальной юридической подготовки с прикладными знаниями всегда рассматривалась кафедрой в качестве одного из важнейших принципов не только конкретных форм научно-образовательной работы, но и кадровой политики. При относительно небольшом численном составе кафедры изначально был взят курс на привлечение на условиях совместительства практических работников, одновременно имеющих, как правило, ученые степени. Среди них — уже упоминавшийся *д. э. н., профессор В. С. Вильямский*, который отметил 90-летний юбилей, не утратив вкус к научной деятельности, дай Бог ему здоровья для реализации новых творческих планов, в том числе в области публицистики²; это также работавшие в разные годы соответствующего периода становления и развития кафедры *канд. психол. наук В. Л. Миникаева*, *канд. эконом. наук Н. А. Калашникова*, *канд. эконом. наук С. Н. Рындин*, безвременно ушедший из жизни *канд. социолог. наук С. Н. Стародубцев*.

Но ядро кафедры всегда составляли, естественно, юристы, которые по кафедральной традиции активно занимались и практикой деятельности государственных и муниципальных органов. Здесь можно назвать прежде всего *к. ю. н., доцента Т. П. Георгиеву*. На кафедре проходило ее профессиональное становление, начиная с написания и защиты диссертации на тему «Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов)» (2000 г.), продолжая научно-педагогическим взрослением всегда молодой Татьяны Петровны как ведущего доцента кафедры, а параллельно — депутата Ростовской-на-Дону городской Думы на протяжении пяти (!) последних созывов; работой в Думе в течение послед-

¹ См.: Бондарь Н. С., Чернышев М. А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении (на примере г. Ростова-на-Дону). Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та. 1996; см. также: Бондарь Н. С. Каким должен быть устав муниципального образования (Концепция Устава города Ростова-на-Дону)? Ростов н/Д: Рост. городск. Дума, 1996.

² См.: Не может не вызывать уважения, что профессор В. С. Вильямский не только по-прежнему публикует научные работы — так, его перу принадлежит «Теория менеджмента социальных систем (на примере муниципальных образований)» (Ростов н/Д: Альтаир, 2017, 352 с.), но и достаточно активно занимается публицистикой — см., напр.: Юрий Гагарин в Заполярье (Ростов н/Д: Книга, 2015, 304 с.); Время тревог и надежд (зрелость: зигзаги жизни советского человека) (Ч. 2. Ростов н/Д: Альтаир, 2012. 244 с.).

них двух созывов в качестве заместителя председателя городской Думы и эксперта Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ. Во многом благодаря Т. П. Георгиевой связи кафедры с муниципальными и государственными органами власти и сегодня сохраняются на хорошем уровне, хотя есть, конечно, большой потенциал для их углубления.

Кстати, немногочисленная по своему составу кафедра стала своего рода кузницей депутатов различных уровней, что также является свидетельством кафедрального духа, основанного на интеграции муниципальной теории и практики: наряду с депутатом Государственной Думы М. В. Емельяновым и депутатом Ростовской городской Думы Т. П. Георгиевой здесь можно назвать также *С. А. Бабицкого*, который работу в качестве старшего преподавателя кафедры на протяжении нескольких лет совмещал со статусом депутата городской Думы г. Азова, а также с юридической работой в Избирательной комиссии Ростовской области. Приходится только сожалеть, что солидный педагогический опыт С. А. Бабицкого (на кафедре — с 1998 по 2012 г.) не получил дальнейшего развития; да и соответствующий его потенциалу вклад в науку муниципального права мог бы стать достаточно заметным, если бы он не «изменил» университету в пользу практической деятельности.

Важно, что уже на протяжении достаточно продолжительного периода кафедра имеет возможность развиваться, укрепляться в кадровом плане, опираясь на собственные ресурсы. Уже на данном этапе развития кафедры большая часть ее состава — питомцы кафедральной научной школы муниципального конституционализма. Кроме Т. П. Георгиевой, это также — если иметь в виду хронологическую очередность защит диссертаций в «своем» диссертационном совете при Ростовском госуниверситете по специальности 12.00.02 — *Алексей Евгеньевич Гавришев* («Муниципальное правотворчество в Российской Федерации», 2004 г.), а также *Наталья Владимировна Шевченко (Джагарян)*, которая в развитие находящейся в русле кафедрального научного направления темы кандидатской диссертации («Муниципальные институты представительной демократии в Российской Федерации», 2006 г.), проявив незаурядную целеустремленность и настойчивость, успешно защитила также докторскую диссертацию, в которой были продолжены исследования проблем муниципальной представительной демократии («Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация (2015 г.)). Несомненно, этому способствовало ее научное содружество с другим представи-

телем кафедральной научной школы — А. А. Джагаряном, подтверждением чего стало в свое время не только изменение в их семейном положении, но и совместные публикации (например, подготовленные ими в соавторстве монографии «Конституционно-правовые основы финансово-экономического обеспечения местного самоуправления в России: теория, практика и тенденции развития». М., 2011; «Конституционная ценность муниципальной демократии в России». Ростов н/Д, 2012).

В числе сотрудников кафедры на протяжении достаточно продолжительного периода (1998–2016 гг.) была кандидат юридических наук, доцент С. М. Лях, которая одновременно в этот же период избиралась — не в последнюю очередь с учетом рекомендации кафедры — деканом юридического факультета. Известно, что бремя власти по-разному сказывается на ее носителях. Не являются исключением в этом плане и научно-образовательные учреждения... Хотя, по сути, какая может быть власть в научно-образовательной сфере? Убежден, это должна и может быть, в своей основе, власть научного и педагогического авторитета руководителя. Все остальное рано или поздно вызывает неизбежные вопросы, оказывается сомнительным...

Это лишь самые общие портретные характеристики «команды молодости нашей» в лице кафедры муниципального права и управления на новом, условно говоря, втором этапе ее развития, т. е. до того времени, когда кафедра обрела нынешнее название.

Очевидно, что прикосновение к истории не должно выглядеть самоотчетом. Нет необходимости, да и невозможно дать исчерпывающую картину научно-педагогической деятельности кафедры на том или ином этапе ее развития. Тем более что, по крайней мере, некоторые из них имели более глубокую историю, чем сама кафедра. Речь идет, в частности, о том, что профильное (муниципально-правовое) название кафедры изначально не исключало того обстоятельства, что важной составляющей научной и педагогической работы кафедры всегда был конституционно-правовой компонент. Причем это не только чтение курсов отечественного и зарубежного конституционного права, в частности на так называемых спецпотоках (прежде всего на заочной форме обучения), но и продолжение чтения ранее разработанных членами кафедры конституционно-правовых спецкурсов, равно как и подготовка новых.

В этом плане особо хотелось бы отметить спецкурс «Права человека в РФ». Он читался автором этих воспоминаний с 1982 года (!) на юри-

дическом факультете РГУ — вначале на кафедре государственного и международного права (на которой работал в тот период), а затем — на вновь созданной кафедре-юбиларе. Первоначально, в 1980-е годы, этот спецкурс назывался «Конституционный статус личности в СССР», но фактически это был один из первых спецкурсов в стране по правам человека. Примерно в это же время на юридическом факультете МГУ начал читать родственный спецкурс видный ученый — профессор Л. Д. Воеводин, о котором у меня сохранились самые теплые воспоминания как о прекрасном, удивительно душевном человеке. С этим спецкурсом связана также важная многолетняя традиция — заканчивать чтение спецкурса *кафедральной студенческой научной конференцией*. Первая такая кафедральная конференция была проведена в 1995–1996 учебном году. С тех пор они проводились практически ежегодно на протяжении более чем двух десятилетий; причем некоторые из них организовывались на широкой основе межвузовского представительства с участием профессорско-преподавательского состава, практических работников государственных и муниципальных органов, суда, прокуратуры и с публикацией соответствующих материалов докладов и сообщений¹. Эти конференции стали не просто традиционными — они сами стали своеобразной летописью научно-исследовательской деятельности кафедры, обучающихся по кафедральным спецкурсам студентов, равно как и летописью юридического факультета РГУ (ЮФУ) в целом. Успех в их проведении, как и в решении других проблем, был

¹ См.: Права человека в России: время надежд и разочарований: Материалы докладов и сообщений участников межвузовской конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека. 10 декабря 1998 г. / Отв. редактор и автор введения — Н. С. Бондарь. Ростов н/Д: РЮИ МВД России, РГУ, 1998; Местное самоуправление на рубеже веков: история и современность: Материалы докладов и сообщений участников межвузовской научно-практической конференции, посвященной 250-летию г. Ростова-на-Дону. 17 декабря 1999 г. / Отв. ред. — проф. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 2000; Права человека и конституционная безопасность: Материалы докладов и сообщений участников межвузовской научно-практической конференции / Отв. ред. — Бондарь Н. С. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 2002; Конституция, судебная власть и права человека в Российской Федерации: Материалы докладов и сообщений участников межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. А. Ржевского / Отв. ред. — проф. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 2006; Современный российский конституционализм: доктрина и практика: Материалы межвузовской научно-практической конференции (Южный федеральный университет, 23 октября 2010 г.) и круглого стола (Санкт-Петербургский государственный университет, 5 марта 2011 г.) / Отв. ред. — проф. Н. С. Бондарь. Ростов н/Д — Санкт-Петербург: Профпресс, 2011.

бы, естественно, невозможен без активной поддержки деканата. Особо хотелось бы отметить в этом плане недавно ушедшего из жизни профессора Виктора Тимофеевича Гайкова, который почти два десятилетия возглавлял факультет в сложный период потери страны (СССР), утраты многих духовных ценностей и правовых ориентиров, в том числе в сфере образования. Всегда была важна также поддержка других кафедр факультета, включая родственную по государствоведческой специализации кафедру государственного (конституционного) права.

Важной особенностью кафедры с первых шагов ее развития, было также *внимательное отношение* как в учебном процессе, так и в научно-исследовательской деятельности, наряду с междисциплинарными, межотраслевыми подходами (о чем хотя бы попутно уже говорилось) также *к проблеме сочетания публичных и частноправовых начал* в современной правовой жизни. Здесь надо учитывать, по крайней мере, два фактора: с одной стороны, соотношение публичного и частного в современном праве — это, без преувеличения будет отмечено, одна из основополагающих проблем современной юриспруденции; с другой стороны, сам набор кафедральных учебных дисциплин и соответствующих им отраслей права изначально предполагал необходимость обращаться на данную проблему постоянное учебно-методическое и научно-теоретическое, доктринальное внимание.

Ирония кафедральной судьбы на новом этапе ее развития заключалась в том, что в рамках оптимизации кафедрального структурирования юридического факультета возникла идея включения в образовательную (а, стало быть, и научную) кафедральную орбиту новых учебных дисциплин, которые как раз и характеризуются ярко выраженным сочетанием публичных и частных начал. Это — экологическое, земельное право, а также находящиеся в русле этих отраслевых дисциплин спецкурсы и факультативные курсы на неюридических факультетах, для которых соответствующие проблемы представляют профессиональный интерес (биолого-почвенный, географический и некоторые другие факультеты и подразделения университета). Поэтому вполне логично, что после этого, *в 2010 г., кафедра получила новое наименование — кафедра муниципального права и природоохранного законодательства.*

Это, по существу, третий, современный этап деятельности кафедры, которому соответствует новое (третье) ее название. Весьма широкая палитра межотраслевых, публично-правовых и частноправовых интересов нашла свое отражение в научной, учебно-методической, образователь-

ной деятельности кафедры. На кафедре реализуется новый, не вписывающийся в традиционное понимание специализации, комплексный подход к юридическому образованию (хотя, попутно будет отмечено, ему отнюдь не всегда способствует так называемая новая система двухуровневого образования). Кафедральные подходы предполагают максимальное использование возможностей и преимуществ междисциплинарных связей, интеграцию в научном и образовательном процессе публично-правовых и частноправовых начал, тесную связь, слияние науки, образования и практики.

В рамках неизбежного, предписанного действующим законодательством перехода к многоуровневой системе образования в 2011 году кафедрой была разработана *магистерская программа «Муниципальное право и управление (юрист в органах власти)»*. Ее реализацию обеспечивают известные ученые, а также высококвалифицированные практики, широко известные как в регионе, так и в стране в целом. Программа носит междисциплинарный, многоотраслевой характер, что предопределяется потребностями подготовки юристов для органов муниципальной и государственной власти на основе сочетания фундаментальной подготовки с потребностями отраслевой специализации.

С новым этапом развития кафедры неизбежными стали новые кадровые вопросы, потребность в специалистах по новым направлениям кафедральной работы. Первоначально, с передачей на кафедру экологического и земельного права, «вместе с этими дисциплинами» пришли и новые преподаватели — *д.ю.н., доцент Г.А. Мисник, к.ю.н., доцент Р.Я. Вишневецкая, а также преподаватель А.А. Алушкин*. В последующем, однако, по разным причинам пришлось в большей мере ориентироваться на внутренние кадровые резервы, имея в виду, в частности, молодых выпускников РГУ (ЮФУ) — воспитанников кафедральной школы муниципального конституционализма. Весьма своевременно «подоспели» к этому периоду со своими диссертациями молодые кафедральные аспиранты-соискательницы *Е.В. Микулина (Гурнак)* и *Е.А. Филимонова (Дмитриева)*: первая успешно защитила к этому времени диссертацию по проблемам муниципального градостроительства (2013 г.), а вторая — муниципальных публичных услуг (2013 г.). В этот же период, в связи с появлением новых кафедральных учебных дисциплин, состав кафедры пополнила *канд. юрид. наук С.В. Гадирова* (с 2012 г.).

Существенное влияние на кадровый потенциал кафедры оказала и демографическая ситуация, а точнее — активное и едва ли не син-

хронное участие ряда членов кафедры (Н. В. Джагарян, Е. В. Минулина, Е. А. Филимонова) в решении этой чрезвычайно важной в социальном плане проблемы. «Перманентно-декретное» состояние заметной части кафедры потребовало принятия дополнительных, экстренных мер кадрового характера. И здесь на помощь пришли тоже питомцы нашей кафедральной научной школы, которые, окончив Ростовский юридический институт МВД РФ, стали в свое время моими адъюнктами, успешно защитили диссертации. Это — *к.ю.н., доцент Э.Э. Баринов* (диссертация по проблемам конституционного правосознания, 2001 г.) и *к.ю.н. Д.А. Алимов* (его диссертация — в области конституционного обеспечения права на объединение (2001 г.)). Их профессионализм, умноженный на ответственное отношение к делу, оказались весьма кстати для кафедры в сложившейся ситуации (достаточно отметить, что Д.А. Алимов в короткий срок «переквалифицировался» в специалиста по экологическому праву и с большим интересом, на хорошем профессиональном уровне выполняет эту учебную нагрузку).

Несколько позже, но тоже достаточно эффективно включились в новые направления кафедральной работы *канд. юрид. наук М.А. Абрамова*, имеющая достаточно большой опыт как практической, в том числе муниципально-управленческой, так и научно-педагогической деятельности, а также *канд. филос. наук И.К. Липчанская*.

При всей подвижности, естественных изменениях в кадровом составе кафедры (элементарная общеизвестная истина; жизнь не стоит на месте), считаю, есть все основания сделать вывод, что на кафедре в ее сегодняшних портретных характеристиках сохранился «свой» нравственно-этический климат, в основу которого положены взаимопомощь и взаимоуважение, глубокое доверие друг к другу, безусловное признание приоритета интересов студентов в их взаимоотношениях с кафедрой и преподавателями. Поэтому по-прежнему, как и «в старые добрые времена», заседания кафедры, как правило, заканчиваются «чаепитием» и продолжением обсуждения вопросов кафедральной повестки дня в части «Разное». Кафедральным старожилам это, безусловно, придает молодости, а молодым сотрудникам, надеюсь, прибавляет мудрости (связанной в том числе и с их научно-педагогической работой).

Важно при этом понимание того, что в столь тесном, небольшом по составу, многоцветном коллективе, объединяющем творческих и, стало быть, очень разных, но всегда по-своему интересных людей, не может быть мелочей, если эти «мелочи» связаны, в частности,

не просто с научными, профессионально-образовательными различиями во взглядах (это не только допустимо, возможно, но и во многом естественно), а с несопадением нравственно-этических, мировоззренческих представлений о честности, научной добросовестности, порядочности и т. п. Показательным является в этом плане конкретный пример из жизни кафедры, когда даже высокая ученая степень доктора юридических наук вновь принятого сотрудника не помешала кафедре, признав кадровую ошибку (которая была в этом плане одной из очень немногих, если не единственной), уже через год после зачисления в штат принять решение об отказе ему в доверии.

Необходимой предпосылкой и реальным показателем успешного развития кафедры по основным направлениям ее деятельности является формирование собственной, кафедральной научной школы.

3. ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ И БУДУЩЕЕ КАФЕДРЫ — В ЕЕ НАУЧНОЙ ШКОЛЕ И ЕЕ ПИТОМЦАХ

Подтверждением особой роли науки, ее тесной связи с образованием в высшей школе является в том числе и тот факт, что едва ли не большую часть предыдущего материала, посвященного истории, этапам развития кафедры, во многом можно воспринимать и как повествование об истории научной школы кафедры, ее воспитанниках, ставших кандидатами, докторами наук, специалистами высшей квалификации. Впрочем, о самой по себе научной школе тоже есть что сказать. И это тем более важно, если учитывать, что наличие собственной (именной, кафедральной) научной школы — если, конечно, она имеет признание в стране в качестве таковой — является одним из важнейших показателей уровня развития научно-образовательного подразделения. Считаю, что наша кафедра-юбилляр имеет все основания (в том числе связанные с признанием вовне, для утверждения, что на ней сложилась научная школа.

Что это за научная школа? Каковы ее особенности? Первое соображение, которое возникает в ответ на эти вопросы, связано с тем, что это научная школа, сложившаяся прежде всего в русле муниципально-правовой проблематики, т. е. школа муниципального права. И с этим не было бы никаких оснований спорить, если бы не одна ее существенная особенность. Становление и развитие кафедральной научной школы проходило в тесном единстве, органической и, можно сказать, генетической связи с тематикой конституционно-правовой науки. Речь идет

о том, что истоки формирования современной ростовской школы муниципального права находились в общем русле развития государствоведческой специализации и развития конституционно-правовой школы Ростовского госуниверситета под руководством ранее уже упоминавшегося видного советского и российского конституционалиста доктора юридических наук, профессора Владимира Алексеевича Ржевского, учениками которого были многие из нас, представителей теперь уже старшего поколения ростовских конституционалистов¹. В этом плане не случайной является одна из важных особенностей кафедральной научной школы — тесное, органическое переплетение лежащих в ее основе концептуальных, методологических, дисциплинарных подходов, свойственных собственно муниципальному праву, с общими проблемами современного конституционализма, имея в виду осмысление идейно-философских, социокультурных, нравственно-этических, политико-правовых начал организации публичной, в том числе муниципальной власти в единой системе российской конституционной государственности. Поэтому, как представляется, есть все основания именовать зародившуюся на кафедре научную школу *Школой муниципального конституционализма*. В этом названии проявляется не просто специфика научной школы, но само понятие муниципального конституционализма вполне может претендовать на новое научное направление междисциплинарного характера (наряду с получившими обоснование в работах автора этих строк понятиями судебного и экономического конституционализма).

Соответствующие подходы получили реализацию и в самой тематике, направлениях исследовательской деятельности соискателей кафедры — представителей ее научной школы. Это, как правило, не узкие «муниципалы», а исследователи фундаментальных, междисциплинарных по своему характеру конституционно-правовых подходов, касающихся комплексов отношений «власть — свобода — собственность», «личность — коллектив — государство» в правовом пространстве российской государственности, включая муниципально-правовой уровень. Подтверждением этого является и тот факт, что более 60% диссертаций, подготовленных и защищенных представителями школы под научным руководством (консультированием) автора этих строк, посвящены пробле-

¹ См.: Бондарь Н.С. Слово о профессоре Ржевском В.А., его вкладе в теорию и практику отечественного конституционализма // Конституция, судебная власть и права человека в Российской Федерации: Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти проф. В.А. Ржевского / Отв. ред. — проф. Н.С. Бондарь. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 2006. С. 8–16.

мам современного российского конституционализма, не говоря уже о тематике, направлениях собственных научных исследований, как и самой кафедры. В рамках специализации кафедры основное научное направление, которым объединяются исследовательские интересы всех членов кафедры, также включает в рамках межотраслевых начал и конституционные аспекты — «Конституционные проблемы организации государственной власти, местного самоуправления и обеспечения прав человека».

Личностные — в соотношении с публичными — аспекты различных институтов российской государственности изначально находятся в сфере моих научных интересов. Основная профессиональная деятельность в качестве судьи Конституционного Суда РФ естественным образом повлияла на характер моих научных интересов. Основная научная проблематика в той или иной мере связана с конституционным правосудием, его ролью в обеспечении прав граждан, развитии российской государственности и укреплении конституционной законности, подтверждением чего являются многие мои работы, включая около двух десятков монографий, среди которых «Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении» (М., 2004), «Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации» (М., 2005), «Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России» (М., 2008) и др. Одновременно впервые была выдвинута и получила обоснование концепция влияния судебной власти на становление и развитие конституционализма, формирование системы судебного конституционализма как особого политико-правового режима судебного обеспечения верховенства Конституции. Эти идеи были изложены в монографии «Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия» М.: Норма, 2011.). Второе, дополненное издание этой книги («Судебный конституционализм: доктрина и практика». М.: Норма, 2016) было удостоено первой Национальной премии по литературе в области права за 2017 год. В порядке развития концепции судебного конституционализма издается авторская серия «Библиотека судебного конституционализма». К настоящему времени в свет вышли восемь выпусков этой серии, в том числе «Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия». Вып. 2. М.: Юрист, 2013; «Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия». Вып. 5. М.: Юнити-Дана, 2014 и др.

Заслуживают особого упоминания страницы научной, научно-практической биографии кафедры, связанные с творческим сотрудничеством с безвременно ушедшими из жизни яркими учеными-цивилистами — профессорами С.А. Зинченко и В.А. Лапач; в соавторстве с ними в свое время был подготовлен, например, первый в России муниципально-правовой нормативный акт о порядке управления объектами муниципальной собственности¹, а в соавторстве с профессором С.А. Зинченко написаны работы на стыке конституционной, гражданско-правовой и муниципальной проблематики². В дальнейшем эти подходы, которые можно объединить в рамках понятия «конституционная цивилистика», получили развитие в работах, посвященных различным аспектам конституционного правосудия, а своего рода итоговим исследованием соответствующих проблем стала работа по экономическому конституционализму³. С этими подходами связано и концептуальное понимание 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». Попутно будет отмечено, что истоки этих подходов имеют глубокую предысторию научных исследований — анализ конституционной природы прав и свобод человека и гражданина с позиций коллизионного единства и противоречий экономической и политической власти на различных уровнях ее реализации⁴.

¹ См.: Бондарь Н.С., Зинченко С.А., Лапач В.А. Временное положение о порядке распоряжения и управления объектами муниципальной собственности г. Ростова-на-Дону. Ростов н/Д: Администрация г. Ростова-на-Дону, 1995. 80 с.

² См.: Зинченко С.А., Бондарь Н.С. Собственность — свобода — право. Ростов-н/Д.: Изд-во Ростовского ун-та, 1995; Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Собственность, свобода и права человека (политико-правовой аспект). Ростов н/Д: Логос, 1995; Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 1993. №3. С. 86–96.

³ См.: Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России (очерки теории и практики). Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. М.: Норма, 2017.

⁴ См.: Бондарь Н.С. Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: конституционный аспект. Ростов н/Д: Изд-во Ростовск. 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. Тем более что с этим наказом он обратился, вручая премию Санкт-Петербургского отделения Союза юристов России в номинации «За заслуги в развитии юридической науки» (2015 г.).

В продолжение указанных сюжетов научных исследований считаю, что применительно к научным связям школы муниципального конституционализма с государственно-правовой практикой на первое место следует поставить проблемы конституционного правосудия, что имеет многоплановые проявления. По разным причинам не очень известным является, например, тот факт, что в послужном списке именно нашей кафедральной научной школы находится подготовка и защита докторской диссертации Н. В. Мельникова (2001 г., научный консультант — Н. С. Бондарь). Заметное место в числе питомцев школы занимает А. А. Джагарян — не только в силу его должностного положения (советник судьи КС РФ), но и как молодой, уверенно заявивший о себе ученый. Его кандидатская (2006 г.), а затем докторская диссертация «Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации» (2012 г.) имеют прямое генетическое происхождение, связанное с Ростовской школой муниципального конституционализма (научный руководитель — Н. С. Бондарь). Сегодня А. А. Джагарян является автором и соавтором семи монографий, в их числе «Конституционно-судебная защита социально-трудовых прав граждан с участием профсоюзов» (М., 2008, в соавторстве с Н. С. Бондарем); «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); «Правосудие: ориентация на Конституцию» (М., 2018, в соавторстве с Н. С. Бондарем) и др.

Гордостью школы являются и другие соискатели, в том числе те, чьи имена ассоциируются не только с прошлым и настоящим, но, хочется надеяться, и будущим кафедры-юбиляра; их имена уже были названы в связи с различными этапами развития кафедры, хотя, конечно, вполне уместно было бы подробнее сказать о них как, например, о соавторах кафедрального учебника по муниципальному праву (наряду с д.ю.н. А. А. Джагаряном, которому в этом плане принадлежала важная роль не только одного из соавторов, но и аналитика решений КС РФ по основным разделам учебника; это также д.ю.н. доц. Н. В. Джагарян; к.ю.н., доц. Т. П. Георгиева); о других преподавателях — авторах научных исследований, в том числе по упоминавшимся выше диссертационным темам.

Важно вспомнить добрым словом и тех последователей кафедральной научной школы, которые работали над диссертациями «без отрыва от производства», совмещая научную и исследовательскую

деятельность с работой в государственных и муниципальных органах, в других сферах профессиональной деятельности. Так, *Ю.И. Колесов* в период, когда возглавлял Главное Управление юстиции по 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 длительное время 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*, ранее 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 богатый опыт депутатской деятельности на протяжении двух десятков лет, защитил диссертацию по проблемам *предвыборной агитации* (2004 г.). Среди практических работников, соискателей кафедры — представитель судебной власти *И.И. Урвачева (Фефелова)*, работающая в настоящее время судьей Северо-Кавказского окружного арбитражного суда (2000 г.). *О.А. Фризен*, работавшая до перемены места своего жительства на нашей кафедре, 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 конституционализма, которые, подготовив и защитив диссертации, трудятся в различных вузах страны, Так, защитившая в далеком 1999 г. кандидатскую диссертацию по нашей кафедре. *Т.Н. Матюшева* в настоящее время — д. ю.н., зав. кафедрой конституционного права Краснодарского филиала университета правосудия РФ. Другой воспитанник кафедральной научной школы — *А.П. Жуков* (кандидатская диссертация — в 2008 г.) — в настоящее время успешно трудится на руководящих должностях в Северо-Кавказском федеральном университете. Заведующим кафедрой конституционного и муниципального права Экономического университета (РИНХ) является сегодня *Э.Э. Баринов*. В этом же ряду можно еще раз вспомнить *к.ю.н. и д.ф.н.*

С.А. Дюжикова, к.ю.н. Д.А. Алимова, Ю.В. Капранову, безвременно ушедшую из жизни доцента КубГУ Т.В. Мокину...

Важным как для кафедры, так и для всей школы муниципально-го конституционализма, является финансово-правовое направление, имеющее существенное значение и в научно-образовательном, и в прикладном аспектах. При том, что оно всегда было определенным образом представлено специалистами (из штатных сотрудников кафедры это, прежде всего, доц. Т.П. Георгиева), а также экономистами (в их ряду, по крайней мере, эпизодически сотрудничающий с кафедрой глубокий экономист-муниципал *д.э.н., профессор Г.Н. Дончевский*, ранее работавшие на разных этапах кандидаты экономических наук — *С.Н. Рындин, Н.А. Калашникова*), данное направление заметно активизировалось благодаря весьма полезной работе на кафедре (с 2009 г.) *д.ю.н., профессора Ю.А. Колесникова*, что в конечном счете получило дальнейшее развитие в виде создания самостоятельной кафедры ЮФУ — кафедры финансового права (2017 г.). Хочется надеяться, что эти перемены не только не помешают, но будут способствовать дальнейшему развитию финансово-правового научного направления на кафедре муниципального права и природоохранного законодательства, в том числе на основе сотрудничества с вновь созданным профильным научно-образовательным подразделением университета.

Исторически так сложилось, что в актив кафедры можно занести и ее вклад в открытие и работу единственного для юридического факультета ЮФУ *диссертационного совета по специальности 12.00.02 — конституционное и муниципальное право*. Первоначально это был совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук (открытие состоялось в соответствии с Приказом Государственного высшего аттестационного комитета РФ №260-в от 27.05.1997 г.. Важный этап в реформировании деятельности Совета был связан с предоставлением ему полномочий по проведению защит не только кандидатских, но и докторских диссертаций (2007 г.), причем до 2012 г. наряду со специальностью 12.00.02 была также и специальность 12.00.03 — *гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право*. За период существования диссертационного совета по специальности 12.00.02 было успешно защищено более 60 кандидатских и 2 докторские диссертации, а по специальности 12.00.03 (с 2008 по 2012 гг.) — 27 кандидатских диссертаций. Большая честь и высокая ответственность — руководить (на протяжении почти

двух десятков лет) диссертационным советом. При этом именно наша кафедра все эти годы была не только одним из главных поставщиков диссертаций, но и своего рода экспертным «ситом» практически по всем диссертациям, проходившим защиту по специальности 12.00.02.

Возвращаясь к кафедре сквозь призму 30-летней истории ее научно-педагогической деятельности, важно отметить тот очевидный факт, что эффективность, слаженность кафедрального коллектива во многом обеспечивается качеством выполнения той части «незаметной» кафедральной работы, которая традиционно относится к лаборантской. Вроде бы считается, что работа эта не требует особой квалификации, однако такие представления — не о нас и не о нашем времени! Сегодня выполнение множества порой никому не нужных «указивок сверху» (нужных, пожалуй, лишь тем, кто их неумоимо плодит, подменяя реальную работу по совершенствованию учебного процесса бюрократической каруселью и умудряясь при этом ставить во главу угла при оценке кафедральной и преподавательской деятельности то, как коллектив справляется с документооборотом) требует особой квалификации, личной самоотдачи. На нашей кафедре давно (независимо от внешних факторов) сложились именно такие подходы и традиции. Как здесь не вспомнить лаборантов кафедры, которые, кстати, традиционно «по совместительству» исполняли обязанности технических секретарей диссертационного совета: *Н.В. Шевченко (Джагарян)* — ныне д.ю.н.; *Е.А. Дмитриеву (Филимонову)* — ныне к.ю.н.; во многом повторяющая путь своих предшественниц *К.О. Веретельникова* — ныне магистр кафедральной программы муниципального права и управления; теперь это — *В.Ю. Ковенко*, столь же добросовестная, ответственная, как и те, от кого она приняла эстафету. Одним словом, жизнь продолжается...

4. ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА КАФЕДРЫ: СКВОЗЬ ПРИЗМУ ЛИЧНЫХ УРОКОВ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ ЖИЗНИ...

Мне уже приходилось сравнивать наш университет, родной факультет с храмом науки и образования, а всех нас, причастных к этому Храму, именовать его «прихожанами». И это действительно так. Ведь университет, как и молитвенное помещение, — не просто здание. Это сакральное место, впитавшее в себя энергетику многих поколений преподавателей и студентов, энергетику звучавших под его

сводами лекций «проповедников» — профессоров и доцентов о праве и справедливости, что, как всегда, по-разному впитывали «кающиеся (на экзаменах!) грешники» в лице всегда молодых и пытливых студентов. Наш Храм на ул. Горького, 88 десятилетиями пропитывался атмосферой юриспруденции, в основе которой всегда была (независимо от политического климата светской жизни) вера в Добро и Справедливость, вера в торжество Права. И эта вера (пусть порой и несколько наивная, не всегда соответствующая реалиям не только правовой жизни) была, есть и, хочется надеяться, будет общей, единой, как для тех, кто был вчера и остается сегодня причастен к кафедре-юбиляру, так и для тех, кто завтра станет «прихожанином» нашего общего Храма науки и образования.

Да простит меня взыскательный читатель (хорошо, если такие тоже будут), но кафедральный юбилей — не только публично значимое, но и личное событие для тех, кто к нему был причастен. Поэтому уместными будут — в порядке завершения данной публикации — рассуждения, основанные в том числе на личных уроках университетской жизни, которые одновременно можно было бы обозначить и как личные уроки конституционализма.

Это осознание тем более важно, что сегодня как судья КС РФ, я причастен к решению важных, сложных проблем российского конституционализма. В основе же этой профессиональной деятельности и сегодня во многом тот багаж, который был вынесен автором этих строк из стен *alma mater* и который напрямую связан с 30-летней историей моей кафедры. Другое дело, что это, конечно, не просто сумма знаний (которые мы получали в аудиториях нашего храма образования), а научная школа, «прививка» к учебе как к постоянной естественной потребности, мировоззренческие убеждения, вера в Право и в Правду жизни, полученные в университетской школе реального, а не мнимого, иллюзорного конституционализма.

Признаюсь, что и сегодня остаюсь в своем университете, на кафедре прежде всего потому, что ощущаю постоянную *потребность учиться*. Входя в студенческую аудиторию (к сожалению, не часто), всегда надеюсь, что не только поделюсь знаниями, но и позаимствую что-то, подпитаюсь студенческой молодостью, свежестью их восприятия сегодняшней действительности. Поэтому мои университетские уроки конституционализма — не только прошлое, но и настоящее и, хочется надеяться, будущее. Какие эти уроки?

Первый и, пожалуй, главный — «не разучиться учиться». Это своего рода методологическая максима достижения профессионального успеха, которую важно усвоить каждому, начиная со студенческой скамьи: *в университете не учат, а обучают тому, как надо учиться.* Профессионал как творческая личность (где бы он ни работал) всегда должен оставаться пытливым учеником.

В этом плане оставаться прилежным, пытливым учеником сложнее, чем занять желаемую должность, стать хозяином уютного кабинета. Высшее же профессиональное достижение учителя, убежден, заключается в том, чтобы воспитать учеников, у которых можно было бы учиться и... самому учителю, сохраняя при этом молодость, непосредственность восприятия не только научных проблем, но и самой жизни.

Второй урок моего университета конституционализма — *юриспруденция, юридическая деятельность — больше, чем профессия.* Это некое духовное (душевное) состояние-призвание, имеющее глубоко личный и одновременно гражданский (!) характер. Оно тяготеет в большей степени именно к искусству — искусству добра и справедливости. Апостол Павел писал, что нравственный человек, даже не читая законов, «естеством своим законное творит». Юрист, конечно, должен читать и знать законы, но «законное» должен «естеством своим творить».

В этом плане взаимосвязь формально-юридического (позитивно-правового) и естественно-правового начал в юридической деятельности имеет принципиальное, решающее значение. Их сбалансированное сочетание применительно к отдельным отраслевым направлениям и профилям (цивилистическому, правоохранительному) достигается на основе развития базового, государственно-правового профиля, в рамках которого как раз формируется на ценностях конституционализма фундамент юридического мировоззрения. Именно духовные, социокультурные начала, имеющие сакральное происхождение и проникающие во все сферы человеческого бытия, ярко свидетельствуют о том, что одним из важных условий гармонизации отношений во всей системе конституционализма и поиска баланса ценностей власти, свободы, собственности являются морально-этические, духовно-культурные ориентиры, имеющие глубокую национальную базу и религиозно-мировоззренческое обоснование.

С этим утверждением связан *третий урок: юридическая деятельность — понятие нравственно-этическое.* Сегодня, в условиях дефицита духовности, очевидного кризиса нравственных ценностей, острого

противостояния добра и зла этот постулат имеет особое значение, он отражает глубокий нравственный недуг как юридической профессии, так и юридического образования. Между тем, состояние юридического образования — вопрос конституционной безопасности, причем в одинаковой степени безопасности как общества и государства, так и каждой конкретной личности. Ведь конституционная безопасность и есть ни что иное как состояние защищенности жизненных интересов личности, общества и государства на основе последовательного обеспечения верховенства права, баланса конституционных ценностей в единстве их формально-юридических и нравственно-этических начал.

Еще один урок — наука и образование, юриспруденция в целом — понятия эстетические. Речь идет о том, что и учиться, и заниматься практической юриспруденцией надо с удовольствием, получая эстетическое наслаждение. В основе красоты юридической профессии как понятия эстетического — тот факт, что само по себе *право — воплощение свободы и равенства, а его реализация — искусство добра и справедливости.* Красота в науке, образовании — в честности ученого и педагога, достоверности, объективности используемых аргументов и т. п. (справедливости ради отмечу: порой и внешне красивые теории бывают неверными, так же как и красивые женщины...).

Наконец, *еще одна своего рода аксиома: наука и образование — не самоцель, а средство, инструмент познания мира с целью последующего его совершенствования, преобразования,* включая преобразование правовой действительности (путем ее нормативного упорядочения, укрепления законности, гарантирования прав и свобод граждан и т. д.). Единство теории и практики — важнейший показатель профессионализма, что имеет как рациональное, так и эмоциональное, поэтическое обоснование (к примеру, устами Мефистофеля в «Фаусте» у Гете).

Все эти университетские уроки не имеют срока давности, они важны и сегодня, на пороге нового, четвертого десятилетия жизни нашей кафедры.

Сложилось так, что в нашем коллективе удачно сочетаются молодость и опыт, присутствие рядом с молодыми преподавателями умудренного опытом, доброжелательных, готовых всегда прийти на помощь старших товарищей. Это, безусловно, внушает осторожный оптимизм.

Вероятно, логичным и вполне ожидаемым было бы завершить очерк словами, посвященными сегодняшнему дню и перспективам развития кафедры, попытаться оценить ее место и роль в новых усло-

виях университетского будущего Южного федерального университета и будущего отечественного юридического образования в целом. При всей сложности этой задачи, пожалуй, можно было бы рискнуть взять на себя столь ответственную миссию. Но ведь не случайно в Евангелии от Иоанна сказано: «Пророк не имеет чести в своем отечестве» (глава 4, стих 44). В контексте данного очерка для меня представляется более важным — да простит читатель за такой эгоизм — взгляд в завтрашний день не сквозь призму умозрительных планов на будущее, через директивы высоких инстанций, принимающих сегодня решения об очередных этапах «реформирования» высшей школы, а с учетом все той же нашей кафедральной истории, прожитого вчерашнего дня. Этому и был посвящен весь предыдущий текст.

На вопрос же о том, какая судьба уготована кафедре муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ на новом историческом этапе ее развития (или угасания?), что ее ожидает в будущем, могу ответить совершенно определенно: в новых условиях, в другие времена кафедра может в очередной раз поменять свое название, но будет жива до тех пор, пока на ней будут трудиться такие же как сегодня преданные ей члены «команды молодости нашей», пока будет сохраняться и умножаться ее научный потенциал в лице новых учеников, питомцев кафедральной научной школы муниципального конституционализма, пока не прервется связь времен между поколениями учителей и учеников, написавших (совместно) 30-летнюю историю кафедры, а сегодня передающих эстафету знаний новым поколениям и наставников, и последователей, кому суждено продолжить кафедральную летопись. Эта связь времен, хочется надеяться, будет залогом сохранения интеллектуального генетического кода кафедры... Именно интеллектуальный капитал, передаваемый ученикам и ими приращиваемый, позволяет жить вечно, так как, говоря словами легендарного многолетнего ректора РГУ Ю. А. Жданова, Учитель имеет особую привилегию — «в себе умирая, в другом уцелеть»... Тем более это касается кафедрального научно-образовательного коллектива, каким бы ни был его возраст...





**Кафедральный юбилей
в поздравительных
обращениях коллег —
видных представителей
юридической науки**





С. А. АВАКЬЯН ¹

С кафедральным юбилеем, коллеги!

К юбилеям идут с волнениями. Причин тому несколько, но главные таковы. Во-первых, есть ли — объективно, — чем гордиться и даже похвастаться. Во-вторых, в какой мере будут искренними те, кто говорят приветственные слова, нет ли у них чего-то скрытно критичного на дне души.

От себя могу сказать, что главными при любых оценках, в том числе и в связи с юбилеем, являются результаты и качества тех, кто их представляет. Порой и кафедры, и отдельные коллеги добиваются немалых успехов; но, признавая реальность, кривишься от сложности природы служителя науки. Бывает и так, что автор столько пишет, что уже не осталось журналов и издательств, которые он ни загрузил бы своими «творениями», но вот само это слово так и просится в кавычки.

Что же хотелось бы сказать ключевое о кафедре муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета Южного федерального университета? Прежде всего то, что это коллектив приличных, доброжелательных людей, творчески и обстоятельно делающих свою работу на очень хорошем научном уровне!

¹Авакьян Сурен Адibeкович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ; e-mail: avakian@law.msu.ru.

Удивительно, но юридическому факультету Ростова всегда «везло» на хороших ученых и при этом на хороших людей. Боюсь, кого-то не вспомню и отсюда прошу не держать на меня обиды, но еще молодым человеком я читал работы К. Д. Коркмасовой, а потом сотрудничал с ней как работник редакции журнала «Советское государство и право».

Порой нам, молодым ученым, было трудновато из-за сложностей отношений наших учителей — у Олега Кутафина и у меня это был С. С. Кравчук, у Славы Масленникова — В. Ф. Коток, а у Володи Кабышева и Володи Ржевского в Саратове — И. Е. Фарбер. Но мы, тем не менее, тепло общались (не докладывая об этом учителям), а когда Ржевский переехал в Ростов-на-Дону, радовались за него и за факультет. Гордимся также Жанной Овсепян, это один из сильнейших наших конституционалистов. И здесь тоже «ростовское воспитание».

Вот так же — сначала по науке, по публикациям, а далее по жизни началось наше общение с Николаем Семеновичем Бондарем. Поскольку отмечается юбилей *его* кафедры, сначала скажу, что этот скромный и сильный в науке молодой человек не побоялся пойти на контакт с коллегами по знаменитой кафедре государственного права и советского строительства юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. А ведь это были классики — Г. В. Барабашев, Л. Д. Воеводин, Д. Л. Златопольский, О. Е. Кутафин, А. А. Мишин и другие. И они быстро оценили талантливого ученого из Ростова. Н. С. Бондарь предложил свой ракурс в науке — местная власть и обеспечение прав личности. И надо сказать, что это было и остается соединением местного самоуправления и государственной власти, конституционного права и муниципального права.

Если оценивать сегодня роль кафедры и ее сотрудников, то именно «восхождение» на конституционно-правовой уровень восприятия обыденной муниципальной жизни, предложение своих выводов для формулирования состояния общества, демократии и роли личности как раз и являются стержнем того, что делают и сам Н. С. Бондарь, и коллеги. Добившись многого по жизни, в немалой степени реализуя себя как конституционалист, в том числе и как судья Конституционного Суда Российской Федерации, Николай Семенович бережно относится к местному самоуправлению и муниципальному праву. Такое же отношение к муниципализму является основой науки на кафедре. Не могу не отметить, что помимо его трудов в оценках социальных основ современной жизни, демократии, представительства широко фигурируют работы его учеников и сподвижников, особенно Армена Арменовича Джагаряна

(«Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации»), Наталии Владимировны Джагарян («Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация»). Да и в чисто «муниципальной» тематике на кафедре выбирают проблемы, являющиеся наиболее злободневными, неоднозначными и требующими внимания. Назову, в частности, кандидатскую диссертацию Елены Алексеевны Филимоновой «Муниципальные услуги в Российской Федерации: правовое регулирование и практика реализации» — ведь отношение к государственным и муниципальным «услугам» весьма неоднозначное в теории и на практике.

На базе юридического факультета многие годы функционирует диссертационный совет, его бессменный председатель — Н.С. Бондарь. Впечатляет тематика диссертаций, защищенных в этом диссоте, — правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах; сравнительно-правовой анализ; конституционные коллизии в правовой системе Российской Федерации; институт главы государства; организация государственной власти в субъектах Российской Федерации и др. Не могу не отметить, что это тематика федерального уровня, она привлекает внимание ученых разных регионов страны. И не случайно ростовские ученые, в том числе с кафедры-юбиляра, желанные участники различных научных конференций.

Конечно, юбилей — время поздравлений. Но жизнь идет вперед. И хочется пожелать ростовским коллегам новых свершений, прочных позиций на муниципально-конституционном небосклоне! С Юбилеем!





В. Т. КАБЫШЕВ ¹

.....

**Саратовская школа
конституционного права
шлет сердечные
поздравления
ростовским коллегам!**

.....

Сердечно поздравляю ростовских коллег в лице кафедры муниципального права и природоохранного законодательства РГУ (ЮФУ) с очередным, 30-летним, юбилеем команды вашей молодости.

По своему опыту (более 36 лет заведовал кафедрой) знаю — и это общепризнанно: кафедра — главная составляющая вуза, она определяет ее научно-педагогический потенциал, уровень подготовки специалистов. Образно говоря, кафедра является своего рода визитной карточкой, брендом вуза. История кафедры — это история ее сотрудников и идей, разрабатываемых на данной кафедре.

Прежде чем говорить о ростовской кафедре-юбиляре, не могу не отметить следующее. Мне посчастливилось дважды — в 1984 и 1988 годах, участвовать в работе государственных экзаменационных комиссий в качестве председателя ГЭК на юридическом факультете Ростовского государственного университета. Та атмосфера требовательности и, одновременно, исключительного уважения, доброжелательности к студентам до сих пор у меня перед глазами.

¹ *Кабышев Владимир Терентьевич* — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии с 1981 по 2017 год, а в настоящее время — профессор этой кафедры (ныне — кафедра конституционного права); e-mail: k_kmp@ssla.ru.

Кафедра муниципального права и природоохранного законодательства выросла из кафедры государственного (конституционного) права, возглавляемой долгие годы выдающимся ученым, доктором юридических наук, профессором Владимиром Алексеевичем Ржевским, который являлся научным руководителем Николая Семеновича Бондаря.

Наша кафедра была причастна к научному росту «патриарха» юридического факультета РГУ доцента Ф.К. Голомидова, который защищался в диссертационном совете Саратовского юридического института им. Д.И. Курского. Наша кафедра также была причастна к научному росту М.В. Емельянова, являющегося депутатом Государственной Думы ФС РФ нескольких созывов, была ведущим учреждением по его кандидатской диссертации.

Автор этих строк, В.Т. Кабышев, являлся официальным оппонентом по докторской диссертации А.А. Джагаряна. Особо хочу отметить, что кафедра государственного права Саратовского государственного юридического института выступала ведущим учреждением по кандидатской диссертации Н.С. Бондаря. Николай Семенович докторскую диссертацию защищал в диссертационном совете СГЮА. В качестве одного из официального оппонентов выступал профессор В.Т. Кабышев.

Мы хорошо знакомы с работами Н.С. Бондаря. В частности, в его участии, ему принадлежит особое место в разработке Устава Ростовской области и Устава города Ростова-на-Дону.

Вызывает восхищение, как удается Н.С. Бондарю, являясь с 2000 года судьей Конституционного Суда РФ, в то же время возглавлять кафедру, а также писать огромное количество научных трудов как по местному самоуправлению, так и по судебному и экономическому конституционализму? Его позиция о роли конституционного права в системе юридического образования, о негативном отношении к ЕГЭ, вызывает всяческую поддержку. Кафедра конституционного права СГЮА рекомендует работы членов кафедры-юбиляров и ее признанного руководителя — вдохновителя ростовской школы конституционализма, профессора Н.С. Бондаря, студентам и магистрантам.

Выражаем особую признательность Николаю Семеновичу что он, несмотря на огромную занятость и состояние своего здоровья, смог прибыть в Саратов и выступить официальным оппонентом по кандидатской диссертации моего аспиранта Н.В. Тупикова на тему «Собственность в системе конституционного строя России». Блестящее, обстоятельное и, в то же время, критичное выступление профессора Н.С. Бондаря

23.10.2018 г. оказало свое, немаловажное влияние на успешную защиту диссертации Н. В. Тупикова и утверждение ВАК РФ. В дальнейшем Н. В. Тупиков учел критические замечания Н. С. Бондаря при подготовке монографии на соответствующую тему, которая вышла в издательстве «Юрлитинформ».

Надеюсь, что и в будущем сохранится сложившееся за десятилетия тесное конструктивное сотрудничество нашей кафедры с кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ как выражение диалога ростовской и саратовской школ конституционного и муниципального права во благо утверждения и развития в нашей стране принципов конституционализма, его плодотворного обогащения.





В. В. КОМАРОВА¹

.....

Мнение московских ученых: региональной науки не бывает!

.....

ДОРОГИЕ КОЛЛЕГИ!

От имени коллектива кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) и от себя лично поздравляю вас с 30-летием кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета.

В этот знаменательный день вашего славного юбилея мы от всей души выражаем свое глубочайшее уважение и сердечную благодарность профессорско-преподавательскому составу, руководству кафедры за служение отечественной юридической науке и образованию, построению нового уровня публичной власти в России — местного самоуправления.

Научная деятельность вашей кафедры поражает своей глубиной и разноплановостью, пользуется заслуженным авторитетом в профессиональных кругах.

Подготовленные вами учебники и монографии активно используются преподавателями и студентами, занимают видное место на полках

¹ *Комарова Валентина Викторовна* — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА); почетный работник высшего образования РФ; e-mail: vvalentinak@ya.ru.

библиотек, а также в программах учебных дисциплин за сочетание научной глубины, компетентности и практической ценности.

Олицетворяя преемственность традиций классической школы юридической науки, ваши труды стали основой для Ростовской школы муниципального права, которая высоко ценится в любой точке нашей необъятной Родины; вы вдохновили на творческие свершения поколения юристов.

Теоретические разработки сотрудников вашей кафедры широко применяются в практической деятельности путем совмещения преподавательской деятельности с практической; участия в экспертной деятельности в рамках различных консультативных советов при органах публичной власти, особенно в системе местного самоуправления. На кафедре реализуется новый, комплексный подход к юридическому образованию: максимальное использование возможностей и преимуществ междисциплинарных связей, интеграцию в научном и образовательном процессе публично-правовых и частноправовых начал, что позволяет обеспечить развитие новых научных направлений; успешно заинтересовывать и привлекать студентов к научной и практической деятельности.

30 лет — красивая дата, столько дел и судеб стоит за ней. Ваша кафедра воспитала ряд блестящих ученых, чье научное наследие — достояние науки муниципального и конституционного права.

Успехи кафедры, без сомнения, во многом связаны с именем Николая Семеновича Бондаря — широко известного и общепризнанного эксперта в области конституционного и муниципального права, судьи Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора. Он является инициатором создания кафедры советского строительства и управления в РГУ, в последующем переименованной в кафедру муниципального права и управления — первую в своем роде в России, а затем (в 2010 г.) получившей новое наименование — кафедра муниципального права и природоохранного законодательства. Николай Семенович руководит ею на протяжении всех этих лет, блестяще сочетая образовательную и научную деятельность с практической и организаторской работой. Труды Н. С. Бондаря по теории и практике функционирования государственной и муниципальной власти, обеспечения прав человека и гражданина на основе поиска баланса власти и свободы посредством конституционного правосудия — основа для научных изысканий далеко не только

молодых ученых Южного федерального университета, они — цементирующая основа Ростовской школы муниципального права. Кузницей последователей вашей научной школы, без сомнения можно назвать основанный благодаря таланту, энергии Н. С. Бондаря и руководимый им с момента основания диссертационный совет по специальности 12.00.02 при ЮФУ: диссертационные исследования перед защитой в этом совете проходили апробацию и проверку качества на кафедре муниципального права и природоохранного законодательства.

Дорогие коллеги, на протяжении жизнедеятельности кафедры вами сделано много. Своей деятельностью вы подтверждаете, что региональной науки не бывает: наука есть или ее нет. От души желаем вам доброго здоровья, неиссякаемой энергии и исследовательского таланта, творчества на благо отечественной юридической науки и образования, укрепления государственной власти и местного самоуправления!





П. П. БАРАНОВ ¹

Кафедральный юбилей
как повод
для размышлений
о науке и образовании

Коллектив кафедры конституционного и муниципального права Южно-Российского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации сердечно поздравляет профессорско-преподавательский состав и студенческий корпус юридического факультета с 30-летним юбилеем создания кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета.

За три десятилетия своей истории ваша кафедра заслужила самое широкое признание и огромный авторитет как одна из ведущих научных школ конституционного и муниципального права не только на территории Ростовской области, но и в Российской Федерации. Многолетний эффективный труд в научно-педагогической сфере ученых кафедры стал достойным вкладом в развитие современной научной мысли и по праву неоднократно высоко оценивался руководством региона и нашей страны.

Развитие кафедры проходило в бурном потоке социально-политических событий конца XX века вместе с реформированием системы организации власти, с развитием общества и государства. Возрожде-

¹Баранов Павел Петрович — выпускник РГУ 1972 г., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ЮРИУ РАНХиГС при Президенте РФ, заслуженный деятель науки Российской Федерации; e-mail: pravosoznanie@gmail.com.

ние на качественно новой основе местного самоуправления явилось материальной основой формирования муниципального права России. Это потребовало внесения существенных коррективов и в идеологию развития кафедры, начиная с изменения ее названия. 24 апреля 1992 г. по инициативе самой кафедры приказом ректора РГУ №399 она была переименована в кафедру муниципального права и управления, став первой в своем роде в России.

Новое название кафедры было призвано отразить изменения в самой природе местных органов власти, их муниципализацию на основе развития местного самоуправления в новых условиях становления российской государственности.

Создание кафедры должно было обеспечить интеграцию юридического образования, науки и практической деятельности местных органов власти и управления и было ориентировано на целевую подготовку юридических кадров для государственного аппарата. В этом плане кафедра призвана была обеспечивать изучение и преподавание комплексных проблем, связанных с организацией и деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, правовыми, экономическими, социально-психологическими основами государственного управления, профессиональной этикой служащих, юридической службы в государственном аппарате и др.

Наличие среди сотрудников кафедры специалистов в различных областях знаний позволяет на высоком уровне преподавать курсы, находящиеся на стыках различных наук. Тем самым обеспечивается тесная связь учебного процесса с практикой государственного и муниципального развития, с современными экономическими преобразованиями в обществе. Одновременно на этой основе преодолеваются сложившиеся стереотипы о самом характере государствоведческой специализации, подтверждается не только ее фундаментальный научно-теоретический характер, но и нацеленность на проблемы прикладного, практического характера, что соответствует выработанному на кафедре видению самого предмета основной кафедральной дисциплины — муниципального права.

В 2010 г. кафедра получила новое наименование — кафедра муниципального права и природоохранного законодательства, которое отражает новый смысл деятельности кафедры. Проблема публично-правовых и частноправовых интересов нашла свое отражение в научной, учебно-методической, образовательной деятельности кафедры. На кафедре реализуется новый, не вписывающийся в традиционное понимание специ-

ализации, комплексный подход к юридическому образованию. Он предполагает максимальное использование возможностей и преимуществ междисциплинарных связей, интеграцию в научном и образовательном процессе публично-правовых и частноправовых начал. Это позволило обеспечить развитие новых научных направлений.

Инициатором и бессменным руководителем кафедры является широко известный в нашей стране и за рубежом специалист в области конституционного и муниципального права Николай Семенович Бондарь — судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Южного федерального университета. По инициативе Н. С. Бондаря при Южном федеральном университете был создан и успешно функционирует диссертационный совет по специальности 12.00.02 по юридическим наукам, председателем которого он является. Н. С. Бондарь опубликовал свыше 400 научных, учебных и учебно-методических работ. Как признанный руководитель Школы муниципального права Николай Семенович возглавил работу единомышленников по изучению проблем муниципальной демократии сквозь призму конституционного правосудия, учредил в 2012 году авторскую «Библиотечку судебного конституционализма», которая на сегодня включает уже шесть выпусков. А последние несколько монографических работ Н. С. Бондаря по проблемам судебного конституционализма в России прямо говорят об их авторе как о глубоком, большом ученом-конституционалисте и серьезном теоретике российского права.

На кафедре наблюдается достаточно удачное сочетание молодости и опыта, присутствие рядом с молодыми преподавателями умудренных опытом, доброжелательных, готовых всегда прийти на помощь старших товарищей. Где бы ни трудились выпускники кафедры, их отличает профессионализм, упорство, преданное и заинтересованное отношение к делу. Приобретенные в стенах кафедры знания позволили многим воспитанникам кафедры стать профессионалами своего дела, занятыми как в органах публичной власти разных уровней Ростовской области и страны, так и в сфере частного сектора, включая различные общественные и предпринимательские структуры.

Поздравляя коллектив родственной нам кафедры с 30-летием со дня образования, мы хотим пожелать всем преподавателям, аспирантам и студентам счастья, крепкого здоровья, благополучия, и неиссякаемой душевной энергии, новых творческих успехов и достижений.



**Кафедра
глазами ее сотрудников
и питомцев**





М. В. ЕМЕЛЬЯНОВ ¹

В ногу со временем!

Трудно поверить: родной кафедре муниципального права и управления юридического факультета Южного федерального университета 30 лет!

Хорошо помню день учреждения кафедры. Холодный зимний день 1988 года. Я только закончил аспирантуру. И молодой перспективный доцент, под руководством которого я защитил диплом, пригласил меня работать на вновь создаваемую кафедру. Именно его прочили в заведующие кафедрой. Сомнений у меня не было, идти или не идти. Решение принял сразу. Хотя были и другие варианты. Николай Семенович Бондарь мне нравился своей динамичностью и открытостью к переменам. А ведь это было время перемен!

Само создание кафедры явилось революционным событием.

Во-первых, в теоретическом плане не многие признавали само существование муниципального права как отдельной отрасли. Она не вписывалась в догматические критерии советской системы права.

Во-вторых, в практическом плане на нее возлагали задачи правового образования чиновников. Главный контингент студентов кафедры со-

¹ *Емельянов Михаил Васильевич* — выпускник РГУ 1984 г., кандидат юридических наук, участник «учредительного» заседания кафедры советского строительства и управления РГУ 16 января 1988 г.; депутат Государственной Думы РФ пяти последних созывов, первый заместитель руководителя фракции Справедливая Россия в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

ставляли заочники — люди, уже имеющие высшее образование и работающие на ответственных должностях в «партийных и советских органах». Идея правового государства прокладывала себе дорогу в условиях поздней, клонящейся к закату советской системы. Наконец-то было понято, что партийные функционеры и госслужащие должны иметь юридическое образование, чтобы качественно выполнять свою работу.

Само создание кафедры — это был вызов. В том числе и с точки зрения организации учебного процесса. Никаких заранее разработанных схем не было. Не было и готовых методических материалов. Но мы приняли этот вызов.

Мы — это молодой зав. кафедрой Николай Семенович Бондарь; опытный доцент Федор Карпович Голомидов; практик, профессор Вячеслав Сергеевич Вильямский, возглавлявший лабораторию управления при облсполкоме; молодая перспективная сотрудница Татьяна Петровна Георгиева и ваш покорный слуга. В день учреждения кафедры мы сделали коллективную фотографию. Стечение обстоятельств: никто из на ней запечатленных не смог ее сохранить. Но у меня перед глазами лица на этой фотографии. Не побоюсь пафоса, они были вдохновленными. Мы чувствовали, что начинаем новое, интересное и важное дело.

Прошло 30 лет. Изменилась страна, изменились мы. К сожалению, ушел из жизни, замечательный человек, старейший член кафедры Федор Карпович Голомидов. Николай Семенович Бондарь стал членом Конституционного суда Российской Федерации, я — депутатом Госдумы, Татьяна Петровна Георгиева много раз избирается депутатом Ростовской-на-Дону городской думы и является зампредседателя городской думы.

На кафедре появились новые, интересные люди. Кафедра разрослась. Расширился круг вопросов ведения кафедры. Но неизменным остается ее новаторский дух.

На протяжении всех 30 лет кафедра шагала в ногу со временем, стремясь давать ответы на вызовы, стоящие перед страной. Отличительной чертой кафедры является тесная связь ее сотрудников с практикой. Коллектив кафедры принял решающее участие в подготовке Устава Ростовской области, Устава города Ростова-на-Дону, уставов нескольких муниципальных образований, закона о статусе депутата Законодательного Собрания Ростовской области, закона о статусе депутатов муниципальных образований Ростовской области, закона о местном самоуправлении в Ростовской области и других важных нормативных ак-

тов, составляющих ныне каркас правовой системы Ростовской области как субъекта Российской Федерации.

Значительный вклад кафедры вносит в разработку теоретических проблем местного самоуправления не только в регионе, но и в стране: по организации представительных органов местного самоуправления, формированию финансовой основы местного самоуправления, совершенствованию механизмов реализации полномочий местного самоуправления и других. Эти проблемы весьма актуальны.

К сожалению, до сих пор не выработана оптимальная модель распределения полномочий между уровнями местного самоуправления и субъектом Российской Федерации. Зачастую субъекты сбрасывают на органы местного самоуправления полномочия, не обеспеченные материально. И в то же время тянут на себя полномочия, которые логичнее бы оставить на местном уровне. Нуждаются в укреплении статусы глав местного самоуправления и депутатов представительных органов местного самоуправления с точки зрения усиления правовых гарантий их деятельности, поскольку нередко они становятся «мальчиками для битья» со стороны правоохранительных органов.

Также необходимо пересмотреть бюджетную политику в стране. Местное самоуправление обделено больше всех. Но это неправильно, ведь люди оценивают власть, прежде всего, с точки зрения решения их бытовых, жизненных проблем. Чистота во дворах, качество дорог, освещение, деятельность участковых, работа транспорта, коммунальные платежи. Но эти проблемы решаются как раз на уровне местного самоуправления. Стратегически неверно обделять муниципалитеты финансами.

Неслучайно, среди предметов ведения кафедры оказалась экология. Это — тоже движение в ногу со временем. И это опять же то, что во многом решается на местном уровне. Выступили жители Балашихи против свалки, их услышал даже Президент. Но уж проблема тех же свалок — явно проблема муниципальная. Здесь для эффективных решений нет пока ни финансовых средств, ни полномочий. Экономические успехи страны должны сопровождаться улучшением качества жизни ее граждан. И экология как один из главных показателей этого занимает одно из первых мест. Здоровье людей, продолжительность жизни, комфортность и безопасность среды обитания — это все экология. Экологическое законодательство явно запаздывает от тех требований, которые предъявляет к нему общество. Поэтому вполне оправданно, что кафедра активно участвует в решении этих проблем.



В. С. ВИЛЬЯМСКИЙ¹

.....

Кафедра как кузница юридических кадров для местных органов власти: как это начиналось?

.....

Идея создания в кадровой политике государства профессионально ориентированного подхода в обучении и подготовке представителей органов власти возникла еще в советские годы прошлого столетия в результате существенных государственных реформ самой системы организации государственных и муниципальных органов, изменения избирательной системы.

Совершенно очевидно, что в новых условиях качество государственного управления в решающей степени зависело от качества кадрового потенциала органов государственной и муниципальной власти, а потому и требования, предъявляемые к профессиональному уровню представителей власти, нуждались в корректировке. Возникла необходимость в реформировании системы кадровой политики государства в целом.

Проблемы перестройки прямо коснулись высших учебных заведений страны. Особенно остро стоял вопрос о перестройке юридических факультетов университетов в связи с необходимостью демократизации деятельности местных органов власти. 25 ноября 1986 года Совет Ми-

¹ Вильямский Вячеслав Сергеевич — доктор экономических наук, профессор кафедры муниципального права и управления юридического факультета ЮФУ, действительный член Петровской Академии наук и искусств (Санкт-Петербург), автор более 150 научных, учебно-методических, публицистических публикаций; участник «учредительного» заседания кафедры советского строительства и управления РГУ 16 января 1988 г.; e-mail: wvs27@mail.ru.

нистров РСФСР принял постановление №482 «О подготовке юридических кадров для советских органов».

Все эти проблемы удивительно остро и близко воспринимал Николай Семенович Бондарь, тогда еще кандидат юридических наук, работавший на юридическом факультете РГУ. По его инициативе и при его непосредственном участии в 1988 году на факультете была образована кафедра советского строительства и управления.

По рекомендации Ученого совета юридического факультета руководить кафедрой было поручено Николаю Семеновичу. Как показало время, выбор был сделан удачно. Николай Семенович до сих пор, вот уже тридцать лет, руководит кафедрой. Это обстоятельство, с моей точки зрения, имеет объективные основания: он — бывший выпускник юридического факультета РГУ (ныне ЮФУ), всю свою сознательную жизнь посвятил изучению проблем взаимоотношений власти и человека. Советы, как детище народа, не могли не интересовать его, поэтому уже в те годы он читал специальный курс «Местные Советы и гражданин» (наряду со спецкурсом «Конституционный статус личности в СССР»). Кроме научных интересов, при избрании Николая Семеновича на должность заведующего кафедрой учитывалась также его поразительная трудоспособность. За сравнительно короткий период до избрания он подготовил и опубликовал более 50 работ. Редко кто может похвастаться такой творческой активностью.

Я в тот период успешно защитил докторскую диссертацию на тему: «Методологические основы организации деятельности аппарата местных Советов» и руководил научно-исследовательской лабораторией по совершенствованию методов управления в Советах министров автономных республик, исполкомах местных Советов народных депутатов РСФСР, образованной в 1975 году при Центральном научно-исследовательском экономическом институте (ЦЭНИИ) при Госплане РСФСР.

В структуре лаборатории предусматривались три сектора: сектор управления, сектор научной организации труда и сектор внедрения вычислительной и организационной техники. По своему составу лаборатория представляла собой комплексную организацию, в которой трудились экономисты, социологи, психологи, юристы, математики, философы и технические исполнители. За короткий срок научные работники лаборатории, в большинстве своем кандидаты наук, разработали ряд рекомендаций (о порядке конструирования организационных структур

исполнительных комитетов Советов народных депутатов всех уровней; о порядке работы с обращениями граждан; о расширении применения ЭВМ в Советах народных депутатов).

В процессе работы сотрудники лаборатории сталкивались с нежеланием практических работников Советов народных депутатов внедрять новое в своей работе, перестраивать работу с учетом научно обоснованных рекомендаций по использованию демократических методов управления. Одновременно все чаще фиксировались случаи нарушения практическими работниками Советов действующего союзного и республиканского законодательства. Все эти факты убеждали в необходимости подготовки новых высококвалифицированных кадров для местных органов власти. Необходимо было срочно готовить юридические кадры для Советов народных депутатов.

Вот почему сотрудники лаборатории с воодушевлением восприняли информацию о создании на юридическом факультете Ростовского государственного университета кафедры советского строительства. Некоторые ведущие специалисты нашей лаборатории — кандидаты экономических, психологических, социологических и других наук — были приглашены для сотрудничества в качестве совместителей кафедры.

С созданием кафедры советского строительства и управления юридического факультета РГУ в Ростовской области образовался (вместе с научно-исследовательской лабораторией по проблемам советского строительства) единственный в стране научно-производственный комплекс советского строительства. Такой комплексный подход позволял готовить кадры для Советов народных депутатов всех уровней, владеющие не только юридическими знаниями, но также и основными знаниями в области экономических, психологических, социологических и других наук, которые были необходимы советским работникам для эффективной деятельности и создания творческих, доброжелательных отношений с государственными органами и населением.

В 1992 году в связи с ликвидацией системы Советов народных депутатов кафедра советского строительства и управления юридического факультета РГУ была переименована в кафедру муниципального права и управления. О переходе от Советов народных депутатов к муниципальным образованиям было заявлено в Конституции РФ (12 декабря 1993 г.) и в специально подготовленном Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.). Следует заметить, что на сегодняшний день име-

ется множество дополнений и изменений этого закона, что свидетельствует о чрезвычайной спешке при подготовке текста закона, повлекшей неизбежные ошибки в его содержании. По моему мнению, следует вернуться к сформулированному самим русским народом понятию «Советы народных депутатов» — точно определяющему состав (народные депутаты) и суть деятельности местных органов власти — коллегиальность при принятии решений, «совет» как совещание, обсуждение, учет мнения каждого.





Т. П. ГЕОРГИЕВА ¹

.....

Наш красивый и грустный юбилей... И еще о том, могут ли быть в одной упряжке теория и практика

.....

Кафедре советского строительства, кафедре муниципально-го права и управления, кафедре муниципального права и природоохранного законодательства 30 лет... Юбилей! Красивый и грустный. Красивый, потому что кафедра состоялась, потому что все «наши» не единожды доказали, что мы КАФЕДРА, потому что рядом уже не только учителя, но и ученики. А грустный... грустный, потому что уже пережили потери, потому что уже есть те, кого поминаем... Все как в обычной жизни, только называется «кафедра». Не буду вспоминать как вошла на кафедру впервые — оставлю эти воспоминания на полвековой кафедральный юбилей. Сегодня хочется сказать только одно и только одному: Николай Семенович, я благодарна Вам за то, что могу быть благодарна! У Вас получилась настоящая кафедра. Которая учит, держит, дружит, уважает, в которой не приживаются те, что не «одной крови». Которая выросла из «команды молодости (я не была среди отцов-основателей», но все же) НАШЕЙ» в профессиональную, зрелую и очень любимую кафедру — КАФЕДРУ БОНДАРЯ! И нам всего лишь 30! С таким красивым юбилеем, КАФЕДРА!

¹ *Георгиева Тая Петкова* — выпускница РГУ 1991 г., кандидат юридических наук (2000 г., научный руководитель — Н.С. Бондарь), депутат Ростовской-на-Дону городской думы пяти последних созывов, заместитель председателя Ростовской-на-Дону городской Думы, доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета; e-mail: georgieva@inbox.ru.



В духе старых добрых традиций — в юбилейных размышлениях о делах кафедральных, в частности об одной из особенностей нашей кафедры, которая проявилась с первых дней ее существования. Речь идет о тесной связи теории, наших научных интересов с практикой.

Нельзя в связи с этим не отметить, что за прошедшие годы наша кафедра пополнилась новыми дисциплинами, среди которых особенно хочется выделить земельное и экологическое право, правовые основы градостроительства. Эти новые для кафедры направления — реальная составляющая тех разнообразных, комплексных самоуправленческих отношений, которые были выведены сотрудниками кафедры в качестве предмета муниципального права на заре его становления и получили свое развитие в кафедральном учебнике под редакцией Н. С. Бондаря, равно как и отдельных диссертациях, подготовленных на кафедре.

Кафедра сегодня по-прежнему исходит из необходимости тесного сочетания теории и практики при преподавании муниципального права и разработке научных проблем. Это обеспечивается, во-первых, открытием кафедральной магистратуры, направленной на подготовку специалистов прежде всего для органов публичной власти всех уровней (потребность в которых все более возрастает в условиях муниципальной и административной реформ); во-вторых, базой студенческих практик, которой на сегодня стали все городские органы местного самоуправления, превратившиеся поистине в площадку для формирования практических навыков «муниципального управления»; в-третьих, руководители города стали экспертами кафедральных программ и представителями работодателя на выпускных экзаменах. Все это подтверждает правильность заявленной кафедрой необходимости «смычки» теории и практики.

Одним из основных курсов в рамках кафедральной специализации остается курс муниципального права. В рамках этого курса традиционно изучались методологические аспекты, концептуальные основы местного самоуправления. Очевидно, что содержание лекционного курса, тематика семинарских занятий корректируются с учетом преобразований (к сожалению, часто нелогичных) местного самоуправления, выявляя необходимость дальнейшего исследования различных аспектов МСУ с учетом требований сегодняшнего дня. Итогом этого стали, в частности, и мои размышления по вопросам становления и разви-

тия агломерации. Это тем более важно, если учитывать, что «Большой Ростов» — это уже сложившаяся реальность, но пока — не правовая. То есть речь идет о ярком примере того, как практика может опережать теорию. И не реагировать на это наука (в данном случае, прежде всего, муниципально-правовая) не может. Тем более, что рост интереса к развитию агломераций, особенно городских, — общемировая тенденция.

Россия присоединяется к обсуждению этой темы с заметным опозданием, хотя формирование агломераций сегодня является одним из стратегических направлений развития России. Так на Гайдаровском форуме в прошлом году было заявлено о необходимости формирования в России порядка 20 крупных городских агломераций, а в Основах государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года развитие процесса урбанизации — именно крупных городских агломераций — одно из условий обеспечения экономического роста. Казалось бы — актуальность очевидна. Но термин «агломерация» сегодня, во-первых, не имеет легального определения, а, во-вторых, используется в основном в документах социально-экономического планирования.

Так на каком же этапе развития агломераций мы сейчас находимся, и перестала ли эта тема быть только научной? Какие факторы сдерживают создание агломераций в нашей стране?

Уже в разряд прописных истин вошло то, что создание комфортной среды обитания человека в месте его жительства — одно из важнейших направлений деятельности современного государства. Так, в рамках Хабитат (Программы ООН по населенным пунктам) признается необходимость благоустройства населенных пунктов, оказывающего воздействие на благополучие населения; обеспечения их экономического, социального развития на основе эффективных партнерских связей на всех уровнях.

Прошедшие в последнее время в России мероприятия — конференция, посвященная роли межмуниципального взаимодействия в развитии городов (Союз российских городов), форум по развитию агломераций в Новосибирске, а также созданная под эгидой Минэкономразвития России межведомственная рабочая группа по развитию городских агломераций — подтверждают актуальность темы развития агломерации для России. Очевидно, что эта проблема перестала быть только научной и уже приобрела практическое звучание. Однако пока качественное содержание термина «агломерация» связано скорее с гра-

достроительством и территориальным планированием либо с экономическим развитием территории, а не с правом, что, опять же, дает повод для дискуссии.

По вопросу формирования агломераций отчетливо проявляются *две полярные точки зрения*: одни эксперты говорят о наличии всех условий (в том числе и правовых) для формирования агломерации, другие — что необходимые законодательные возможности отсутствуют. Даже не углубляясь в профессиональный спор, можно констатировать: в пользу второй точки зрения говорит хотя бы то, что на сегодня нет формально (в значении «форма») состоявшихся агломераций. Все примеры существующих в России агломераций — фактически сложившиеся объединения города-центра и прилегающих к нему поселений и территорий.

Думается, что можно выделить как минимум три фактора, сдерживающих (или ограничивающих) создание агломераций в России. Первый фактор — это *отсутствие специального правового регулирования*. Законодательство не запрещает процессы образования и развития агломераций, но и не содействует им. Более того, Градостроительный кодекс РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» на сегодняшний день фактически создают преграды для развития агломераций. Так, например, развитие города ограничено городской чертой (границей), и любое финансирование, выходящее за пределы города, рассматривается как нецелевое расходование бюджетных средств со всеми вытекающими правовыми последствиями. Второй фактор — *отсутствие эффективной, профессиональной инфраструктуры* поддержки формирования агломераций. Третий фактор — *отсутствие практического опыта* функционирования агломераций. Каков выход, и есть ли он?

Вполне очевидно, что для преодоления первого (правового) ограничения как минимум необходимо узаконить понятие агломерации. Словари толкуют агломерацию как скопление нескольких населенных пунктов, объединенных в единую систему интенсивными и многообразными хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, транспортными связями. Центром такой системы, как правило, является самый крупный город. При этом населенные пункты, входящие в агломерацию, остаются административно независимыми, но развиваются по единому комплексному (инвестиционному, территориальному) плану. Основным критерием выделения агломерации является наличие как минимум

одного города-ядра и периферии из нескольких спутников, лежащих в зоне не более чем двухчасовой транспортной доступности.

Поскольку возникновение и развитие городской агломерации является следствием процесса урбанизации, соответственно, и возможные источники правового регулирования этой области стоит искать в рамках конституционного, муниципального, градостроительного и финансового права, которые так или иначе ее касаются.

Вполне очевидно, что можно вести речь о принятии специального закона об агломерациях. Процесс легитимизации агломерации можно начать и с введения этого термина в тело Федерального закона «О государственном стратегическом планировании». А можно обратиться и к особенностям территориальной организации местного самоуправления, поскольку практика развития муниципалитетов показывает, что уже давно пора говорить об актуализации видов муниципальных образований. Так, установленный в Федеральном законе о местном самоуправлении критерий отличия городского поселения от городского округа (закрывающийся лишь в том, что последнему могут быть переданы отдельные государственные полномочия) не отражает как потребностей развития, так и особенностей пространственной организации местного самоуправления. А именно: величину территорий отдельных муниципальных образований, «контрастность» расселения населения, диспропорции экономического и социального развития и т.д.

Населенные пункты (как и регионы) слишком разные, именно поэтому невозможно говорить об универсальной модели агломерации. В то же время можно и нужно обсуждать принципы ее формирования, наиболее благоприятную комбинацию которых сможет выбрать для себя любая агломеративная территория. Например, город Ростов-на-Дону является центром приложения труда, производственных, транспортных, социально-культурных и рекреационных функций для находящихся рядом с ним, как минимум, пяти муниципальных образований. А значит, в городе образуются значительные маятниковые миграции, в разы увеличивается нагрузка на общественный транспорт и улично-дорожную сеть, требуется строительство избыточных инженерных (коммунальных) мощностей, в том числе и за счет ценных городских территориальных ресурсов.

Как известно, развитие агломерации связано прежде всего с экономической выгодой (или так называемой агломерационной экономией), — а именно экономией затрат, возникающей из-за объединения в одном

месте различных видов деятельности и отсутствия необходимости дублирования функций на территориях членов агломерации. Кроме того, оно дает возможность для более разумной организации территории и эффективного совместного использования земель в схеме «город — пригород».

Сегодня в рамках действующего законодательства о местном самоуправлении возможно говорить лишь о создании договорной агломерации на основе межмуниципального соглашения. Однако, как мы уже отметили, любое финансирование, выходящее за пределы муниципального образования (в рамках того же законодательства), рассматривается как нецелевое со всеми вытекающими правовыми последствиями. И это при том, что агломерационная практика в России значительно опережает теорию и, как следствие, свое правовое регулирование. А для запуска любого проекта, как минимум, необходимо четкое понимание того, о чем же идет речь. То есть вполне оправданным было бы выделение на первом этапе городских агломераций как нового вида муниципальных образований со своим уставом, вопросами местного значения, связанными с ними полномочиями, учетом особенностей и т.д.

Следовательно, основополагающим шагом может стать *внесение в Федеральный закон №131-ФЗ термина «городская агломерация»*. Ее можно было бы определить как «два и более поселений с высоким уровнем плотности населения, смежными границами, осуществляющих управление объектами совместного ведения, отнесенных к таковым по закону и управляемых в соответствии с выбранной моделью, установленной законом на всей территории муниципальных образований или на ее части».

Кроме того, можно рассмотреть и более простой вариант учета особенностей развития связки «город — пригород» (как фактически существующей агломерации). Речь идет о придании термину «городской округ» значения, соответствующего его лингвистическому содержанию (а именно — центр, окруженный чем-либо), с одновременным расширением видового многообразия иных муниципальных образований: населенный пункт, город (средний город, малый город и т.д.). Уже такая классификация муниципалитетов приблизила бы городские округа с ярко выраженными агломерационными признаками к качественным характеристикам городской агломерации.

Но и вышеописанные меры не сделают агломерацию жизнеспособной без признания договоров, которые могут быть заключены

в агломерации, муниципально-правовыми актами — с закреплением открытого перечня типов данных договоров: по порядку использования и развития территорий, формированию бюджета, формированию и использованию инфраструктуры и т.д. На то что именно договоры более всего соответствуют механизмам межмуниципального сотрудничества в целях агломерационного развития указывает как зарубежный, так и пусть и небольшой, но и российский опыт семи муниципальных образований Челябинской области, заключивших подобное соглашение.

Надо иметь в виду и необходимость судебной защиты муниципальных образований в рамках агломерационного процесса (принцип судебной защиты муниципалитетов сегодня слаб) для преодоления возможных межмуниципальных рисков. К этим рискам относятся: различная готовность муниципалитетов к объединению в агломерацию; утрата возможности единоличного принятия решений по отдельным вопросам местного значения, исполнителем которых будет агломерация; игнорирование интересов более мелких муниципалитетов; межмуниципальные конфликты (связанные с территорией, бюджетом, ресурсами, инфраструктурой).

Таким образом, государственное регулирование агломерации должно учитывать и порядок разрешения агломерационного конфликта.

Следующее изменение, связанное с необходимостью государственного регулирования, — бюджетное регулирование агломерации. В рамках действующего бюджетного законодательства это, пожалуй, наиболее сложный вопрос, который требует специального обсуждения.

Все вышеизложенное говорит о необходимости решения вопроса о городских агломерациях именно на федеральном уровне. Оно возможно через отражение описанных базовых принципов и процедур агломерации в федеральном отраслевом законодательстве и через последующую их расшивку на уровне локальных правовых норм каждой конкретной городской агломерации.

Целенаправленное развитие агломераций — это уже реальность. Основная задача государства — помогать формировать их там, где для этого есть объективные предпосылки (памятуя о том, что агломерации не могут быть созданы искусственно). Причем важно создавать условия для уже реально существующих агломерационных механизмов миграции людей, услуг, финансов, а не для механического объединения территорий или населенных пунктов друг с другом.

Говоря об агломерации, надо иметь в виду, что ее нельзя создать как новую территориальную единицу в прямом смысле слова, поскольку она не может стать простым объединением находящихся рядом населенных пунктов или территорий. Более того, агломерация не может быть и механически созданной управленческой (административной) моделью. Агломерация — естественным образом сформированная территория расселения людей, объединенных многообразными взаимосвязями. Она является основной формой расселения людей в современном мире и складывается исторически как особое географическое, экономическое и социальное образование, объединенное общей целью — единым развитием территории. Для достижения этой цели требуется создание необходимой правовой основы и управленческой модели. И модель управления, и территориальная организация агломерации должны быть «наложены», как калька на чертеж, на фактически созданную агломеративную территорию, поскольку именно ее особенности (а вовсе не удобство управления) должны быть положены в основу взаимодействия между пригородами и муниципалитетом. Мировой опыт показывает, что наибольший коэффициент полезного действия демонстрируют те агломерации, в которых удалось, с одной стороны, реализовать интересы различных территориальных коллективов и соблюсти права территориальных единиц (членов агломерации), а с другой — обеспечить необходимую для учета гибкость принятия решений.

В заключение — риторический вопрос: можно ли решить все эти проблемы практики современного муниципального развития без теории, без науки? Наша кафедра самым своим 30-летним юбилеем дает однозначный ответ на этот, даже риторический, вопрос.





А. А. ДЖАГАРЯН¹

.....

Местное самоуправление в ракурсе человека: кредо Ростовской школы муниципального права

.....

Обращаясь в связи с празднованием юбилея кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ к традиционным в подобных случаях оценкам имеющихся достижений и перспектив, будет уместным прежде всего оговорить, что становление кафедры, характер, содержательное наполнение ее деятельности, не могут быть верно поняты в отрыве от представления о ней как чем-то большем, нежели структурной единице университетского корпуса, решающей задачи муниципально-правового направления. Важно учитывать, что кафедра явилась, по сути, организационным носителем и генератором концептуального наследия и доктринального потенциала освоения в среде ростовской научной юриспруденции конституционной парадигмы современного российского местного самоуправления. Стала институционной основой осмысления и поиска путей гармонизации отечественных политико-правовых традиций обустройства жизни населения на местах и вновь воспринятых гуманистических ценностей современной цивилизации. На необходимости рассмотрения создания кафедры в едином русле с формированием современной Ростовской школы муниципального права настаивает и Н. С. Бондарь — ее основатель, идейный наставник, многолетний руководитель.

¹ *Джагарян Армен Арменович* — доктор юридических наук (2012 г., научный консультант — Н. С. Бондарь), советник судьи Конституционного Суда РФ; e-mail: Armen.Dzghagarjan@ksrf.ru.

В этом плане сами результаты кафедральной деятельности не сводимы к формально-отчетным показателям научно-образовательного процесса, а определяются в итоге реализованным на базе кафедры вкладом представителей Ростовской школы муниципального права в обоснование всей системы российского местного самоуправления, воплощением соответствующих подходов в преподавании, повышении квалификации публичных служащих, диссертационном процессе, проведении научно-практических мероприятий, экспертном взаимодействии с органами власти и по иным кафедральным направлениям работы.

Отмечая многообразие путей осмысления и отображения этого вклада, имеющего комплексный, многоаспектный характер, представляется возможным в качестве наиболее комфортной и емкой категориальной основы, позволяющей в концентрированном виде отразить оригинальность, новаторство и концептуальную насыщенность основного содержания реализуемых в деятельности кафедры научных подходов предложить понятие *муниципального конституционализма*. Имеется в виду не локально-территориальный, пространственный аспект реализации конституционных феноменов, а понимание сущностных характеристик местного самоуправления в его неразрывных взаимосвязях, взаимовлиянии и зависимости с конституционной системой.

Для целей настоящей работы и не претендуя на завершенность формулировки, *муниципальный конституционализм* позволительно условно определить как систему взглядов, ценностей, регулятивных и правоприменительных подходов, характеризующих, с одной стороны, признание и гарантирование на началах верховенства Конституции и правовой демократии публично-территориальной самоорганизации жителей как естественного выражения достоинства личности, а с другой — основанную на императиве самостоятельности местных сообществ интеграцию соответствующих институтов в единую систему государственности в целях всестороннего и полного обеспечения равенства и справедливости, достойной жизни и свободного развития человека¹.

¹ Стоит заметить, что сама категория муниципального конституционализма, изредка попутно упоминаемая в научных исследованиях, не является ходовой и не получила пока предметного обоснования. Так, Н.С. Тимофеев, анализируя нормативные истоки современной модели местного самоуправления, использует термин муниципального конституционализма как характеристику доктрины современного российского конституционализма в части одного из элементов, определяющих политико-конституционный режим, замкнутый на ценности демократии, носящий особо значимый характер — в связи с особым характером правового статуса как территориальных коллективов, так и граждан непосредственно.

В этом плане идея муниципального конституционализма в ее операциональном значении категориального эквивалента концептуальных основ Ростовской школы муниципального права позволяет четко зафиксировать методологически значимое смещение ракурса в восприятии местного самоуправления — с традиционных представлений о нем сквозь призму власти, властных отношений, организационно-управленческой деятельности на человеческое, личностное, социогуманистическое измерение. Имеется в виду позиционирование человека как основного носителя ценностей муниципальной демократии и итогово-обобщающей цели всей муниципальной деятельности. Ведь человек, по смыслу Конституции РФ, является высшей ценностью не только государства, но и местного самоуправления (ст. 2); права человека определяют деятельность местного самоуправления (ст. 18); само местное самоуправление обеспечивает участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значе-

При этом Н.С. Тимофеев подчеркивает разнообразие возможных точек зрения на муниципальный конституционализм, который в одних случаях связывают с защитой свободы и ограничением централизации, в других — с гарантированностью прав и свобод, их наибольшей демократической наполненностью на местном уровне (См.: Тимофеев Н.С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Конституционное и муниципальное право. 2015. №6. С. 67–68). В свою очередь, А.Н. Кокотов скептически оценивает выделение этой категории, как и иных подобного рода разновидностей конституционализма («исполнительного», «законодательного», «производственного» и т.п.), полагая их лишь некоторыми условиями (См.: Кокотов А.Н. Судебный конституционализм и конституционное правосудие // Журнал российского права. 2011. №6. С. 130). Не ставя перед собой задачу в данном случае предложить развернутое обоснование муниципального конституционализма, необходимо подчеркнуть, что данная категория (как и аналогичные ей иные термины) имеет методологическое, операционально-исследовательское значение для углубленно-предметного освоения как воздействия конституционализма, имеющего характер интегральной правовой категории, на соответствующие (муниципальные) отношения, так и конкретных факторов становления, развития самого конституционализма. Не «расширение» конституционно-правовой реальности, а ее уплотнение обеспечивается профилированием научных исследований конституционализма, притом что их основу определяет именно конституционно-правовой, а не отраслевой или внеюримической методологией. Обоснованность введения категории муниципального конституционализма подтверждается, между прочим, и пониманием глубинных, своего рода социогенетических взаимосвязей между конституционализмом и местным самоуправлением. Речь идет о том, что во многом именно городское право, городское самоуправление послужили важным источником правовой модернизации и всей конституционной системы западной цивилизации (См.: Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Изд-во МГУ; Инфра-М; Норма, 1998. С. 336–377, 510.

ния (ч. 1 ст. 32, ст. 130). Человек предстает здесь в диалектическом единстве отношений свободы и власти, автономии и солидарности, непосредственно-общественных и властно-обусловленных форм обеспечения благоустройства среды обитания по месту жительства. Категория муниципального конституционализма акцентирует также момент понимания Конституции как ценностно-нормативной основы (ядра) самоуправленческих отношений, ее роли гаранта недопущения чрезмерного государственного вмешательства в сферу самоуправления и самоорганизации общества¹. С этим связано и понимание развития местного самоуправления как конституционализации муниципальной демократии².

Вопросы определения места и роли человека в системе самоуправления, местной демократии первым на современном этапе развития отечественной юриспруденции поднял Н. С. Бондарь³. Сформулированные им подходы, предполагающие придание центрального, системообразующего значения категории муниципально-правового (самоуправленческого) статуса личности как некоего интеграла важнейших экономических и политических моментов реального положения граждан как совместных участников самоуправления, определили идейную основу и послужили концептуально-методологическим драйвером развития реализуемых посредством кафедральной деятельности подходов Ростовской школы муниципального права.

Составляющий ядро муниципального конституционализма личностный подход к пониманию местного самоуправления имеет фундаментальное значение для осмысления и развития всей системы муниципальных отношений, ориентирует на переосмысление самой философии муниципализма, не укладывающегося в узкопотестарные (от лат. *potestas* — власть, мощь) доктрины субсидиарности, децентрализации. Свобода личности, отмечает Н. С. Бондарь, должна рассматриваться как составная часть, элемент понятия местного самоуправления, его выс-

¹ См.: Баринов Э.Э. Конституционное правосознание в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2001. С. 15.

² См.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.

³ См.: Бондарь Н. С. Самоуправление народа и социально-экономические права граждан СССР: конституционный аспект. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 1988; его же. Личность в системе социалистического самоуправления: конституционный аспект // Правоведение. 1987. №6. С. 3–12.

шая ценность и органическое проявление самоуправленческих начал в нашем обществе¹.

С одной стороны, предполагается признание местного самоуправления как естественной и необходимой формы выражения свободы территориального самоопределения личности посредством обустройства на совместно-ассоциативной основе наиболее комфортной правовой, технико-социальной, экономической, культурной и иной среды обитания как формы опосредования совместного пользования жителями конституционными правами, имеющими территориальный аспект реализации. Само признание местного самоуправления как основы конституционного строя (ст. 12 Конституции) подразумевает и признание муниципального опосредования как компонента реализации нормативного содержания конституционно-правового статуса личности. При этом естественный (до- и внезаконотворческий) характер местного самоуправления, числимого в ряду прочих конституционных прав, означает недостоверность его отождествления с функционально-разграничительными (например, децентрализация) процессами, исходящими от государственной власти и служащими средством ее рационализации.

С другой стороны, феномен местного самоуправления высвечивается в ракурсе человека не как местный, низовой, а как базовый, на котором формируется, осуществляется социально-политическое достоинство личности, воспитываются чувства гражданственности и патриотизма, инициативности и предприимчивости в сочетании с приверженностью общему благу; через него публичная власть сближается непосредственно с человеком, а ассоциативные формы публично-территориального взаимодействия людей по месту жительства для удовлетворения основных потребностей возвышаются до роли общезначимых институтов участия в управлении делами государства и общества. Во многом именно посредством местного самоуправления обеспечивается формирование в сознании личности необходимого для добросовестного и эффективного соблюдения и исполнения юридических норм положительного социально-психологического климата, происходит становление конституционного правосознания, а конституционность деятельности муниципальных институтов способствует преодолению отчуждения граждан от государства².

¹ См.: Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата/ под ред. Н. С. Бондаря. М.: Юрайт, 2017.. 47.

² См: Баринов Э. Э. Указ. соч. С. 18.

Категории муниципально-правового статуса личности, муниципальных прав, в целом личностное измерение местного самоуправления пока не стали предметом широких муниципально-правовых исследований, не восприняты в должной мере в правовом регулировании. Продолжающиеся дискуссии о судьбе местного самоуправления порой обнаруживают, напротив, опрометчивое, но решительное стремление к разрыву с европейскими ценностями муниципальной демократии, ревизии конституционной модели местного самоуправления в пользу административно-государственной децентрализации. Манifestируемые принципы «традиционной вертикали власти», «единства управленческой команды» и им подобные слабо соотносятся с конституционным признанием самостоятельности местных сообществ как полноправных субъектов конституционно-правовой жизни. Насколько учитывается здесь, помимо прочего, что политико-правовая культура, хозяйственный быт России издревле пронизан идеей общинности в том ее понимании, где порой безудержный в своих формальных проявлениях коллективизм накладывается на психологическое основание личности, которую И. А. Ильин определил в категориях равнинной недисциплинированности и славянского индивидуализма¹?

Социальная апатия, не имеющая контрастных стимулов в виде налаженной системы понятных, доступных и результативных средств прямого демократического участия в решении вопросов местного значения, начиная с широкого применения выборного принципа, очевидно, не может служить опровержением прикладной ценности муниципальных институтов жизнеобеспечения населения. Также и слабые экономические показатели муниципальной деятельности, не подкрепленной прочными гарантиями хозяйственной свободы местных сообществ и инструментами реального бюджетного федерализма, не могут быть приняты как достоверные свидетельства отсутствующего потенциала социально-экономической эффективности муниципальных институтов. Общественно-политические и финансово-экономические аспекты муниципальной свободы органически связаны, так что степень демократического участия является фактором качества муниципальных услуг и экономического развития муниципального образования, на основе которого, в свою очередь, складывается социальная база муниципальной демократии. Реализация местного самоуправления требует институционального доверия, формирование которого определяется постепен-

¹ См.: Ильин И. А. Наши задачи. Собрание сочинений: Т. 2. Кн. 1. М., 1993. С. 409.

ным накоплением совместного опыта демократических процедур, в том числе неудачного, повышающего меру индивидуальной вовлеченности, осознанности и ответственности. Именно формирование, расширение социальных компетенций личности, развитие человеческого капитала определяет предпосылки и назначение местного самоуправления.

В этом плане последовательное обоснование местного самоуправления с позиции отстаиваемого Ростовской школой муниципального права личностного подхода приобретает актуальное значение концептуального фактора эффективного развития российской муниципальной демократии на основе ее целенаправленной конституционализации. Представляется важным в этом контексте обозначить, по крайней мере, в обзорно-тезисном виде некоторые основные сформированные представителями Ростовской школы муниципального права выводы и положения, раскрывающие в свете муниципального конституционализма понимание важнейших относящихся к местному самоуправлению институтов.

Речь идет прежде всего о конституционном осмыслении, в частности субъектной основы местного самоуправления, имея в виду предложенное Н. С. Бондарем обоснование самой категории местного сообщества как первичной группы, служащей фундаментом для формирования и реализации социальной природы индивида, развития правовой свободы и, соответственно, как совокупного (коллективного) субъекта муниципальной демократии¹. При этом принадлежность к местному сообществу, определяемая главным образом наличием постоянного или преимущественного проживания гражданина на территории муниципального образования, только территориальным признаком не исчерпывается. В современных условиях необходимой активизации пространственно-социальной мобильности и повышения уровня хозяйственной связности страны может оказаться востребованным повышение участия функциональных критериев определения состава местного сообщества (трудовая или экономическая деятельность, наличие недвижимости или фискальных обременений на конкретной территории и т. п.)². Что касается понятия «муниципальное образование», то оно должно быть выведено за рамки заданной действующим законодательством дефинитивной связи с определением конкретной

¹ См.: Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского ун-та, 1998. С. 66–68.

² См.: Там же. С. 73–74.

территории осуществления местного самоуправления, переосмыслено как территориальное объединение граждан, коллективно реализующих право на местное самоуправление.

С этим соотносится восприятие муниципальных институтов народовластия как одновременно организационно-правовой основы совместной реализации права на осуществление местного самоуправления жителями, которые, будучи ассоциированными участниками народного суверенитета, вовлекаются посредством местного самоуправления в формирование и реализацию суверенной воли всего народа¹. Поэтому, в частности, и муниципальное представительство, как это продемонстрировано в докторской диссертации доцента кафедры Н. В. Джагарян, выступает всеобъемлющим институционально-правовым механизмом самоорганизации местного сообщества посредством осуществления народовластия и связанных с ним коллективных и индивидуальных прав с охватом как публично-властных, так и непосредственно-общественных (общественные советы, объединения, разовая организационная активность) форм осуществления представительства². Личностное измерение муниципального представительства обосновано в диссертации как имеющее итогово-обобщающий характер, ориентирует на восприятие участия граждан и коллективов в местном самоуправлении как институциональной категории муниципального представительства. Отсюда приоритет развития прямых обратных связей в представительной системе местного сообщества.

Через систему местного самоуправления должна обеспечиваться реализация стремления местных сообществ к социальному благополучию и экономическому развитию, формирование, использование и расширение социальной инфраструктуры и обеспечиваемых на ее основе благ, необходимых для достойных условий жизни и свободного развития человека. Но важно понимать, что интеграция местного самоуправления в систему социальной государственности не может достигаться через противопоставление целей социального равенства императиву местной автономии: социальное выравнивание необходимо для равномерного

¹ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6. Ростов н/Д: Профпресс, 2016. С. 33.

² См.: Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация. Дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов н/Д, 2015. С. 14–17.

развития муниципальных образований и в этом плане выступает одной из целей развития местного самоуправления, которая, в свою очередь, достижима лишь на основе самостоятельности местных сообществ¹.

В этой связи требует глубокого осмысления и восприятия в законодательной и правоприменительной практике сложившееся в Ростовской школе муниципального права, включая прежде всего работы заместителя руководителя кафедры Т.П.Георгиевой, и последовательно отстаиваемое во всей кафедральной деятельности понимание муниципальной собственности как достояния местного сообщества, главного источника удовлетворения социальных потребностей населения². Соответственно, чрезвычайно актуально проведенное Т.П. Георгиевой обоснование необходимости усиления представительных начал в управлении объектами муниципальной собственности, внедрения механизмов оценки эффективности такого управления с учетом прежде всего социальных критериев. В аспекте самоорганизации жителей, реализации их территориальной свободы, самоосуществления и предоставительного обеспечения основных потребностей должны рассматриваться и иные институты финансово-экономической основы местного самоуправления.

Социальный и, в конечном счете, личностный аспект территориальной организации местного самоуправления нашел отражение в диссертации аспирантки кафедры О. А. Фризен, обосновавшей роль территории как фактора поселенческой организации населения и, соответственно, определяющее значение территориального принципа для всей системы социальной, экономической, политической организации общества и государства, формирования и функционирования важнейших институтов представительной и непосредственной демократии³. Этим определяется необходимость безусловного гарантирования учета мнения населения при проведении муниципально-территориальных преобразований, ориентация на укрепление городских и сельских поселений как базовых территориальных единиц местного самоуправления, сохранение

¹ См.: Джагарян А. А. Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов н/Д, 2012.

² См.: Георгиева Т. П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации: межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. С. 3–4, 8–9, 11.

³ См.: Фризен О. А. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006.

двухурвневой модели местного самоуправления как обеспечительно-компенсационного средства гарантирования муниципальных прав в условиях неравномерного распределения ресурсов с концентрацией в административных центрах.

Конкретно-личностное наполнение местного самоуправления не сводится к праву на осуществление местного самоуправления, а характеризуется возможностями по обеспечению эффективной реализации других конституционных прав. Подразумевается при этом наличие инструментов юридико-нормативного самоопределения местных сообществ в целях оперативного выражения, подкрепления или же, напротив, сдерживания вновь проявившихся интересов, обусловленных жизнедеятельностью человека в конкретной местной среде. В этой связи сама сущность муниципального правотворчества, как это показано А. Е. Гавришевым, должна рассматриваться как проявляющаяся в режиме самоорганизации функция местного сообщества, предполагающая, в том числе, право опережающего правового регулирования¹. Поэтому, между прочим, недопустимо имеющий институциональную, учредительную природу устав муниципального образования сводить, как это происходит сейчас, по сути, к правоприменительным моментам². Речь идет об усилении демократических начал в легитимации устава и восприятию его социально-гуманитарной (взамен инструментально-технологической) модели на основе идей автономии, безопасности, комфорта и развития личности, системного определения взаимосвязей человека, локально-территориальных коллективов, местного сообщества и муниципальной власти.

Личностный взгляд на местное самоуправление требует также акцентирования того, что проявления человека в муниципально-правовой реальности связаны не только с правами, но и с обязанностями. Самоуправление требует общности интересов, которая достигается во многом через реализацию выраженного в праве социального должного, через осознание общего блага как юридической меры свободы. Нормативное урегулирование системы муниципально-правовых обязанностей, имеющих ориентирующее, регулятивное, охранительное и иное

¹ См.: Гавришев А.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 7, 8.

² См.: Бондарь Н.С., Георгиева Т.П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №5. С. 23–31.

правовое значение, должно обеспечиваться как федеральным законом, так и в особенности на уровне местного правотворчества¹.

Вместе с тем личностное измерение касается не только отдельных институтов, но и самих принципов местного самоуправления. Так, конституционная природа принципа самостоятельности местного самоуправления обоснованно раскрывается как, в том числе, система индивидуальных и коллективных прав, гарантирующих самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью², а принцип законности сводится к необходимости определения деятельности местного самоуправления правами и свободами человека и гражданина, равенством перед законом и судом³.

Таким образом, реализуемые в кафедральной деятельности концептуальные подходы Ростовской школы муниципального права, определяемые лежащим в основе муниципального конституционализма личностным измерением местного самоуправления, формируют системное и целостное видение российской модели местного самоуправления как сконцентрированной на человеке, его правах и свободах, позволяют под этим углом зрения критически оценить и переосмыслить сложившиеся в современном законодательстве и правоприменительной практике решения и определить муниципальную стратегию развития правовой социальной государственности России.



¹ См.: Джагарян А. А. Институционализация муниципально-правовых (коммунитарных) обязанностей как фактор развития российской социальной государственности // Проблемы права. 2011. №2. С. 8–20.

² См.: Мокина Т. В. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления и практика его реализации: В свете решений Конституционного Суда РФ. Дисс... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 10.

³ См.: Беркович Е. Ф. Законность — конституционный принцип местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 7.



Д. А. АЛИМОВ ¹

.....

Экологическое право — новая кафедральная учебная дисциплина (теоретические, учебно-методические, практико-прикладные аспекты)

.....

Обретение кафедрой-юбиларом нынешнего названия — муниципального права и природоохранного законодательства — было связано, в том числе, с передачей на данную кафедру учебной дисциплины экологического права. Относительно непродолжительный опыт преподавания и научно-методического «погружения» в соответствующие проблемы позволяет сделать выводы как о повышенной актуальности, важности этой дисциплины для подготовки современных юристов, так и о нерешенности многих вопросов, в том числе общетеоретического плана, касающихся социально-правовых проблем экологии, ее защиты, равно как и преподавания данной учебной дисциплины..

Сам по себе термин «экология» все прочнее входит в нашу жизнь, как на обыденном уровне, так и на уровне законодательства. Экологическое право как отрасль права, наука и учебная дисциплина достаточно прочно вошли в обиход современной юридической науки и педагогической практики. Несмотря на тот факт, что экологическое право по глобальным меркам отрасль достаточно молодая, особенно в ее современном виде, восприятие экологического права как самостоятельной отрасли права стало достаточно традиционным. В свою очередь повсеместное утверждение учебной дисциплины «экологическое право» не должно

¹ *Алимов Дмитрий Александрович* — кандидат юридических наук (2001 г., научный руководитель — Н.С. Бондарь), старший преподаватель кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ.

вводить в заблуждение: об окончательной победе сторонников экологического права как самостоятельной отрасли права, обладающей собственным предметом правового регулирования, говорить крайне преждевременно. Вместе с тем, уже на уровне концептуального осмысления как глобальных, так и относительно частных проблем экологического характера в их юридическом преломлении, существует целый ряд активно обсуждаемых и дискутируемых вопросов, пусть и не имеющих в ближайшей перспективе вариантов своего законодательного разрешения, но представляющих несомненный общетеоретический и методологический интерес.

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Даже такая, максимально корректная, по формальным критериям, конституционная формулировка служит предметом многочисленных дискуссий. Основной вопрос, который в этой связи традиционно волнует исследователей, можно обозначить следующим образом: идет ли речь о так называемой «триаде» экологических прав, или же мы имеем дело со сложной внутренней структурой субъективного права. Компромиссным, как и всегда в подобных случаях, стало рассмотрение права на благоприятную окружающую среду в широком (общем) и узком (частном, специальном) смыслах.

Другим, активно обсуждаемым вопросом, стал вопрос о критериях благоприятной окружающей среды. Вполне очевидно, что дискуссии по данному вопросу ведутся с активным использованием отраслевого законодательства, что, однако, не отменяет важности понимания его изначального конституционного смысла. Надо сказать, что формулировка, предложенная Федеральным законом «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой под благоприятной окружающей средой, понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, также не удовлетворила большинство исследователей данной проблемы, как в контексте понимания соответствующей группы субъективных прав граждан, так и порождаемых противоречий в нормативном обеспечении и правоприменительной практике.

В итоге, уже на уровне концептуально-правового обобщения базовых категорий мы сталкиваемся с целым рядом проблем, которые

не только заслуживают научного обсуждения, но и не могут не учитываться в учебном процессе, в частности в процессе преподавания соответствующей учебной дисциплины.

Объективное понимание места и роли экологического права в юридической науке традиционно предполагает использование не только частонаучных, но и общих подходов к исследованию особенностей его юридической природы. В этой связи в качестве относительно самостоятельной исследуется проблема взаимодействия человека с окружающей средой в контексте антропоцентристских и эоцентристских подходов к конституционно-правовому обеспечению экологических отношений.

Оценивая в этой связи соответствующие уровни правовой культуры и правового сознания российских граждан, следует отметить, что в целом интерес к проблемам экологии в современном обществе в той или иной форме, если и присутствует, то преимущественно носит факультативный характер, в большей степени у подрастающего поколения. Как правило, на первом месте у большинства российских граждан всегда находятся вопросы социального обеспечения и, в меньшей степени, политической свободы. Что же касается участия в экологической сфере правоотношений, то они, как правило, ограничены сферой природопользования и соблюдением основных нормативных правовых актов в данной связи. При этом игнорируется тот факт, что неучастие в решении экологических проблем рано или поздно может поставить под угрозу существование «человека разумного» как биологического вида.

В этой связи хочется напомнить, что объективность и естественность законов природы занимает гораздо более высокое положение на иерархической лестнице мироздания нежели объективность законов общества и государства (временных, искусственных и склонных, в своем большинстве, к частой ротации), т.к. современное общество является продолжением «природы», а современное государство является естественным продолжением общества. Именно по этой причине особого внимания заслуживает тот факт, что в качестве объекта «сохранения», охраны и защиты природа в современном законодательстве рассматривается исключительно в контексте жизнедеятельности человека. Есть человек — есть природа, которую необходимо сохранять (нет человека, и природа перестает быть объектом охраны). В этом отношении показательны формулировки ст. 9 Конституции РФ, в соответствии с которой «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов,

проживающих на соответствующей территории». Это лишний раз подтверждает тезис о том, что современный человек не видит ценности каких-либо объектов окружающего его природного мира вне контекста своего собственного существования. Именно на этой базовой основе выстроена современная правовая модель взаимоотношений человека и природы.

Отметим, что сегодня есть все основания говорить о ситуации повсеместного эколого-правового нигилизма. Разрешить данную проблему могло бы совершенствование форм и методов эколого-правового просвещения, экологического воспитания и образования. В этой связи, обращаясь к тексту Основного закона, в частности ст. 58 Конституции РФ, следует обратить внимание на соответствующие формулировки. Речь идет об обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным «богатствам». Используя термин «богатство» в значении «все, что служит интересам человека или является источником материальных ресурсов», Конституция РФ лишний раз подчеркивает априорное право человека (государства) на окружающий природный мир. Одновременно отметим, что именно «богатство», отношение к нему, стремление к нему, поклонение ему является основной отличительной чертой современного человека. Категорично провозглашая на конституционном уровне и на уровне отраслевого законодательства исключительно «потребительское» отношение к природе, трудно рассчитывать на серьезные сдвиги в экологическом правосознании населения. В этой связи необходимо отметить, что само восприятие планеты Земля как нашего общего дома, очень характерное для идеологического воспитания подрастающих поколений в бывшем СССР, так или иначе, «вымывается» из социально-политической повестки дня сегодняшнего.

Также следует отметить тот факт, что сам человек и человечество в целом не выступают объектом охраны в сфере экологических правоотношений. В положениях ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» человек не указан в числе объектов охраны окружающей среды, несмотря на то, что человек, являясь организмом биологическим, мало чем отличается в этом смысле от иных биологических организмов окружающего его животного мира. Такая ситуация, когда человек в юридическом смысле искусственно выводится за рамки «окружающей среды», породила достаточно большое количество дискуссий на данную тему с заранее предreshенным результатом.

Не меньший, а в практическом и прикладном отношении даже больший интерес вызывают дискуссии в области понимания «экологического права» как относительно обособленной отрасли права. Не секрет, что в данной сфере дискуссии существуют полярные точки зрения. Как справедливо отмечают многие исследователи данной проблемы, соответствующий вопрос, по сути, «лежит на поверхности». Достаточно обратить внимание на наименование соответствующей научной специальности «12.00.06. Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право» (Приказ Минобрнауки России от 23.10.2017 г. №1027 в ред. от 23.03.2018 г.). Еще раньше этот перечень выглядел следующим образом: природоресурсное право; аграрное право; экологическое право. Каким будет этот «перечень» в будущем спрогнозировать достаточно тяжело.

Остановившись на основных моментах соответствующей дискуссии, отметим, что часть авторов, выделяя отрасль экологического права в качестве самостоятельной, подчеркивают ее комплексный характер, одновременно выделяя, в том числе, и специфический предмет экологического права. Другие ученые, в целом не возражая против возможности рассмотрения экологического права в качестве самостоятельной учебной дисциплины, категорически возражают против рассмотрения ее в качестве самостоятельной отрасли права, аргументированно рассуждая о том, что у всякой «комплексности» могут существовать свои разумные пределы, и никакая «комплексность» не может служить основанием для соединения в одну отрасль достаточно разнородных норм права, различающихся не только спецификой, но и предметом правового регулирования. При этом, и в рядах сторонников выделения экологического права в качестве самостоятельной отрасли права какого-либо единства нет, ни в части систематизации данной отрасли, ни в части выделения предмета правового регулирования. Нетрудно заметить, насколько серьезно и, порой, взаимоисключающе, расходятся позиции авторов различных учебников и учебных пособий, в том числе по поводу структуризации экологического права. Даже деление экологического права на «общую» и «особенную» части вызывает значительное расхождение во мнениях. До конца неопределенным остается и статус так называемых «подотраслей» экологического права, которые могут рассматриваться и в качестве вполне самостоятельных (земельное право, водное право, право недр и др.).

Поляризацию мнений в отношении отрасли экологического права в обобщенном виде можно выразить следующим образом. С одной стороны — авторы не признающие наличия у экологического права собственного предмета правового регулирования. С другой стороны — сторонники обособления отрасли экологического права, в том числе путем выделения максимально возможного массива эколого-правовых норм и объединения в рамках так называемого «экологического кодекса», или, как минимум, выведения всего комплекса правовых норм в части природоресурсного законодательства из ГК РФ. Последняя идея уже давно достаточно аргументированно доказывается на научно-исследовательском уровне и в целом не вызывает серьезных нареканий за исключением традиционного — «зачем чинить то, что и так работает». Что же касается перманентно возникающей идеи создания специального Экологического кодекса Российской Федерации, то она также не вызывает сколько-нибудь принципиальных возражений, а, пожалуй, самое главное и традиционное возражение касается того, что слишком большой массив законодательства (по не вполне определенным критериям) необходимо будет объединить под «крышей» одного, пусть и кодифицированного нормативного правового акта.

В этой связи следует напомнить, что большинство норм, представленных в специальном экологическом федеральном законодательстве, являются по своей сути и назначению бланкетными правовыми нормами (лесной кодекс, водный кодекс, закон о недрах и др.), отсылающими нас не только к ведомственным нормативным правовым актам, а также к законодательству субъектов, но и, порой, к нормативным актам местного самоуправления. Одновременно специфические виды юридической ответственности в рамках экологического права принято изучать на уровне Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях (без учета имущественной, гражданской, материальной, дисциплинарной, терминология может различаться, и др. видов ответственности). Причем, если в первом случае, соответствующая глава носит название «Экологические преступления», то во втором — «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Некоторые авторы видят за данным различием в терминологии соответствующую логику законодателя, другие — списывают ее на общее несовершенство категориального аппарата в данной сфере и общую несогласованность различных нормативных правовых актов в сфере экологических правоотношений. Отметим, что такая

«несогласованность» является отличительной особенностью всего массива экологического законодательства, достаточно вспомнить о «разночтениях» на уровне Земельного кодекса и Закона о недрах, Земельного и Лесного кодексов, Закона о животном мире и Закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, а также других пробелах и коллизиях, которые приходится преодолевать уже на уровне правоприменения.

Следует также обратить внимание на вполне ощутимую неопределенность в экологической политике государства, результат которой проявляется, в том числе, на уровне подзаконных нормативных правовых актов. Существуют специальные «программные» нормативные акты, характеризующие экологическую функцию государства, в частности, «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года, или, например, Указ Президента РФ от 19.04.2017 №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». Кроме того, об экологической политике государства (в несколько спорных определениях) можно узнать и из правовых актов, характеризующих, например, экономическую политику государства, в частности из Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года №208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». Последний из нормативных актов был достаточно остро и болезненно воспринят современным экологическим сообществом России. Так, в соответствии со стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года к основным вызовам и угрозам экономической безопасности были отнесены, в частности, развитие энергосберегающих технологий, развитие «зеленых технологий», установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления и т. д. Особенное «разочарование» экологического сообщества вызвал тот факт, что данная стратегия появилась в «год экологии». Что же касается научного сообщества, то тут мнения разошлись. Часть авторов не видит ничего зазорного в том, чтобы «угрозы» называть «угрозами», другая часть отмечает некоторую неопределенность системы приоритетов, тем более что в данном документе можно встретить и указание на то, что основными задачами по реализации направления, касающегося обеспечения устойчивого

роста реального сектора экономики, являются, в том числе, комплексная модернизация производственно-технологической базы с учетом требований промышленной и экологической безопасности. На наш взгляд, отмеченная «неопределенность» в системе приоритетов все же помешала авторам Стратегии увидеть некорректность используемых формулировок. Аналогичным образом, особенно в контексте фактора экологии, можно было бы отнести к основным вызовам и угрозам экономической безопасности, например, излишнюю продолжительность жизни нетрудоспособных россиян или россиян, достигших пенсионного возраста. Этого, однако, по вполне понятным причинам, авторы Стратегии делать не стали. Правда, в свете предстоящей пенсионной реформы данные дискуссии видятся уже в несколько ином свете, чем, например, еще год назад.

В заключение отметим, что в современной науке сформировалось устойчивое мнение о наличии у государства такой специфической функции как — экологическая. Однако четкого понимания экологической функции государства на сегодняшний день не выработано ни в юридической науке, ни в соответствующем законодательстве. Как на одну из причин данной неопределенности можно указать на неопределенный характер самого экологического права (как в объективном, так и в субъективном смысле). Дискуссия о месте, роли сущности и содержании экологического права как самостоятельной отрасли права все еще продолжается. С отдельными моментами этой дискуссии можно соглашаться или не соглашаться, однако не вызывает сомнения следующий факт: чем дальше относительно самостоятельные «подотрасли» экологического права будут «идти» своим собственным путем, в частности в учебном процессе, тем сложнее будет в конечном итоге добиться целостной, научно обоснованной и практически оправданной системы подготовки будущих юристов как специалистов высшей квалификации, обладающих глубокими знаниями по современным проблемам взаимоотношений человека, государства и окружающей среды.





М. А. АБРАМОВА ¹

.....

Без глубокой теории невозможна эффективная практика: на примере муниципального земельного контроля в Ростове-на-Дону

.....

*Покупайте землю — ведь ее уже больше
никто не производит... (Марк Твен)*

Прежде чем приступить к освящению заявленной темы, в преддверии юбилея кафедры, анализируя прошедшие 30 лет жизни, хочу сказать, что для меня становится совершенно очевидным, что большую часть этого периода времени у меня была неразрывная связь с кафедрой муниципального права (сначала РГУ, затем ЮФУ), хотя работать на кафедре в качестве штатного сотрудника, к своему большому сожалению, я стала только в 2018 году.

Общеизвестная истина о соотношении науки и практики огромное множество раз находила свое подтверждение в моей практической деятельности. Остановлюсь на некоторых эпизодах.

В 1997 году я приступила к работе в Комитете по управлению имуществом г. Ростова-на-Дону, который с 2003 года был преобразован в Департамент имущественно-земельных отношений г. Ростова-на-Дону, сначала заместителем руководителя, а затем руководителем. Неоценимую роль в самом начале моей практической деятельности сыграл проект Положения «О порядке распоряжения и управления объектами муниципальной собственности г. Ростова-на-Дону», разработанный коллективом авторов — Н. С. Бондарь, С. А. Зинченко, В. А. Лапач, который стал руководством к действию и большим подспорьем в работе.

¹ *Абрамова Марина Алексеевна* — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ.

Этот проект на деле являлся синтезом теории и практики, в нем нашли воплощение все лучшие теоретические и практические наработки в области имущественных отношений того времени.

Необходимо отметить, что в период становления и развития местного самоуправления судами нередко по-разному трактовались положения, регулирующие отношения по различным аспектам владения, пользования, распоряжения объектами муниципальной собственности и земельными участками. Назначение в 2000 году заведующего кафедрой муниципального права д.ю.н. профессора Николая Семеновича Бондаря судьей Конституционного Суда Российской Федерации стало своеобразным мостиком между теорией и практикой местного самоуправления.

Не могу не отметить, что большим подспорьем в работе стали решения Конституционного Суда РФ, которые содержат правовые позиции по целому ряду вопросов, касающихся деятельности местного самоуправления в сфере имущественно-земельных отношений. Благодаря им были устранены многие неясности, неточности и разноречивость в судебной практике¹. И в этом тоже большая заслуга Николая Семеновича.

Жизнь не стоит на месте и к середине 2000-х годов назрела необходимость менять подходы, формы и методы работы Департамента имущественно-земельных отношений с учетом требований времени, накопленного практического опыта и наделения департамента новыми полномочиями в сфере земельных отношений.

Это была прежде всего работа в 2006–2008 гг. над проектом создания первого многофункционального центра в городе Ростове-на-Дону по оказанию услуг в сфере имущественно-земельных отношений.

Работать приходилось с чистого листа, так как закон, регламентирующий данные отношения, был принят только в 2010 году². Неоценимую

¹ См., к примеру: Постановление КС РФ от 20.12.2010 №22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2,3,4 статьи 9 ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности и субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в связи с жалобой администрации города Благовещенска. Постановление КС РФ от 28.05.2010 №12-П «По делу о проверке конституционности частей 2,3 и 5 статьи 16 ФЗ «О введении в действие ЖК РФ», частей 1 и 2 статьи 36 ЖК РФ, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 ЗК РФ в связи с жалобами граждан Е. Ю. Дугинец, В. П. Минина и Е. А. Плеханова. и др.

² См.: Федеральный Закон от 27 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

консультационную помощь в разработке и внедрении этого проекта оказывала доцент кафедры муниципального права и на тот момент времени председатель постоянной комиссии по местному самоуправлению, а ныне заместитель председателя Ростовской-на-Дону городской Думы Татьяна Петровна Георгиева. Итогом совместной работы стало открытие в июне 2008 года первого многофункционального центра в городе Ростове-на-Дону. Сегодня это данность и то без чего немыслима деятельность публичных органов власти, а тогда это был революционный прорыв, который позволил решить одну из главных проблем того времени ликвидировать громадные очереди на приватизацию земельных участков.

Благодаря постоянному, тесному и плодотворному сотрудничеству специалистов Департамента имущественно-земельных отношений с Татьяной Петровной Георгиевой был разработан и принят целый пакет нормативно-правовых актов, регулирующих сферу имущественно-земельных отношений в городе Ростове-на-Дону, что является результатом научно-теоретического осмысления и адекватного отражения в деятельности процессов, происходящих в области управления муниципальной собственностью и земельными участками. Необходимо отметить, что эта работа продолжается.

Николай Семенович, Татьяна Петровна большое Вам спасибо за помощь и поддержку.

Одной из функций органов местного самоуправления является управление и распоряжение земельными участками в пределах черты муниципального образования в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В условиях формирования эффективной рыночной экономики все больше и больше возрастает значение земельных отношений, с учетом того, что они охватывают огромный пласт общественных отношений по поводу использования и охраны земли — основы жизни и деятельности любого человеческого общества.

Современное российское законодательство в сфере земельных отношений предоставляет собственникам, землепользователям, земле-владельцам, арендаторам широкие права по самостоятельному владению, пользованию и распоряжению землей.

В то же время их деятельность, в соответствии со ст. 36 Конституции РФ, не должна наносить ущерба окружающей среде и не нарушать права и законные интересы иных лиц, а согласно положениям ст. 42 Земельного кодекса РФ использование земельных участков должно осу-

ществляться в соответствии с их целевым назначением, способами, которые не должны наносить вреда окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

Наиболее действенным механизмом по эффективному использованию и охране земель на территории муниципальных образований является земельный контроль, призванный способствовать надлежащему выполнению собственниками, землепользователями, землевладельцами, арендаторами норм земельного законодательства.

Институт муниципального земельного контроля достаточно молодой.

В принятом в 1991 году Земельном кодексе РСФСР положения о муниципальном земельном контроле отсутствовали¹. Речь только шла о государственном контроле за использованием и охраной земель, который осуществлялся Советами народных депутатов, Государственным комитетом РСФСР по земельной реформе и его органами на местах, а также другими государственными органами.

Впервые же нормы о муниципальном земельном контроле появились в федеральном законе от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², где к вопросам местного значения был отнесен и контроль за использованием земель на территории муниципального образования.

Между тем, муниципальный земельный контроль хоть и был законодательно закреплен как полномочия органов местного самоуправления, но долгое время это носило декларативный характер, так как на федеральном уровне муниципальный земельный контроль никак не регламентировался.

Только в Земельный кодекс РФ, принятый от 25 октября 2001 г., законодатель ввел положения о муниципальном земельном контроле и определил, что муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами и осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами.

¹ Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. №22. Ст. 768 (утратил силу).

² Федеральный закон от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506 (утратил силу).

Учитывая самостоятельность муниципальных образований по принятию правовых актов по вопросам местного значения, такая позиция законодателя, с одной стороны, представляется вполне логичной. С другой стороны, отсутствие федеральных ориентиров (предмет контроля, полномочия и др.) в этом вопросе породило множество проблем в практической деятельности.

Проблемы в нормативном регулировании муниципального земельного контроля сохранялись до 2014 года, до момента, когда Федеральным законом от 21.07.2014 г. №234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ были внесены изменения, которые коснулись и Земельного кодекса. Так, глава XII Земельного кодекса значительно обновилась, наполнив новым содержанием правовую основу муниципального земельного контроля.

В настоящее время правовое регулирование муниципального земельного контроля происходит на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

При осуществлении муниципального земельного контроля в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный земельный контроль, взаимодействуют с органами государственного земельного надзора в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 №1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль».

В регионах также сформировалась правовая база по регламентации муниципального земельного контроля. Например, порядок осуществления муниципального земельного контроля на территории Ростовской области утвержден постановлением правительства области от 12.02.2015 №86. В соответствии с данным постановлением разработаны Методи-

¹ См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 года №234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №30 (Ч. I). Ст. 4235.

ческие рекомендации по взаимодействию с органами местного самоуправления по вопросам осуществления муниципального земельного контроля, которые утверждены приказом министерства имущественных отношений Ростовской области от 06.04.2015 №17.

В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое Областным законом от 25.10.2002 №273-ЗС «Об административных правонарушениях» предусмотрена административная ответственность, привлечение к ответственности за выявленное нарушение осуществляется в соответствии с указанным областным законом. Сроки и последовательность проведения административных процедур при осуществлении муниципального земельного контроля устанавливаются административным регламентом, разрабатываемым в соответствии с постановлением правительства Ростовской области от 13.11.2012 №1013 «Об утверждении Порядка разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности».

Если на федеральном и региональном уровне регламентируются общие вопросы, то на муниципальном уровне происходит детализация и подробнейшим образом регламентируется данная публичная функция.

Так, например, в городе Ростове-на-Дону полномочия и компетенция органов уполномоченных на проведение муниципального земельного контроля определена Уставом города Ростова-на-Дону; решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 21.06.2011 №138 «Об утверждении Положений об отраслевых (функциональных) органах Администрации города Ростова-на-Дону»; решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 22.02.2011 №72 «Об утверждении положений об администрациях районов города Ростова-на-Дону».

Важным подспорьем в работе, для специалистов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, является Административный регламент.

В соответствии с постановлением администрации города от 14 марта 2014 года №258 «Об утверждении Административного регламента №АР-128-20-К осуществления муниципального земельного контроля на территории города Ростова-на-Дону (с изменениями на 18 мая 2018 года)» уполномоченными органами местного самоуправления проводятся плановые и внеплановые проверки соблюдения требований

земельного законодательства в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также обследования земельных участков. Административный регламент определяет сроки, последовательность административных действий (процедур) права должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль, а также порядок взаимодействия отраслевых (функциональных), территориальных органов и структурных подразделений администрации города при осуществлении муниципального земельного контроля на территории муниципального образования.

Уполномоченными органами по проведению муниципального земельного контроля на территории города Ростов-на-Дону определены: департамент имущественно-земельных отношений, администрации районов, комитет по охране окружающей среды, управление благоустройства и лесного хозяйства. Муниципальный земельный контроль уполномоченные органы осуществляют в рамках своей компетенции.

По результатам осуществления муниципального земельного контроля составляется: акт проверки; предписание об устранении выявленных нарушений (в случае выявления нарушений требований законодательства); протокол об административном правонарушении, при наличии действий (бездействий), образующих состав административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.4.1, частью 1 статьи 19.5, статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Протокол с приложением материалов проверки направляется должностным лицом уполномоченного органа мировому судье для применения мер административной ответственности к лицу, допустившему нарушение требований законодательства, в течение трех суток с момента его составления.

В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. Должностные лица органов местного самоуправления направляют копию указанного акта в орган государственного земельного надзора.

Правоприменительная практика по осуществлению муниципального земельного контроля показала, что статьей 7.1 Кодекса об админи-

стративных правонарушениях Российской Федерации предусмотрена административная ответственность за самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок.

Федеральным законом от 08.03.2015 г. №46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в диспозицию статьи 7.1 КоАП РФ внесены изменения, в соответствии с которыми общественное опасное деяние — использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю (редакция до 20.03.2015 г.), изменено на — самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством РФ прав на указанный земельный участок.

С 20.03.2015 г. диспозиция статьи 7.1 КоАП РФ не охватывает противоправные деяния по использованию земельных участков без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов.

Согласно части 1 статьи 8 ГК РФ, гражданские права и обязанности возникают, в том числе, из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами. При этом согласно действующей формулировке статьи 7.1 КоАП РФ, у органов, осуществляющих земельный контроль (надзор) отсутствуют основания для привлечения к ответственности собственников зданий, сооружений, помещений, использующих земельные участки без правоустанавливающих и правоподтверждающих документов на землю. Другой проблемой является то, что муниципальный земельный контроль в настоящее время уполномочен составлять протокол об административном правонарушении в соответствии с частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ.

В сравнении с частью 25 статьи 19 КоАП РФ размер административного штрафа, предусмотренного частью 1 статьи 19 КоАП РФ, незначителен, что в свою очередь также оказывает влияние на устранение выявленных нарушений гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Кроме того, анализ действующего законодательства показал, что уполномоченные проводить муниципальный земельный контроль органы не вправе осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в полном объеме, как это предусмотрено Кодек-

сом Российской Федерации об административных правонарушениях. Это компетенция органов государственного земельного надзора.

Публично-правовое воздействие со стороны муниципальных образований ограничивается рамками, определенными административными регламентами.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что нивелируется сама сущность контроля, и земельный контроль не является полноценной контрольной деятельностью публично-правового характера на муниципальном уровне.

Необходимо отметить, что за последние годы на федеральном, региональном, муниципальном уровнях сформировалась правовая база, обеспечивающая должный уровень правового регулирования осуществления муниципального земельного контроля. Однако некоторые решения законодателя нуждаются в корректировке.

Соответствующая законодательная и правоприменительная ситуация в сфере муниципального земельного контроля в полной мере учитывается кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства, имея в виду как учебный процесс, так и научные исследования ее сотрудников, осуществляемые с учетом реальной муниципально-правовой и административной практики.





С. А. ДЮЖИКОВ ¹

.....

Кафедра-юбиляр В МОИХ ВОСПОМИНАНИЯХ: С ТЕПЛОМ И БЛАГОДАРНОСТЬЮ

.....

Я как коренной житель Ростова-на-Дону, проучившийся 10 лет в школе №36 на улицах Соборный и М. Горького, отлично знал об академической и научной славе юридического факультета Ростовского государственного университета. Проходя мимо здания университета на улице М. Горького, видел преподавателей и студентов, всегда мечтал поступить на юридический факультет и присоединиться к этим людям, которые в моем детском сознании казались какими-то персонажами из книг о «героях нашего времени». Помню, как был счастлив, поступив в университет в 1993 году, почувствовав себя уже не школьником, а студентом, — частью большой университетской семьи.

У нас был большой набор и нас поделили на два потока. Я учился на втором потоке. Счастлив, что смог услышать лекции удивительных преподавателей и ученых, которых уже нет с нами, таких как А. А. Пушкаренко, В. А. Ржевский, И. С. Вишневская, В. Т. Гайков, В. А. Лапач, В. Н. Гапеев, Р. Я. Вишневецкая, Е. М. Аكوпова, С. А. Зинченко и многих других. Помню прекрасные лекции профессоров Ж. И. Овсепян, Л. И. Воло-

¹ Дюзиков Сергей Александрович — выпускник РГУ 1998 г., кандидат юридических наук (2001 г., научный руководитель — Н. С. Бондарь), доктор философских наук, заведующий кафедрой прикладной конфликтологии и медиации, профессор кафедры государственного (конституционного) права ЮФУ; e-mail: duzhikov@sfnedu.ru.

вой, А. А. Лукьянцева, В. Я. Любашица, И. А. Иванникова, С. С. Цыганенко, Ю. А. Ляхова, доцентов С. М. Лях, В. Е. Стрегло, И. В. Бакаевой, Н. Г. Шимбаревой, а также молодых преподавателей — Т. П. Георгиевой, А. В. Киселевой, Ю. А. Колесникова, М. В. Емельянова, Е. А. Казачанской, С. Н. Ереминой, Н. Н. Мисника, Н. А. Кравцова и т. д. Это были наши герои, на которых мы хотели быть похожи, на которых стремились равняться. Может, именно поэтому нескольким выпускников моего курса удалось связать свою жизнь с юридическим факультетом РГУ, а ныне ЮФУ. Но особенный интерес у нашего потока вызвал молодой профессор Н. С. Бондарь, который с большой увлеченностью читал конституционное право Российской Федерации.

Наши годы обучения пришлись на переломный момент — время принятия новой Конституции РФ, серьезного изменения законодательства и нам было очень интересно слушать лекции преподавателей, которые с таким энтузиазмом исследовали столь серьезные законодательные перемены. Именно Николай Семенович своей увлеченностью к читаемому курсу зародил во мне желание писать дипломную работу по конституционному праву России и продолжить исследование прав и свобод человека и гражданина в аспирантуре под его руководством на кафедре муниципального права и управления.

Активное занятие студенческой наукой, проведение дискуссий, обсуждение злободневных проблем в рамках студенческих конференций, которые проводили сотрудники кафедры муниципального права и управления, укрепили во мне желание после окончания университета работать на этой кафедре и продолжить свои исследования, которые были начаты еще на втором курсе. Конкурс в аспирантуру был очень высоким и приходилось много трудиться для достижения поставленной цели, но стремление быть частью этого коллектива всегда являлось стимулом для развития.

Мои старания были вознаграждены, и в 1998 году я поступил в аспирантуру вместе с А. М. Миньковой (Разогреевой) и Е. К. Орлянкиной. Николай Семенович стал для меня настоящим наставником в эти годы. Мне было очень интересно снова посещать его лекции и наблюдать, как он оценивает знания студентов. Уже новыми «глазами» — глазами начинающего преподавателя — я смог прочно закрепить в себе представление о Николае Семеновиче как о выдающемся преподавателе, искренне любящем студентов, предмет исследования; наставнике, который старался не только передать знания, но и воспитать граждан, уважающих

и соблюдающих нормы Конституции РФ; ученом, публикациями которого зачитывались как профессора, так и студенты.

Ближе к завершению работы над диссертационным исследованием Николай Семенович принял решение включить меня в состав кафедры. Кафедра муниципального права и управления юридического факультета РГУ — мое первое место работы, мои первые шаги в науке и системе образования.

Трудиться в таком коллективе было большой честью и ответственным делом. Прекрасные преподаватели, известные практики, авторитетные имена в стране — это коллектив кафедры, которая воспитала несколько поколений выпускников.

Работая в Южном федеральном университете на разных должностях на факультетах, в институтах, администрации и профсоюзной организации, всегда внимательно интересовался жизнью кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, принимал участие в научных и образовательных проектах, которые она организовывала. На кафедру пришла замечательная молодежь — выпускники факультета, воспитанники научной правовой школы, сформированной за десятилетия на факультете, продолжатели традиций, заложенных нашими учителями задолго до нашего появления на факультете. Несколько поколений профессионалов сейчас трудятся на кафедре, которая занимает одно из ведущих позиций не только на юридическом факультете, но и в целом в университете.

Складывается прекрасная система воспитания юристов, подготовкой которых занимаются известные ученые, прекрасные преподаватели, совмещающие работу на факультете с практической реализацией тех научных доктрин, в системе которых они сформировались и продолжателями которых они являются в университете.

С большой теплотой всегда вспоминаю годы работы на кафедре муниципального права и управления РГУ.





З. З. БАРИНОВ¹

.....

Роль муниципально- правовой культуры в развитии институтов местного самоуправления

.....

Основные успехи ростовской школы муниципального права совершенно справедливо связывают с кафедрой советского строительства и управления юридического факультета РГУ, позже переименованной в кафедру муниципального права и управления, а ныне кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета ЮФУ. Именно благодаря усилиям этой кафедры, ее бессменного руководителя профессора Н. С. Бондаря, а также ее воспитанников, многие из которых уже доросли до уровня известных и авторитетных ученых, ростовская школа муниципального права заслуженно признается одной из ведущих научных школ данного направления юридической науки. Нельзя также не отметить особую практическую ориентацию, которая во все времена отличала работу профессорско-преподавательского состава кафедры. Последнее обстоятельство не только обеспечило кафедральным научным исследованиям обязательный и традиционный для юридического факультета Южного федерального университета «академический» уровень, но и способствовало их практической направленности. В конечном итоге именно

¹ *Баринов Эмиль Эдуардович* — кандидат юридических наук (2001 г., научный руководитель — Н.С. Бондарь), доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Ростовского государственного экономического университета (РИНХ); по совместительству — доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства; e-mail: emil.barinov@yandex.ru.

тесная взаимосвязь науки и практики обеспечила кафедре муниципального права и природоохранного законодательства заслуженный авторитет и необходимую кадровую основу для полноценного преподавания соответствующих дисциплин как на уровне бакалавриата, так и на втором уровне образования — магистратуре.

Одним из относительно новых направлений научной деятельности кафедры является изучение феномена муниципально-правовой культуры. Надо сказать, что вопросы, касающиеся конституционно-правовой и муниципально-правовой культуры, так или иначе всегда входили в сферу научных изысканий сотрудников кафедры. Однако соответствующие отраслевые формы правовой культуры объектом самостоятельных научных исследований до недавнего времени не выступали. При этом, ни для кого не секрет, что уровень муниципальной правовой культуры российского общества вызывает в настоящее время серьезные опасения, а возможные в этой связи научные изыскания, вне всякого сомнения, будут своевременными и актуальными.

В современной юридической науке сложилось четкое понимание и видение места и роли правовой культуры в правовой системе общества. Наряду с правовым сознанием правовая культура занимает важное место как в общетеоретическом, так и в конституционно-правовом дискурсе, выступая как важный и необходимый элемент конституционно-правовой действительности. Особая значимость конституционно-правовых отношений, их восприятие в качестве базовых и основополагающих не могли не привести к исследованию конституционно-правовой культуры как самостоятельного вида правовой культуры. В свою очередь, особое трепетное отношение конституционного сообщества к системе местного самоуправления и ее понимание как самостоятельного и в пределах своих полномочий относительно обособленного уровня публичной власти не могло не сказаться на исследованиях в области муниципально-правовой культуры. Насколько тесно связаны конституционное и муниципальное право как отрасли российского права, настолько тесно переплетены и взаимозависимы конституционно-правовая культура и культура муниципально-правовая. Профессор Н. С. Бондарь справедливо рассматривает конституционно-правовую культуру как показатель качества конституционно-правовой жизни не только России в целом и составляющих ее регионов, но и муниципальных образований, отмечая, что носителями конституционно-правовой культуры являются как государственные и муниципальные

служащие, так и население муниципальных образований, отдельные граждане¹.

Феномен муниципально-правовой культуры, на наш взгляд, не является сколько-нибудь искусственной попыткой приспособить под каждую отрасль российского права свой «неповторимый» вид правовой культуры. Феномен муниципально-правовой культуры совершенно справедливо заслуживает своего самостоятельного изучения, как и феномен культуры конституционной. И если муниципальное право, изначально выступая в качестве одной из подотраслей конституционного права, тем не менее, заслужило свое несомненное право рассматриваться в качестве самостоятельной отрасли права, то муниципально-правовая культура как самостоятельный объект исследования встречается в современной отечественной юридической науке не так часто.

Если учитывать место, которое занимает местное самоуправление, с одной стороны, в системе российской публичной власти, и с другой — среди институтов гражданского общества, то отсутствие фундаментальных исследований муниципально-правовой культуры представляется существенным упущением современной правовой науки.

Следует отметить, что традиционная для последнего десятилетия прошлого века дискуссия о необходимости развития институтов гражданского общества в настоящее время практически сошла на нет, что служит еще одним доводом в пользу более внимательного отношения к феномену муниципально-правовой культуры как одного из проводников, в том числе и идеи гражданского общества в России, которое должно иметь «реальные возможности помогать развитию конституционного строя через различные формы государственно-общественного партнерства, общественного участия и общественного контроля в целях достижения и укрепления общественного согласия»². Представляется, что условием государственно-общественного партнерства и общественного согласия является доверие населения к власти. Причем речь идет не только о доверии к главе государства, которое до последнего времени было безоговорочным, но и о доверии ко всем уровням власти, в том числе, и к муниципальному. Такое доверие требует достаточно высокого уровня развития муниципально-правовой культуры.

¹ Бондарь Н. С. Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра. Ростов-н/Д: Профпресс, 2014. С. 47.

² Румянцев О. Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. №2. С. 14.

Современное состояние местного самоуправления, которое многие исследователи обозначают как «плачевное», не отвечающее тем задачам, которые изначально возлагались на него прежде всего Конституцией РФ, определяется комплексом различных факторов. Однако представляется, что одной из наиболее серьезных преград, стоящих на пути развития местного самоуправления в России, является низкий уровень муниципально-правовой культуры населения.

Недооценить влияние правовой культуры на жизнь общества и государства сложно. Правовая культура, выступая как часть «общей» культуры в ее традиционном понимании, а также являясь базой для правового сознания, представляется необходимым элементом в механизме взаимодействия личности и публичной власти. Важной составляющей процесса формирования правовой культуры является правовое воспитание, которое может осуществляться как непосредственно, путем целенаправленного развития комплексной системы просветительских мероприятий, так и опосредованно, через восприятие населением уже сформировавшихся правовых реалий. В последнем случае огромное значение приобретает непосредственная вовлеченность граждан в процессы государственного управления и местного самоуправления, вера в неизбежность конституционного положения о народе как главном и единственном источнике власти и т. д. Не случайно одним из признаков или даже, как отмечают некоторые исследователи, одной из предпосылок предельно низкого уровня правовой культуры является максимальное отдаление власти от населения, что мы, по сути, и наблюдаем в современной России. И если на уровне государственной власти такое отдаление, к сожалению, принято считать традиционным, то в случае с муниципальной (местной) властью такая ситуация свидетельствует о том, что сам по себе конституционно-правовой институт местного самоуправления своего главного предназначения не оправдывает.

Формально, идея местного самоуправления проходит очередной этап своего естественного развития, этап социально обусловленный, органично вытекающий из общих целей и задач, стоящих перед современным российским государством, а конституционный потенциал местного самоуправления продолжает планомерно реализовываться посредством постоянного совершенствования соответствующего федерального и регионального законодательства. Однако такое позитивное видение соответствующей проблемы встречается в современной российской науке все реже и реже. Напротив, все чаще можно услышать

мнение о необходимости лишения местного самоуправления статуса самостоятельного и независимого и встраивания институтов местного самоуправления в существующую вертикаль власти. Активные тенденции современного государства на усиление властной вертикали, оправдываемые, как правило, или особым историческим путем России или же особенностями современной геополитической ситуации, вне всякого сомнения, имеют под собой определенную почву. Однако на фоне все больших ограничений политических прав и свобод, оказывающих непосредственное влияние на состояние муниципально-правовой культуры, а также достаточно неоднозначно принятого населением, по сути, «упразднения» института прямых выборов главы муниципального образования, очередные государственные инициативы по встраиванию местного самоуправления в существующую «вертикаль» могут окончательно разрушить остатки доверия населения к местной власти.

Кризис идеи местного самоуправления, как минимум, на уровне общественного сознания уже давно ни для кого не секрет. Как показывает практика доверие людей к представителям муниципальной власти еще меньше, чем к представителям власти государственной. Нельзя сказать, что явка на выборы в органы местного самоуправления серьезно отличается от явки на выборах в органы государственной власти, однако нельзя забывать, что местное самоуправление задумывалось не просто как один из территориальных уровней публичной власти. В системе публичной власти местное самоуправление призвано занимать особое, исключительное положение: быть максимально приближенным к населению, способствовать непосредственному привлечению населения к решению вопросов местного значения¹ и в конечном итоге позволить гражданам

¹ Понимание природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению нашло отражение во многих решениях КС РФ (См.: Постановление КС РФ от 02.04.2002 №7-П «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» // Собр. законодат. РФ. 2002. №14. Ст. 1374; Постановление КС РФ от 15.05.2006 №5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в ФЗ "Об общих принципах организации за-

почувствовать себя вовлеченными в реальные процессы управления различными сторонами общественной жизни, чего на сегодняшний день абсолютно не в состоянии предложить им власть государственная. Неслучайно базовым федеральным законом предусматривается такое многообразие форм непосредственной демократии, которого на уровне власти государственной попросту не существует.

Однако, излишнее увлечение законодателя точечным решением наиболее важных, на его взгляд, проблем в сфере организации и функционирования муниципальной власти и, в свою очередь, излишнее увлечение научного сообщества анализом очередных и злободневных вопросов реформирования муниципального законодательства уводит в сторону от осознания очень важного обстоятельства: в общественном сознании в подавляющем большинстве случаев местное самоуправление не воспринимается как относительно самостоятельная и обособленная сфера публичной власти. Более того, местное самоуправление не воспринимается как «деятельность населения муниципального образования по решению вопросов местного значения». Попытка законодателя сначала на конституционном, а впоследствии на отраслевом уровне придать местному самоуправлению особый статус в системе публичной власти, подчеркнув его именно самоуправленческие начала, никак не отразилась на развитии муниципальной культуры граждан и не способствовала их вовлечению в активную самоуправленческую жизнь.

При этом, не следует строить иллюзий по поводу того, что местное самоуправление в результате каких-то знаковых событий или мероприятий вдруг неожиданно в общественном сознании перестанет сводиться к очередному проявлению публичной власти, а начнет ассоциироваться с непосредственным решением населением вопросов местного значения. Такой резкий скачок в развитии муниципально-правовой культуры населения в видимой перспективе предположить достаточно трудно. Однако то особое внимание, которое уделяет Конституция РФ проблеме обособления местной власти от власти государственной, предполагает принципиально иное ее восприятие на уровне общественного сознания. На практике

конодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // Собр. законодат. РФ. 2006. №22. Ст. 2375; Определение КС РФ от 09.11.2017 №2516-О «По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 ч. 1 ст. 16 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"» // Вестник КС РФ. 2018. №1 и др.).

этого, к сожалению, не наблюдается. Муниципально-правовая культура на обыденном уровне практически не сформировалась.

На сегодняшний день подавляющее число россиян не видят разницы между государственной и местной властью. Не знают о том, что местное самоуправление в пределах своей компетенции самостоятельно, не догадываются об отсутствии системы прямого подчинения между государственной и местной властью, имеют очень слабое представление о территориальных основах местного самоуправления, плохо ориентируются в системе органов местной власти и возможностях участия населения в их формировании. Незнакомными большинству населения и нереализованными остаются и многие из форм муниципальной демократии, призванные обеспечить непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления. Безразличие граждан, с одной стороны, и низкая правовая и политическая грамотность, с другой, приводят к тому, что люди даже не видят разницы между выборами в законодательный (представительный) орган субъекта и выборами в представительный орган местного самоуправления.

Отсутствие минимальных знаний в области основ организации местного самоуправления в Российской Федерации, наряду с формализацией основных форм местной непосредственной демократии и сведении последних до порой откровенно бюрократических процедур, — основные факторы, характеризующие кризис муниципально-правовой культуры населения. На фоне традиционной электоральной апатии, правда, несколько оживленной повсеместным «протестным» голосованием, обусловленным растущим недовольством населения политикой государства в области социального обеспечения, такое угрожающее состояние муниципально-правовой культуры уже не выглядит чем-то из ряда вон выходящим. Периодически проводимые опросы местного населения демонстрируют поразительное незнание особенностей местного самоуправления на территории проживания не только в достаточно крупных муниципальных образованиях, например, городских округах, но и в сельских поселениях, т. е. там, где «расстояние» между «властью» и населением должно быть минимальным.

Как уже отмечалось, муниципально-правовое воспитание может осуществляться двумя путями: путем традиционной просветительской деятельности и опосредованно, в процессе непосредственного функционирования основных институтов местного самоуправления. Второй вариант представляется для современной России особенно труднодостижимым. Даже если поводы для «гордости» в процессе деятельности местного

самоуправления и возникают, они, как правило, нивелируются целым комплексом негативных факторов социального, экономического и иного характера, особенно в условиях, когда обычный человек слабо представляет себе границы ответственности государственной власти и ответственности власти местной. Это, в свою очередь, наводит на несколько грустные размышления об отсутствии возможности всерьез гордиться «успехами» отдельно взятого муниципального образования в условиях многочисленных и перманентно возникающих проблем, решение которых целиком и полностью зависит от органов государственной власти.

Что же касается идеи муниципально-правового просвещения и образования, то в современных российских реалиях она, если и работает, то исключительно формально. При этом следует честно ответить на вопрос о том, нужна ли современной российской местной власти муниципально-правовая грамотность населения и не саботируют ли в отдельных случаях представители местной власти процессы муниципально-правового просвещения, как это нередко происходит и на уровне власти государственной. Ведь с формальной точки зрения разностороннее информирование населения о процессах, происходящих на территории муниципального образования, проводится. Однако зачастую создается ощущение, что органы местного самоуправления взяли на себя обязательства выполнить определенный «информационный минимум». Какие-либо задачи по реальному привлечению населения к обсуждению вопросов местного значения в рамках существующих законных процедур в этот «минимум» не входят. На самом же деле все соответствующие программы информирования и просвещения должны быть адаптированы не только к конкретной территории, на которой осуществляется местное самоуправление, но и к конкретным социальным категориям гражданам. В век стремительных информационных преобразований последнее особенно важно. В этой связи необходимо особо подчеркнуть, что при разработке региональных программ муниципально-правового образования и просвещения (о необходимости которых так много говорят в последнее время) следует учитывать целый комплекс взаимообусловленных факторов как территориального, так и политико-социального характера.

Отметим, что эффективность всего комплекса образовательных и просветительских мероприятий, призванных обеспечить повышение уровня муниципально-правовой культуры, не в последнюю очередь зависит от непосредственной заинтересованности в конечном результате как самого населения муниципального образования, так и органов местной власти.



Т. Н. МАТЮШЕВА ¹

С праздником,
любимая кафедра!

В любой период жизни, анализируя его, мы отслеживаем, в какой степени удалось воплотить принципы добра и справедливости в наиважнейшей, по моему глубокому убеждению, сфере нашей деятельности — образовании. Когда значительный период жизни отдан ему, невольно ищешь наиболее яркие страницы.

Для меня такими страницами было обучение в Ростовском государственном университете. Мы поступали получать второе высшее в 1991 году.

Кафедра была совсем юной, недавно созданной в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР №482 «О подготовке юридических кадров для советских органов» 25 ноября 1986 г. и Приказом Минвуза РСФСР №841 от 03.06.1987 г. «О структурных изменениях в вузах главного управления университетов, экономических и юридических вузов».

Для решения задач подготовки юридических кадров для советских органов Ростовскому госуниверситету было предоставлено право организовать новую кафедру, и в соответствии с приказом Минвуза РСФСР и приказом ректора РГУ №340 от 23.06.1987 г. «Об организации в РГУ

¹ *Матюшева Татьяна Николаевна* — выпускница юридического факультета РГУ 1995 г., доктор юридических наук, кандидатская диссертация защищена в 1999 г. (научный руководитель — Н.С.Бондарь), доцент, член-корреспондент РАЕН, заведующая кафедрой, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Краснодар); e-mail: matyushevatn@rambler.ru.

кафедры советского строительства и управления» была создана наша кафедра. Первое ее название — кафедра советского строительства и управления — в связи с реформированием системы организации власти через пять лет было изменено на «кафедру муниципального права и управления» — единственную на тот момент в стране.

80 лет назад (29.08.1938 г.) Совет Народных Комиссаров Союза ССР выпустил постановление №951 «О высшем заочном обучении», которое регламентировало право на получение заочного высшего образования в нашей стране. Мы учились заочно. Сегодня, проработав длительное время в системе высшего образования, я прекрасно понимаю, что знания можно получить и обучаясь заочно, если ты стремишься их получить (я прекрасно помню как по субботам мы приезжали на семинарские занятия за 250 км!), и этому способствует среда вуза. И стихи писали о своем факультете.

Сейчас с грустью говорю, что это было давно, в 1992 году, но и сегодня в душе живут эти строки:

ШУТКА ПО ПОВОДУ ЗАКОНА РФ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ»

День начинался, громко хлопнув дверью,
Обдав студентов запахом подвала,
(Так Пушкина когда-то обдавало
Цветущей липой Царского, наверное?)

Всеобожаемый гроза шпаргалок,
Промчался Николай Семеныч Бондарь.
Над кафедрой склоняясь, Хейдекедь Боря
Политсоциологию читает,
Зачем она — никто не понимает.

На первом этаже, у расписанья,
Заочники столпились стадно. Дружно
Названия предметов изучают:
Через три дня сдавать все это нужно.

Заочники, души моей стихия!
Ну что за прелесть эти парни! Пушкин,
У вас такие в Царском не учились.
Здесь Кочергин, а там, у вас — Матюшкин.

А дамы ваши в сорок лет грибы
По банкам и бачкам распределяли,
Солдатикам несчастным брили лбы,
Да, осердясь, служанок избивали.
Не приведи нам бог такой судьбы.

Писали, что Куницын был любим,
Зато у вас Лукьянцев не работал.
С ним оживает мудрый, древний Рим.
Мы, выучив его, берем высоты!

Лукьянцеву — здоровья и подруг,
И столько, как сегодня, обаянья.
А если кто-то на юрфаке вдруг
Студентика несчастного обманет,
За нас горой В. Я. Любашиц встанет.

С талантом нашим не хватает слов
Нам описать доступно и свободно,
Как Виктор Тимофеевич Гайков
Морозом-воеводою обходит
Владенья государственно-свои,

И наш юрфак тихонько замирает.
А Виктор Тимофеевич считает,
Как в миллионы превратить рубли:
Коммерчески студентов обучает.

Когда-нибудь мы будем вспоминать,
Когда совсем не будем молодыми,
Как в сорок лет учились мы опять,
На лекции, как детвора, ходили.

И пусть не липы Царского, мой друг,
Другое время — и другие мысли:
Здесь был кумиром нам высокий дух
Варшавского — с ростовскою пропиской.

Нас учили к.ю.н., доцент Ф.К. Голомидов, к.ю.н. М.В. Емельянов, в качестве совместителя на кафедре работал д.э.н. В.С. Вильямский, муниципальное право вел у нас любимый нами заведующий кафедрой к.ю.н. (тогда), доцент Н.С. Бондарь. И тот факт, что я о них пыталась говорить стихами, для меня сегодня весьма значим.

Сегодня, будучи доктором юридических наук, зав. кафедрой и руководителем магистерской программы, прекрасно понимаю, что все достигнутое шло от нашей кафедры (для меня кафедра значима не только потому, что она «моя»), — и когда она «выпустила» меня к защите кандидатской диссертации «Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования», и когда «толкала» на проведение многочисленных конференций и круглых столов, и на защиту докторской «Конституционное право на образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации», и на написание десяти монографий.

Но более всего там, на кафедре, мы находили реальное воплощение добра и справедливости (это сказывалось в душевном отношении к нам, студентам), и мы учились в своей дальнейшей работе со студентами воплощать эти принципы.

Немногочисленная по своему составу кафедра стала своего рода воплощением добра и справедливости, что также является свидетельством кафедрального духа, основанного на интеграции обучения и формирования личности. Поэтому мы стремились дипломы писать именно на этой кафедре (Н.С. Бондарь был руководителем дипломной работы моей и моего сына, в настоящее время заведующего филиалом №52 Краснодарской коллегии адвокатов).

Кафедра муниципального права и природоохранного законодательства функционирует в качестве самостоятельной в составе юридического факультета более 30 лет, ее профессорско-преподавательский состав вносит существенный вклад в развитие юридической науки и образования.

Думаю, не случайны на моем сборнике стихов «Второе дыхание» (1999) строки «Глубокоуважаемому профессору, дорогому Николаю Семеновичу Бондарю с чувством глубокой признательности и благодарности посвящаю этот сборник Т.Н.М.».

И еще приведу строки, посвященные Н.С. Бондарю, 24 апреля 2007 года:

Можно и красиво, и неистово
О великом долго говорить,
Записать значительные принципы –
И забыть...

Вы ж в строках с гармонией романсовой
И в статьях, торжественных, как гимн,
Человека значимость доказываете
Каждым словом, каждым днем своим.

Спасибо Вам, дорогой Николай Семенович, — от моего имени
и имени моих детей, от имени тех, кого учили Вы и будете учить!
Спасибо всем, кто работал и работает на кафедре!





Е. В. МИКУЛИНА ¹

«Чтобы быть хорошим преподавателем, нужно любить то, что преподаешь, и любить тех, кому преподаешь»

(В. О. Ключевский)

В 2002 году я стала носить почетное звание студентки юридического факультета Ростовского государственного университета, в тот момент я даже и не могла мечтать, о том, что стану одним из преподавателей факультета, а именно преподавателем кафедры муниципального права и управления, как она называлась в то время, в стенах которой я защитила диплом. А в 2009 году моя родная кафедра снова приняла меня в свои отеческие объятия, но уже в качестве аспирантки и преподавателя кафедры. С этого момента начался новый захватывающий этап моей жизни, который и продолжается до сих пор, судьба подарила мне возможность общаться и пополнять свои знания от моих учителей, которые теперь стали еще и моими коллегами. Благодаря им кафедра стала моим вторым домом (а в период написания диссертации, наверное, все-таки даже основным домом), от моих коллег я получала и получаю до сих пор знания и жизненные уроки. Работая над кандидатской диссертацией под руководством моего учителя, заведующего кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства, судьи Конституционного Суда РФ, доктора юридических наук, профессора Николая Семеновича Бондаря, я ощущала отеческую заботу, поддерж-

¹ Микulina Екатерина Вячеславовна — выпускница ЮФУ 2007 г., кандидат юридических наук (2013 г., научный руководитель — Н. С. Бондарь), старший преподаватель кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета; e-mail: gurnak_ekaterina@mail.ru.

ку и помощь всего коллектива кафедры. Николай Семенович Бондарь, Татьяна Петровна Георгиева, Светлана Михайловна Лях, Наталья Владимировна Джагарян — все они своими рекомендациями вдохнули жизнь в мою диссертацию посвященную участию населения муниципального образования в градостроительной деятельности, теории и практики реализации данного института. Защитив диссертацию в 2013 году, моя работа над этой темой не была закончена, а наоборот — на основе диссертации мною был разработан кафедральный спецкурс «Природоохранная деятельность и градостроительство: региональный и муниципальный аспект», который в настоящее время я и читаю обучающимся в нашей магистратуре студентам.

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый гражданин РФ имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии. Благоприятная окружающая среда предполагает целый ряд составляющих, а одной из важнейших составляющих является повышение комфортности среды проживания. Реализация данной составляющей связана с градостроительством, под которым следует понимать рациональную организацию и пространственное развитие территории поселения, а также охрану окружающей среды. Пространственное развитие городов и создание городскому жителю благоприятной среды обитания, повышения комфортности среды его проживания осуществляется посредством градостроительной деятельности.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования может осуществляться только в его территориальных границах. С целью обеспечения комплексного социально-экономического развития территория каждого поселения должна быть оптимально обустроена. Оптимальное обустройство территории обусловлено, прежде всего, двумя факторами: во-первых, исторически сложившейся планировкой и застройкой и, во-вторых, природно-климатическими факторами, которые в значительной степени влияют на интенсивный или экстенсивный путь развития территории муниципального образования. Одной из важнейших составляющих комплексного социально-экономического развития муниципального образования выступает повышение эффективности территории как среды обитания граждан соответствующего муниципального образования. На современном этапе развития законодательства одной из чрезвычайно важных и динамично развивающихся сфер правового регулирования выступают градостроительные и природоохранные отношения.

Исходя из достаточно сложного сочетания государственных, общественных и частных интересов при осуществлении муниципальными образованиями градостроительной и природоохранной деятельности, а также уникальности любой территории муниципального образования, весь комплекс правового регулирования на уровне муниципальных образований в настоящий период существенно сложен. Процесс осуществления градостроительной и природоохранной деятельности на территории муниципальных образований включает в себя не только реализацию перечисленных интересов, но и необходимый контроль и учет природных особенностей конкретных муниципальных территорий, их экологического состояния, историко-культурных и национальных интересов.

В основе местного самоуправления лежит полнота прав человека, необходимых для нормального существования человеческой личности¹. В частности, для этого необходима эффективная реализация органами местного самоуправления деятельности по развитию территории муниципального образования.

На сегодняшний день градостроительная и природоохранная деятельность на местном уровне являются важными составляющими муниципально-правового регулирования. Градостроительные и природоохранные отношения выступают одной из чрезвычайно важных и динамично развивающихся сфер правового регулирования. основополагающие федеральные законодательные акты, к числу которых относятся Градостроительный кодекс РФ (далее ГрК РФ), Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды» регулируют значительную часть градостроительных и природоохранных отношений. Наряду с важнейшими федеральными законами принят комплекс подзаконных нормативных актов. На уровне субъектов РФ также активно ведется нормотворчество в сфере градостроительной деятельности. Градостроительную деятельность в нашей стране осуществляют органы государственной власти РФ, государственные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления. Таким образом, одной из актуальных проблем в настоящий период выступает проблема разграничения компетенции в сфере регулирования градостроительной деятельности между Российской Федерацией, субъектами Российской

¹ См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М.: Норма, 2008. С. 478.

Федерации и муниципальными образованиями¹ и определение объема полномочий органов местного самоуправления². Данный факт имеет существенное значение как по содержанию отношений в сфере градостроительной и природоохранной деятельности, субъектами которых выступают органы местного самоуправления, так и по формально-юридическим основаниям.

Градостроительная и природоохранная деятельность в поселениях осуществляется в соответствии с федеральными нормативными актами, нормативными актами субъектов РФ, а также в соответствии с нормативными правовыми актами, принимаемыми органами местного самоуправления. Действующие федеральные законы, как правило, определяют основное содержание нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления. Значение нормативных актов в данной сфере обусловлено характером отношений по осуществлению градостроительной деятельности в муниципальных образованиях, а также необходимостью эффективной реализации органами местного самоуправления и местными сообществами своих полномочий в сфере градостроительной деятельности.

В ст. 1 ГрК РФ дается легальное определение понятия «градостроительная деятельность», под которой понимается деятельность по развитию территорий, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. При этом термином градостроительная деятельность охватывается и деятельность органов местного самоуправления в данной сфере. Та-

¹ Андрианов Н. А. Разграничение компетенции в сфере регулирования градостроительной деятельности: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования // Правовые вопросы строительства. 2006. №1.

² Бутаева Е. М. Полномочия органов местного самоуправления в области информационного обеспечения градостроительной деятельности // Правовые вопросы строительства. №1. 2009.; Гриценко Г. Д., Дубонос С. М. Полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления: к постановке проблемы / Местное самоуправление в России и Германии: история и современность: Материалы международной науч.-практ. Конф., 3 апреля 2010 г., Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010. 960 с.; Муленко Ю. А. Реализация полномочий поселения по решению вопросов местного значения в условиях кризиса: практика, проблемы, перспективы / Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений. Материалы международной научно-практической конференции 14 апреля 2011 г. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2011. 896 с.

кая терминологическая конструкция с учетом ее легального закрепления в полной мере относится к числу категорий муниципального права, поскольку она предполагает деятельность по развитию городов и иных поселений. Градостроительная деятельность как деятельность по развитию территорий и поселений включает в себя деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц. Такая деятельность связана с реализацией государственных, общественных и частных интересов. Она по своей правовой природе сочетает в себе признаки деятельности публично-властных образований и гражданско-правовых субъектов, в качестве которых выступают юридические и физические лица, принимающие участие в осуществлении градостроительной деятельности.

В данном спецкурсе дается авторское раскрытие понятия градостроительной деятельности. Виды градостроительной деятельности могут быть условно разделены на четыре группы, исходя прежде всего из технологии градостроительной деятельности и соответствующего правового режима, под который будет подпадать та или иная группа видов градостроительной деятельности. Такая дифференциация будет способствовать учету всех определяющих факторов для той или иной группы видов градостроительной деятельности с целью ее эффективной реализации.

К первой группе следует отнести виды градостроительной деятельности, направленные на реализацию пространственного развития территории поселения; к их числу целесообразно отнести территориальное планирование и градостроительное зонирование. Реализация данных видов деятельности должна осуществляться с учетом целого ряда определяющих факторов, которые могут иметь как общегосударственное, так и существенное значение для субъектов РФ. Такие факторы должны быть четко закреплены действующими нормативными актами на основе критериальных оценок для принятия оперативных решений при осуществлении данных видов деятельности.

Поскольку территориальное планирование выступает в качестве основополагающего вида градостроительной деятельности, представляется, что уже, начиная с данного этапа, необходимо закрепить нормативно формы участия общественности в градостроительной деятельности, поскольку подключение населения к принятию решений на завершающих этапах разрабатываемых проектных решений может подвергаться пересмотру, но при этом сопровождаться существенными

имущественными издержками. Проведение всесторонней экспертизы проектов территориального планирования и градостроительного зонирования может нейтрализовать последующие конфликтные ситуации, имущественные издержки, обеспечить экономию денежных средств, принятие оптимальных и эффективных решений для реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Не менее значимым видом градостроительной деятельности выступает градостроительное зонирование. Оно должно рассматриваться как важнейший инструмент регулирования градостроительной деятельности и землепользования на территориях муниципальных образований. Как подчеркивалось на заседании Экспертного совета по градостроительной деятельности при Комитете по строительству и земельным отношениям, «этот институт позволяет местным органам власти проводить самостоятельную политику в области землепользования и застройки, а населению — эффективнее влиять на процесс застройки территории, отстаивать свои права и законные интересы не в суде, но уже на этапе планирования застройки»¹.

Ко второй группе видов градостроительной деятельности следует отнести виды деятельности, направленные на оценку возможной реализации соответствующих решений по территориальному планированию. К их числу следует отнести виды деятельности, связанные с планировкой территории, а также архитектурно-строительным проектированием. Оценка данных видов деятельности должна осуществляться на основе специально разработанных критериев и с учетом реальных возможностей, четко закрепляться в нормативных актах и контролироваться компетентными органами с целью исполнения архитектурно-строительных проектов. Представляется, что архитектурно-строительное проектирование на уровне муниципалитетов должно соответствовать принципам, закрепленным в Европейской хартии городов от 18.03.1992 г.²

К третьей группе видов градостроительной деятельности, на наш взгляд, следует отнести один вид градостроительной деятельности — это непосредственное строительство капитальных объектов. Данный вид градостроительной деятельности в настоящий период является

¹ URL: <http://old.er.ru/text.shtml?7/6120> (07.03.2012).

² Принята Постоянной конференцией местных и региональных властей Европы (CLRAE) Совета Европы 18 марта 1992 года, на специальной сессии, проведенной во время ежегодной Пленарной Сессии CLRAE 17–19 марта 1992 года в Страсбурге // URL: http://www.osvita-plaza.in.ua/publ/pravovi_ta_juridichni_nauki/misceve_samovrjaduvannja_v_ukrajini_municipalne_pravo/evropejskaja_khartija_gorodov/132-1-0-6662.

наиболее урегулированным с правовой точки зрения, хотя компетенция муниципалитетов в данной сфере требует конкретизации, детализации и оптимизации.

Поскольку градостроительство предполагает не только пространственное развитие территорий, но и рациональную организацию по развитию территории поселения, следует выделить еще одну, четвертую, группу видов градостроительной деятельности, которая будет направлена прежде всего на совершенствование организации развития территории поселения. Развитие соответствующей территории поселения предполагает не только ее пространственное расширение за счет строительства новых объектов капитального строительства, но и капитальный ремонт, реконструкцию уже имеющихся объектов капитального строительства, а также создание необходимой инфраструктуры.

Каждая группа отдельных видов градостроительной деятельности обладает определенной спецификой, требующей как общего подхода с учетом государственных, общественных и частных интересов, так и специального — исходя из характеристик каждой из этих групп, имеющих свою правовую базу для их реализации.

Осуществление данных видов деятельности органами местного самоуправления также невозможно без учета природных особенностей конкретных территорий, их экологического состояния или состояния экологической среды, кроме того для муниципального образования важно учитывать специфику его национально-демографического состава, культурно-исторических особенностей¹.

Процесс осуществления градостроительной и природоохранной деятельности на территориях муниципальных образований — городских и сельских поселениях и городских округах — должен включать в себя не только реализацию перечисленных интересов, но и необходимый контроль и учет природных особенностей конкретных муниципальных территорий, их экологического состояния, историко-культурных и национальных интересов.

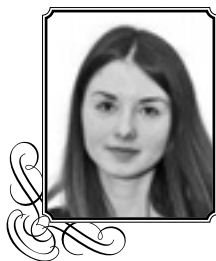
Для учета данных особенностей при осуществлении градостроительной и природоохранной деятельности существуют механизмы, позволяющие обеспечить реализацию принципа участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности. Однако в настоящее время действующее законодательство не закрепляет диф-

¹ См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М.: Норма, 2008. С. 528.

ференциацию вопросов, форм и процедур принятия решений с учетом противоречивых государственных, общественных и частных интересов. Отсутствие такого рода регулирования и соответствующих процедур приводит к чрезвычайно конфликтным ситуациям при осуществлении строительства тех или иных объектов на территории РФ.

Градостроительная и природоохранная деятельность, осуществляемая на территориях муниципальных образований требует достаточно детальной регламентации путем принятия муниципальных нормативно-правовых актов регулирующих градостроительные и природоохранные полномочия органов местного самоуправления, а также населения, с целью повышения эффективности воздействия местного сообщества на осуществление градостроительной и природоохранной деятельности.





К. О. ВЕРЕТЕЛЬНИКОВА ¹

Как в малом отражается многое...

Кафедра муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета Южного федерального университета празднует 30-летний юбилей!

Нет сомнения, что эта дата по-разному воспринимается «старожилыми» кафедры, теми, кто помнит период ее создания, и нами, молодыми, но успевшими ощутить свою причастность к кафедре и ее коллективу.

В любом вузе кафедра занимает особое место в организации учебного процесса, проведении научных исследований. Особенно ценными являются кафедры, на которых сложились свои научные школы, которые имеют свою Историю. Таковой является наша кафедра.

Создателем кафедры и ее заведующим, основателем современной Ростовской школы муниципального права, а также разработчиком и руководителем магистерской программы «Муниципальное право и управление» является Николай Семенович Бондарь.

Именно в недрах научной школы исследования получают свою реализацию, применение на практике и в учебном процессе. Известно, что

¹Веретельникова Карина Олеговна — выпускница ЮФУ 2018 г., лаборант кафедры муниципального права и природоохранного законодательства (2014–2017 г.); технический секретарь диссертационного совета (с 2015 г. по наст. вр.); с 2018 г. — магистрант магистерской программы «Муниципальное право и управление (юрист в органах власти)» юридического факультета ЮФУ; e-mail: karina.veretelnikova@yandex.ru.

хорошая практика возникает лишь на основе ее глубокого научного обоснования.

Исследования самого Николая Семеновича Бондаря и преподавателей-ученых, работающих в русле его школы, не только направлены на решение теоретических проблем, но и ориентированы на внедрение полученных результатов в практическую деятельность государственных и муниципальных органов власти.

Мне посчастливилось соприкоснуться с жизнью кафедры дважды: изначально лаборантом данной кафедры, а сейчас — магистрантом первого курса кафедральной магистерской программы. Фактически продолжением кафедральной деятельности является также работа в диссертационном совете (в качестве технического секретаря)

Хочется поздравить всех с юбилеем кафедры! Выразить всем большую благодарность и наилучшие пожелания. Но особую благодарность хочется выразить Николаю Семеновичу Бондарю. Это не только талантливый руководитель, ученый, практик, но и замечательный, добрый, отзывчивый человек, сохраняющий традиции, заложенные на кафедре и на факультете, способствующий их дальнейшему развитию. Хочется всем пожелать душевного комфорта, крепкого здоровья, ярких идей, реализации задуманных проектов, успехов и процветания кафедре на многие-многие годы.

Как в малом отражается многое, так и в формировании, в истории кафедры муниципального права и природоохранного законодательства отражается 30-летняя история становления и развития современной муниципально-правовой науки и практики.





**Беспристрастно-
субъективные
размышления о кафедре
в ее вчерашнем сегодня...**





К. П. КРАКОВСКИЙ¹

.....

Прыжки по островкам памяти, или записки (относительно) ученого секретаря

.....

Юбилеи, будь то человека, станции по переливанию крови или даже кафедры, — удивительные события, когда все, имеющие пусть даже весьма косвенное к ним отношение, ищут возможность написать, сказать что-то, на их взгляд, значительное из жизни юбиляра, хотя обязательно в этом воспоминании главное место должен занять именно говорящий или пишущий. «Я и юбиляр...», «Как-то мы с юбиляром...» и т. д.

Надеюсь, читатель оценит мое стремление избежать соблазна рассказать о себе в связи с юбилеем, хотя, боюсь, что местами мемуарист все-таки «срывался» на, пусть и скромное, но все же самолюбование. Отнесем это к издержкам жанра.

Мои «воспоминания и размышления» (это из Г. К. Жукова) о самой кафедре муниципального права, которой исполняется 30 лет (буду так ее называть для краткости; в жизни она, как и многие ее соседки по юридическому факультету РГУ, носящему теперь иную, если не сказать жестче..., ну, скажем так, не очень благозвучную аббревиатуру «ЮФУ», претерпела ряд метаморфоз-переименований), относительно скромны и вряд ли представляют интерес для истории, тем более для современ-

¹Краковский Константин Петрович — выпускник РГУ 1976 г., доктор юридических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), ученый секретарь диссертационного совета РГУ (ЮФУ) (2000–2010 гг.); e-mail: frelena@mail.ru.

ного читателя. Однако с благосклонного разрешения Начальства, я расскажу о диссертационном совете, созданном в далеком 1997 году.

Выбор темы в связи с юбилеем кафедры муниципального права отнюдь не случаен. И дело не только в том, что ее заведующий *Н. С.* занял в 2001 г. и до сих пор счастливо занимает пост руководителя этого научного форума; сама работа диссовета, точнее ее организация, легла практически целиком на коллектив кафедры муниципального права, стала таким же кафедральным делом, как чтение лекций или, например, сбор средств на подарок очередному имениннику, члену этого коллектива. Не стану использовать расхожее выражение, что «диссовет — это филиал...», но все же доля истины... Впрочем, могут быть и иные мнения. Но, рассказывая о совете, буду стараться по возможности не уходить далеко от «юбилейной темы».

Автор этого опуса, отвлекающего, пусть и на короткое время, читателя от более полезных дел, не претендует на представление какого-то связного, логичного рассказа. И дело не только в том, что он тихо закрыл за собой двери диссовета без малого десять лет назад, и многое стерлось из его стареющей, слабеющей памяти. Возможно, просто не пришло еще время писать историю диссовета, хотя некоторые факты о его создании и деятельности можно почерпнуть из нашей книги об истории юридического факультета РГУ «Нить времени» (кстати, люди советуют почитать или хотя бы посмотреть там многочисленные, подчас уникальные фотографии, в том числе касающиеся самого юбиляра — кафедры муниципального права).

Настоящие записки — это, скорее, вырванные из контекста какие-то небольшие «обрывки текста», автор которых, двигаясь не по ровной асфальтированной дороге истории, а, как бы прыгая по «островкам памяти», восстанавливает для современного читателя относительно значимые и способные его заинтересовать эпизоды из прошлого. Более красиво и точно назвал этот феномен в своих «Заметках доцента» (Волгоград, 2003) замечательный преподаватель нашего факультета, чрезвычайно умный и интересный человек В. Г. Беляев — «случайные и неслучайные всплески и вспышки памяти».

Пренебрегая известной немецкой пословицей, что «никто не должен видеть, как делают колбасу», мы все же вторгнемся в некоторые сюжеты истории диссовета и кафедры муниципального права, которые как бы изнутри показывают некоторые моменты его яркой и содержательной жизни. Читателю придется поверить автору на слово, ибо иных

свидетелей описываемых событий «уж нет, а те далеке» (прямо по Б. Пастернаку: «Все переменится вокруг, исчезнут очевидцы...»).

Приведенное ниже носит исключительно субъективный характер, а значит вполне возможны ошибки и неверные оценки. Но, тем не менее, я следую известному постулату одного умного человека, который сказал, что «ученый — это человек, который в чем-то почти уверен». Так и автор в верности своих записок *почти* уверен.

Итак, начинаем. На протяжении целой декады (1999–2010) мне выпала честь занимать в диссертационном совете должность с ласкающим самолюбие носителем названием «ученый секретарь». В нашем диссовете должны были защищать свои научные опусы соискатели ученых степеней кандидата и доктора наук по конституционному и муниципальному праву. На протяжении нескольких лет в нем шли защиты цивилистов (с 2008 до 2014 г.), но потом, думаю, небезосновательно, решили от этой практики отказаться.

Как-то я прочитал воспоминания выдающего русского юриста А. Ф. Кони. Свою работу в гражданско-кассационном департаменте Сената, куда он был «сослан» после скандального вердикта присяжных по делу Веры Засулич, он назвал работой *резонера*: зачитывал материалы дела, отзывы, заключения...

Размышляя над сутью работы ученого секретаря диссертационного совета, могу свидетельствовать, что она вполне может быть названа тем же именем. Нетеатральный, и, конечно, не психопатологический смысл резонерской (думаю, в основе лежит слово «резонанс») работы ученого секретаря в оглашении чужих отзывов, заключений, собранных документов и характеристик. Он — этакий «повелитель научного эха».

Защита диссертации, как и, например, театр, правосудие, — это набор ритуалов и действующих лиц. Здесь тоже присутствует своеобразный обязательный комплект «актеров» — злой герой (оппонент), добрый герой (научный руководитель), думаю, что ученый секретарь — это «герой-любовник»: всегда по-доброму относится к соискателям, а также зачитывает разного рода отзывы с неизменно положительным выводом. Уверяю, что ни одного отрицательного отзыва в нашем совете мне зачитывать не пришлось.

Работа ученого секретаря диссовета близка к литературному смыслу термина «резонер»: это такие персонажи произведения, которые не принимают практически никакого участия в развитии сюжета или действия. Но без них никак нельзя. Председатель совета *Н. С.* часто на-

поминал мне, видимо, чтобы подбодрить и поднять самооценку, что без него, председателя, или его зама защита диссертации может состояться, а без ученого секретаря — невозможна. После таких слов хотелось работать и жить.

Впрочем, и в этой скучной и рутинной работе (мой глубокоуважаемый коллега профессор В. М. Сырых использует такую метафору скуки: «даже мухи дохли»), казалось бы, не дающей простора творчеству, можно было найти свою прелесть и «шипучие мгновения жизни» (выражение Ф. М. Достоевского).

Во-первых, среди «груды научной руды» — формальных отзывов на диссертации, к рождению некоторых, подозреваю, имели отношение сами диссертанты (а что ругаться и сетовать? кто из нашего старшего, советского поколения не писал характеристик на себя, любимых?), нередко попадались золотые научные самородки. Никогда не забуду отзывы профессора В. Т. Кабышева из Саратовской академии права. Это были истинные шедевры и мысли, и слова. Я старался воспроизвести их почти дословно, каждый раз рискуя своим наивным энтузиазмом вызвать неудовольствие многих хронически занятых членов диссовета, предпочитавших лапидарный стиль ученого секретаря.

Случались и совсем нестандартные ситуации, из которых выходил, опираясь, в том числе и на неистребимое чувство юмора. Как-то на заре моего «ученого секретарства» я вел всю процедуру защиты один. Дело в том, что тогдашний зампредседателя совета В. А. Ржевский болел, а защищался диссертант председателя совета *Н. С.*, и последний, по своему заслуживающему одобрения правилу, чтобы не оказывать влияния на совет, не стал садиться за стол «президиума».

Чтобы как-то оживить эту нестандартную ситуацию, я вел заседание следующим образом:

Я (повернув голову влево): Слово предоставляется ученому секретарю.

Я (повернув голову вправо): Спасибо.

Я (оглашаю поступившие документы, после чего): Есть ли вопросы к ученому секретарю? Нет? Прошу садиться.

Я: Спасибо (*сажусь*).

И так все заседание, как в театре одного актера. Но все прошло замечательно и завершилось успешно. Потом коллеги даже хвалили за такой нестандартный ход.

Как оказалось, исполнение рутинных обязанностей ученого секретаря может, тем не менее, иметь и судьбоносные для исхода защиты

последствия. После одной защиты, где приезжая соискательница, видимо, оказавшись в окружении незнакомых серьезно настроенных людей, немного робела, а я, как мог, старался ее поддержать (видимо оглашал документы добрым голосом), ко мне подошла профессор Кити Джелаловна Кормасова и на ушко сказала: «Костя, Вы спасли ее защиту». Уж не знаю, так ли велика была моя заслуга, но все равно слышать подобное приятно.

Возвращаясь к юбилюру. Могу свидетельствовать, что на кафедре муниципального права царит какая-то удивительная атмосфера, близкая к семейной, и в то же время присутствует разумная требовательность и ответная четкая исполнительная дисциплина сотрудников, лишенная страха перед суровым начальником. Хотя, если *Н.С.-ычем* замечена некачественная работа и прозвучала его фраза «Да что...», становится ясно, что начальник в гневе, тут уж мало никому не покажется... Остается задаться модным ныне вопросом: «Как он это делает?».

Позволю себе, в порядке предположения перефразировать щедринского градоначальника: «Просвещение (в нашем случае — трудовую, исполнительскую дисциплину) внедрять с умеренностью, по возможности избегая кровопролития». Полагаю, что *Н.С.* нашел самый разумный компромисс между «личным и публичным», сумел своим собственным примером восхитительного трудолюбия и ответственного отношения к делу заразить своих — нет, не подчиненных, — а младших коллег.

Мне приходилось наблюдать, как слаженно работал чуть ли не весь коллектив кафедры, нет, лучше сказать «команда *Н.С.*» при подготовке процедур защит. В них действительно есть масса технических нюансов, деталей. Упусти какую-то при подготовке, и где-то обязательно «всплывет». Так что не большим преувеличением будет сказать, что работа диссовета была большим кафедральным делом.

Наташа. Отдельно хочу сказать еще об одном человеке команды *Н.С.* Защита диссертации имеет две составляющие: научную и техническую. Не возьмусь сказать, как их соотношение выглядит в процентах, но то, что техническая, «бумажная» работа, предварительное и последовательное утрясание каких-то оргвопросов и т.п. — это чрезвычайно большое и ответственное дело, могу утверждать ответственно. В связи с этим фигура «технического» секретаря совета (наряду с «относительно ученым») очень значима, и от его деловитости, добросовестности зависит успех защитительной процедуры очень даже немало.

Неудивительно, что эта хлопотная работа изначально поручалась *Н. С.* сотрудникам кафедры муниципального права. Мне пришлось сотрудничать с несколькими, но фигура (в смысле работа) *Наташи Ш-ко (ныне Дж-н)*, несомненно, запомнилась. Трудно представить более четкого и исполнительного и, не побоюсь этого слова, преданного (между прочим, это очень значимое качество в такой деликатной работе) человека. По должности, *ex officio*, я должен был ею руководить, напоминать, где-то подгонять... На деле все выглядело прямо противоположным образом. За что чувство благодарности переполняет меня до сих пор.

Был у нас с ней один, я бы сказал не очень приятный эпизод, разрешившийся, впрочем, благополучно. Но именно из-за того, *как* он разрешился и хочу о нем поведать. Наташа, разумеется, исходя исключительно из интересов дела, сообщила *Н.С-ычу* о моем «ученосекретарском» промахе, честно сказать, уже не могу вспомнить, каком именно. Я, разумеется, чуть было не «получил по полной» от председателя совета. Впрочем, оправдался, вины моей на самом деле не было.

Прихожу вскоре по делам диссовета на кафедру. Наташа говорит «Извините, Константин Петрович». Я обомлел: мне казалось, что на этом факультете, да, родном, дорогом, но традиционно погрязшем в снобизме, завышенной самооценке, мнимой непогрешимости и т. п. типичных для элитного факультета грехах, и слова такого — «извините» — не знают и не произносят вслух. Я готов был расцеловать Наташу (повторяю: «готов был») и, разумеется, никакой обиды больше не держал. Полагаю, что это очень достойный ее поступок. Помню до сих пор.

«*Вопросы-ответы*», пожалуй, самая драматичная стадия защиты диссертации. Именно она, когда требуется, что называется, экспромтом отвечать, показывает истинный научный уровень диссертанта, глубину его погружения не только в свою тему (тут, по общему правилу, бывает все в порядке), а в юридическую науку в целом и ее отрасль, в частности. Обычно соискатели справлялись с ответами, хотя в памяти остались некоторые эпизоды защит.

Так, одна приезжая дама-соискатель совершенно растерялась, отвечая на вопросы. Члены совета, как коршуны стали «налетать», причем уровень вопросов понижался, дойдя почти до унизительно «школьного». Но мне особенно запомнилась не она, соискательница степени, а присутствовавшая на защите ее дочь. Как сейчас, вижу ее несчастное лицо, на котором отразились смятение, боль за маму и бессилие, невоз-

можность помочь. Это была настоящая драма, которая, впрочем, все же благополучно закончилась.

Защищался у нас как-то, профессиональный журналист *Б-ко*, имевший даже ученую степень в этой области. Характер его я бы даже сказал несколько высокомерного выступления и ответов на вопросы был таков, что в юридической науке нет ничего устоявшегося, определенного. Тут председатель совета *Н.С.* не выдержал и спросил с возбуждением: «Вы вообще признаете, что в юридической науке есть хоть какие-то аксиомы?». Соискатель «дал задний ход»...

Ученый секретарь нечасто задает вопросы. Но один свой вопрос, точнее, «подводку» к нему считаю весьма удачной. Защищал как-то у нас диссертацию очень высокий прокурорский чин *Г. Б-ич*. Он, кстати, успешно сочетал надзор с работой на кафедре муниципального права: читал курс в русле своей основной деятельности. И вот когда подошла стадия вопросов, я поднялся и неожиданно начал вопрос с рассказа о себе: «Много лет назад я работал следователем милиции. В связи с расследованием некоторых дел меня вызывали «на ковер» в прокуратуру и задавали неллицеприятные вопросы...». Первой разгадала коварство моего замысла Кити Джелаловна, воскликнув: «Ну, вот Вы и дождались момента, чтобы все вернуть...». Присутствующие «грохнули» от смеха. Надо отдать должное соискателю-прокурору, на мой достаточно серьезный вопрос об имплементации норм Европейской конвенции по правам человека в России он ответил достойно.

Оппоненты. Неотъемлемые участники защит — официальные оппоненты. Среди многочисленного сонма ученых, выполнявших эту миссию, разумеется, запомнились те, кто уже был известен в научном мире как небожители научного Олимпа. В провинциальных вузах они — нечастые гости. И я связываю их появление на защитах в нашем совете, прежде всего, а, может, именно благодаря авторитету в научном мире его председателя — *Н.С.*

Запомнился приезд столичной «звезды» (пишу это без всякого ёрничанья), заведующего кафедрой конституционного права МГУ С. А. Авакьяна. Оглашая отзывы на диссертацию, я позволил себе маленькую вольность, чтобы подчеркнуть наш пиетет к высокому московскому гостю. В одном из отзывов перечислялись ученые-классики, а потом современные ученые, занимавшиеся данной проблемой. Я несколько изменил порядок перечисления имен и воспроизвел такой ряд: Локк, Гоббс, Авакьян, Монтескье, Кант... Зал понял, оценил и радостно «взор-

вался». Сурен Адибекович в этот момент разговаривал и пропустил мой «разворот». Стал спрашивать, почему все смеются. Когда ему объяснили, он одарил меня своей замечательной улыбкой.

В тот же вечер, на товарищеском ужине он сказал важную и грустную для нас вещь: «Я вижу, как вы все любите *Н. С.*, но все же вам нужно с ним попрощаться (незадолго до того *Н. С.* стал судьей Конституционного Суда РФ — К.К.). Вы должны свыкнуться с мыслью, что он уже не ваш, уехал от вас, из Ростова...». Вот уже 15 лет прошло с той памятной встречи: не совсем прав оказался выдающийся московский ученый. *Н. С.* по-прежнему с кафедрой и факультетом, и не только душой, но и вполне физически, если хотите, материально. На его примере мы убедились, что «не расставаться» можно не только с комсомолом...

На одну из защит в качестве оппонента приехал Г. А. Гаджиев, судья Конституционного Суда РФ, один из лучших ученых-конституционалистов страны. Мне посчастливилось *ex officio* сопровождать его в поездке на ЛБД (ростовчанам не нужно расшифровывать эту аббревиатуру). Сидим у самого тихого Дона, разговариваем, «как юридическое лицо с юридическим лицом». И тут я задаю ему такой вопрос: как бы он кратко, афористично сформулировал, что такое «юрист»? Гадис Абдуллаевич задумался; так, говорит, сразу и не ответчу. Тогда я предложил ему свой вариант: «Юрист — это человек, у которого нет начальства». Он улыбнулся и согласился. У меня настроение взлетело, как в романсе: «Все стало вокруг голубым и зеленым». САМ Гаджиев одобрил мой личный афоризм!

Диссертанты. Это, конечно, особая категория людей. Для чего люди защищают диссертации? Кто-то сказал, что диссертация — пространное заявление об увеличении зарплаты. Это есть. Начальники любят козырять записью об ученой степени на визитной карточке, рассматривая ее как формальное свидетельство даже не учености, а повышенного IQ (это, разумеется, лучше, чем иметь повышенное давление).

Прав был, кажется, Г. Ф. Шершеневич, ученый-цивилист в царской России, когда сказал, что для некоторых молодых ученых защита диссертации означает, увы, не свадьбу, а развод с наукой. У меня есть ощущение, что не все, но некоторые наши диссертанты пошли по означенному пути. Однако для большинства защита стала что называется «низким стартом» (легкоатлетический термин, означающий, что после этого старта быстро побегут), по моим наблюдениям, они продолжают после защиты активный научный поиск. Особенно приятно, что ряд

кандидатов наук — «птенцов» нашего совета вскоре стали докторами юридических наук (Ю. Кол-в, В. А-на, Н. Дж-рян; извините, если кого-то по незнанию не упомянул).

Среди соискателей ученой степени встречались, пусть и не так часто, высокие чины. Могут ответственно заявить, что, в отличие от других советов, в которых имели место скандальные случаи подозрительных защит статусных чиновников, о которых регулярно рассказывает миру «Диссернет», у нас в совете в этом смысле все обстояло нормально.

Как-то у нас состоялась вполне добротная защита диссертации, написанной человеком, занимающим не последнюю строчку в иерархии сотрудников избирательных органов Ростовской области. Ну, как не последнюю, лучше сказать, первую. Но мне запомнилась не сама защита (диссертант вполне убедительно подтвердил, что он знает об избирательном праве практически все), а предшествовавшая ей процедура подписи авторефератов (это едва ли не самая почетная миссия ученого секретаря — благодаря ей, а не написанным им книгам и статьям, его фамилия известна во всем ученом мире).

Соискатель, председатель ОИК (это областная избирательная комиссия, а не Олимпийский комитет) *Ю-ов*, стоя (!), как секретарь, подавал мне авторефераты (100 штук), а я сидя (!) их подписывал. Самооценка моя взлетела до небес. Думаю, что нервы сотрудников аппарата ОИК, которые увидели бы эту картину, не выдержали бы... Надо отметить, что мы сохранили с ним самые добрые отношения, с удовольствием встречаемся и общаемся на ежегодных праздниках Дня юриста в АЮР. Не менее значимо, что он также успешно сотрудничает с кафедрой муниципального права, давшей ему путевку в научную жизнь, обогащая студентов своими неисчерпаемыми знаниями *всех сторон* избирательного процесса.

Являясь по своей «узкой» научной специальности историком права и привыкнув к тому, что без источников не бывает исторического или историко-правового исследования, за годы работы в диссоте по конституционному и муниципальному праву я убедился, что бывают в жизни вещи, которые и «не снились нашим мудрецам».

Конституционалисты доказали, что может быть написано *200 страниц* убористого текста по теме, которой в Конституции России посвящена *одна строчка*. Особенно мне памятли в этом смысле защиты диссертантов *Н.С.* по темам о предвыборной агитации (Н. Х-ров) и о статусе исполняющего обязанности Президента РФ (...). На защите последнего председатель совета, назначенный к тому времени судьей Консти-

туционного Суда РФ, продемонстрировал всем присутствующим свое удостоверение судьи КС, подписанное и.о. Президента. Случай, надо признаться уникальный (я имею в виду не то, что удостоверение было показано, а то, кем, в каком статусе оно было подписано). Думаю, что эти, как и многие другие, наши соискатели ученой степени продемонстрировали очень важное качество юриста — искусство интерпретации юридического текста. Возможно, благодаря этому мастерству, наука конституционного права (наряду с наукой гражданского права) вырвалась сейчас на передовые позиции в научной юриспруденции.

Особо мне запомнились также защиты диссертаций, написанных выходцами из тех или иных национальных образований или государств. Была диссертация о статусе Калмыкии (*К. Бул-ва*), первая в истории диссертация юриста о статусе гражданина Абхазии (*Д. Мар-я*). Отмечаю их особо, ибо, что называется, *le sujet oblige* (тема обязывает). Для диссертанта добротная работа и ее успешная защита становились не просто научной задачей, но в значительной мере и исполнением патриотического долга. Свою кандидатскую диссертацию о юридических проблемах истории родного Донского края и казачества я рассматривал именно в таком же ключе. Ну, вот, опять сорвался: о себе...

Ряд диссертантов, подготовленных *Н.С.*, были выходцами из Ростовского юридического института МВД (*Э. Б-нов, Д. А-ов, Ю. К-ва*). Можно даже сказать, что там сложилась его научная школа. Могу быть субъективен в своих оценках, но, на мой непросвещенный взгляд, защита диссертации адъюнктом *Э. Б-вым* была самой сильной и интересной из всех, что я наблюдал в нашем диссовете.

Но все же особого рассказа требует диссертационная сага о сотрудниках кафедры муниципального права, и не только в связи с ее славным юбилеем. Ее заведующему удалось сплотить в значительной мере молодежный коллектив кафедры не только на большую оргработу по обеспечению защит в диссовете, но и направить страсть научного поиска своих молодых коллег в спокойное диссертационное русло, дав им путевку в научную жизнь.

Ряд сотрудников кафедры муниципального права (или ставших сотрудниками кафедры в будущем) достаточно успешно защитили кандидатские диссертации в нашем совете (*Т. Г-ва, А. Г-шев, Н. Ш-ко, С. Д-ков, С. Б-кий*), наряду с ними следует отметить и ряд диссертантов-практиков, учеников *Н.С.*, делящихся секретами профессионального мастерства с будущими юристами (юрфак РГУ—ЮФУ) и студентами Института права

и управления (С.Ю-ов, Ю. К-сов). Этот сгусток молодых научных талантов, не сомневаюсь, можно назвать Школой *Н. С. Бондаря*.

Н. С. и ученый секретарь. Не могу сказать, что они, наши деловые отношения (при неизменном взаимном личном уважении) всегда были безоблачными. И мне, как и, видимо, многим сотрудникам его кафедры, приходилось время от времени получать от начальника «строгое внушение». Чаще всего, по делу, а иногда из-за его повышенных требований к самому себе, а значит, и к остальным.

Отмечу чрезвычайно требовательное и трепетное отношение *Н. С.* к документам диссовета. Он правил их иногда по несколько раз даже после моей переработки; особенно тщателен в редактировании и критичен он был к проектам заключения диссовета. Не забуду один эпизод из серии «и смех, и грех». *Н. С.* забраковал проект одного заключения диссовета. Я переделал. Он начал читать исправленный экземпляр и вновь стал править. Я в гневе, смешанном с отчаянием, в сердцах сказал, что он и «Войну и мир», наверное, правил бы. *Н. С.* поднял на меня глаза и спокойно сказал: «А что? У меня по 2-му тому есть вопросы»...

Был, впрочем, один случай нашей серьезной размолвки. Как известно, у нас на юрфаке всегда находились «добрые люди», которые считали своим моральным долгом донести нужному человеку «нужную информацию» о другом — о коллеге, о товарище. Видимо, кто-то из этих доброхотов что-то такое рассказал *Н. С.* о его ученом секретаре. Как человек принципиальный и не терпящий недомолвок между близкими людьми, он в мягкой форме, чтобы не причинять боли, но все же сказал мне о своих «сомнениях». Но все равно было больно. В тот же вечер я написал ему пространное, нет, не оправдание, а письмо-объяснение своего взгляда на его «сомнения». И, следуя хорошему примеру англичан (в случае недоверия начальника подчиненный сразу подает в отставку), заявил о своем уходе с поста ученого секретаря диссовета. На удивление, скоро получил от него не менее пространный, достаточно жесткий и откровенный ответ. *Н. С.* нашел нужные слова. Мужской разговор состоялся. Я продолжил работу в диссовете...

А закончить свой сбивчивый рассказ я хочу маленьким эпизодом, не имеющим прямого отношения к серьезной теме предложенных читателю записок, но, как солнце отражается в капле воды, он передает царящую на кафедре муниципального права теплую, товарищескую атмосферу, приправленную мягким чувством юмора руководителя, передающегося коллегам.

Возвращались мы как-то с товарищеского ужина после успешной защиты одного из членов кафедры — нынешнего юбиляра. Разумеется, присутствовал практически весь состав кафедры муниципального права во главе с руководителем, ну и скромно примкнувший к ним ученый секретарь. Сели коллективно в троллейбус (*Н. С.* демократично воспользовался общественным транспортом и ехал с нами). И тут один из коллег внес деловое предложение, чтобы на выходе *Н. С.* вместо оплаты предъявил удостоверение судьи Конституционного Суда (как известно они пользуются правом бесплатного проезда в общественном транспорте). Представив реакцию водителя, никогда в жизни не видевшего «льготника» такого рода, мы отреагировали дружным смехом.

Но *Н. С.* Бондарь потратился...





А. В. КИСЕЛЕВА¹, Ю. А. КОЛЕСНИКОВ²

Кафедре — 30 лет:
ЭМОЦИИ, СОБЫТИЯ, ФАКТЫ...



Учитель соприкасается с вечностью: он никогда не знает, где заканчивается его влияние... (Генри Б. Адамс)

Мы решили начать с эмоциональной оценки дня сегодняшнего, фундамент которого заложен 30 лет назад. Именно столько лет мы причастны к профессиональному сообществу юристов, начав свой путь с поступления в 1987 году на юридический факультет Ростовского государственного университета. И не просто сообществу, а целому созвездию людей талантливых, неординарных, ярких, мыслящих, на которых хочется равняться и у которых всегда есть чему поучиться. Есть простой факт, не требующий доказательств: «Мы — счастливые люди». Это ощущение зависит от таких важных моментов, как, например, с кем ты идешь по жизни, здоровье близких. А еще от наполненности повседневной жизни, от того, любишь ли ты то, чем занимаешься, и сколько сил вкладываешь в это. Ведь счастье — это не результат, это процесс. Не просто так мы начинаем с этого. 30-летие со дня создания кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, волею судьбы совпавшее с нашим поступлением в РГУ, — это отличный повод вспомнить то, что наполняло нашу жизнь смыслом, делало ее

¹ Киселева Алла Васильевна — выпускница РГУ 1992 г., кандидат юридических наук, доцент, директор Ростовского филиала «Страховая компания СДС».

² Колесников Юрий Алексеевич — выпускник РГУ 1992 г., доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права Южного федерального университета, президент Ассоциации выпускников Южного федерального университета.

полноценной и насыщенной яркими событиями в прошлом, радуется и составляет испытывать положительные эмоции сегодня.

Если мысленно перенестись в 1987 год, то первое воспоминание тех лет связано с именем великого ученого, нашего Учителя, с легкой подачи и мудрого совета которого мы связали свою дальнейшую судьбу в том числе и с юридической наукой. Но это было намного позже, а тогда для всех первокурсников дневной формы обучения 1987 года набора одним из первых незабываемых впечатлений стала лекция доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой международного и государственного права (впоследствии заслуженного деятеля науки Российской Федерации, академика Международной академии наук высшей школы) Владимира Алексеевича Ржевского. Он выступал в непривычном для себя амплуа — читал лекции для вчерашних абитуриентов по дисциплине «Введение в специальность». Не уверен, прониклись бы мы таким уважением к юридическим знаниям и наукам, если бы именно такое почтительное отношение к праву и юриспруденции не было бы заложено Владимиром Алексеевичем в рамках его курса лекций по этой дисциплине. Так состоялось первое знакомство с юридической наукой, соприкосновение с непревзойденным ораторским искусством и «влюбленность» в будущую профессию, сила которой не ослабевает, несмотря на все сложности и перипетии последующих периодов.

Абсолютно закономерно, что дело Учителя продолжают его талантливые ученики. Только некоторое время спустя мы узнали о том, что в то время заведующий кафедрой советского строительства и управления Николай Семенович Бондарь, знакомство с которым состоялось в рамках курса «Права человека», был первым учеником и последователем Владимира Алексеевича Ржевского. Именно под его руководством Николай Семенович успешно защитил в 1979 году кандидатскую диссертацию на тему «Конституционная природа социально-экономических прав, свобод, обязанностей советских граждан». Однако, даже будучи неопытными и неосведомленными студентами, мы смогли уловить следы руки Мастера, которые проявлялись в глубине и фундаментальности позиций, положенных в основу курса, осмысление и понимание которых пришло также несколько лет спустя. Безусловно, жизнь полна случайностей. Но в нашем случае выбор государственно-правовой специализации и последовавшая научная деятельность в сфере конституционного, административного и финансового права был предопределен благодаря таланту этих двух людей, за что мы им безмерно благодарны.

Наше становление, формирование и развитие как ученых и практиков неразрывно связано с деятельностью и научными исследованиями кафедры и ее бессменного руководителя. Идеальным решением задачи разобраться в тонкостях, нюансах и особенностях природы конституционных прав и свобод на основе единства субъективного и объективного права, сочетания в них естественно-правовых, социально-нормативных и юридических начал, познать специфику конституционно-судебной защиты прав человека, осмыслить конституционную триаду «свобода — власть — собственность», понять специфику правового положения личности в системе местного самоуправления, проникнуться идеями теории судебного конституционализма является изучение многочисленных научных трудов Николая Семеновича и членов кафедры муниципального права и природоохранного законодательства.

Важной вехой в истории становления и развития кафедры стало назначение в 2000 году руководителя кафедры — Николая Семеновича Бондаря — судьей Конституционного Суда Российской Федерации. Сам этот факт важен не только как признание научных достижений Николая Семеновича и возглавляемого им творческого коллектива кафедры, авторитета школы конституционного и муниципального права Ростовского государственного университета, но и как фундамент и прочная основа для развития науки и обогащения образовательной деятельности на юридическом факультете Южного федерального университета сегодня. Именно благодаря статусу и практической деятельности Николая Семеновича для студентов и профессоро-преподавательского состава факультета доступны такие уникальные формы ознакомления с практикой деятельности Конституционного Суда РФ, его правовых позиций, как открытые лекции, участие Николая Семеновича в пленарных заседаниях традиционной международной научно-практической конференции, проводимой на юридическом факультете ЮФУ ежегодно в октябре месяце, стажировка магистрантов на базе Конституционного Суда РФ.

Еще одной огромной удачей в жизни можно считать уникальный шанс стать членом команды кафедры муниципального права и природоохранного законодательства, ее творческого коллектива и внести свой скромный вклад в формирование ее научного потенциала и расширение области научных исследований. Такой шанс выпал одному из нас в 2008 году. В жизни бывают непростые периоды, когда поддержка коллег и друзей важна как никогда. Именно в таких ситуациях содействие, помощь словом и делом важны, бесценны и незабываемы.

Работа на кафедре в период с 2008 по 2017 год предоставила возможность получить уникальный опыт взаимодействия и сотрудничества с коллегами в рамках коллектива, сплоченного его руководителем, последовательно проводящим в жизнь принципы сочетания классических и инновационных подходов к научным исследованиям и образовательной деятельности, комбинации формирования у обучающихся знаний в области фундаментальной науки и приобретения ими уникальных компетенций, применимых в практической деятельности в самых разных областях и сферах.

В процессе становления и развития кафедра приняла идеологию межотраслевого профилирования. Сотрудники кафедры традиционно занимались научными разработками в различных отраслях знаний. Это обеспечило уникальность кафедры как центра подготовки юристов на основе комплексного, межотраслевого подхода, что в свою очередь позволило в дальнейшем развивать разные направления, соответствовавшие эпохе демократизации и конституционализма. Руководитель кафедры Николай Семенович Бондарь — один из первых ученых, который еще в конце 80-х годов прошлого века отстаивал идеи верховенства права, приоритет свободы и даже автономности личности. На основании фундаментальных исследований о месте и роли правоотношений в рамках местного самоуправления кафедра была в 1992 г. переименована в кафедру муниципального права.

На кафедре отстаивается и обосновывается позиция, в соответствии с которой предмет «муниципальное право» имеет комплексный характер, нормы муниципального права имеют как двойное назначение (как муниципальное, так и иных основных отраслей), так и исключительно муниципально-правовой характер (например, нормы уставов муниципальных образований, имеющие учредительные свойства), муниципальное право обладает первичностью по отношению к другим отраслям права в вопросах организации местного самоуправления.

Помимо муниципального права ученые кафедры исследуют множество актуальных правовых анклавов. В частности, одним из таких направлений стало исследование правоотношений на стыке права и экономики. Разработка комплексных массивов знаний в данной сфере первоначально была положена в основу магистерской программы «Муниципальное право и управление», которая много лет подряд, начиная с 2011 года, успешно реализуется под руководством Н. С. Бондаря. Творческая атмосфера, царящая на кафедре и подпитываемая ее лидером,

не позволяет останавливаться на достигнутом. Именно благодаря этому в 2014 году была разработана совместно с экономическим факультетом ЮФУ и с 2015 года успешно реализуется магистерская программа «Финансовое право и современная экономика (юрист-финансист)». На сегодняшний день 45 магистров юриспруденции, успешно окончивших обучение в магистратуре по этой программе в 2018 году, и 134 магистранта, продолжающие обучение по ней, а также ее руководители (д.ю.н., доцент Ю. А. Колесников, д.ю.н., доцент Н. В. Джагарян, к.ю.н., доцент А. В. Киселева) и задействованные в ее реализации преподаватели с благодарностью вспоминают о том, что благодатной «территорией» зарождения, формирования и развития этой программы является кафедра муниципального права и природоохранного законодательства.

Еще одним важным лично для нас событием, вплетенным в цепочку причинно-следственных связей и закономерностей, явилось создание в 2017 году кафедры финансового права. Создавая и развивая эту кафедру, мы постоянно находимся в тесном взаимодействии с кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства, которая привносит неоценимый вклад в развитие правовой науки, образовательный процесс на факультете в целом. Созданию специализированной кафедры финансового права способствовал многолетний процесс актуализации и развития соответствующей отрасли законодательства и юридической науки, научного направления и комплекса учебных дисциплин, преподаваемых в том числе на кафедре муниципального права и природоохранного законодательства. Идея создания кафедры была активно поддержана членами кафедры, и мы гордимся тем, что можем считать себя продолжателями нашего общего дела. Нельзя не отметить преемственность и богатые традиции школы финансового права юридического факультета, своими корнями уходящие в начало XX века. Кафедра финансового права была создана в Донском университете (на базе бывшего Варшавского университета) еще в 1916 году, а современная история кафедры своими истоками идеологически, содержательно и эмоционально неразрывно связана с кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства.

Кафедру муниципального права и природоохранного законодательства отличает атмосфера дружбы, доброжелательности и взаимопомощи. Несомненно, это результат усилий ее руководителя, который был бы невозможен, если бы бесспорные профессиональные качества Николая Семеновича не дополнялись бы его человечностью, глубинной порядоч-

ностью и следованием проверенным временем человеческим ценностям. Николай Семенович умеет дружить. Наша мама — Эмма Александровна Киселева (девичья фамилия — Чурилова), выпускница юридического факультета РГУ 1963 года, рассказывает о многочисленных отзывах его однокурсников, которые работали вместе с ней в системе правоохранительных и судебных органов региона Кавказских Минеральных Вод, об их студенческой жизни, об учебе, о поддержке и взаимовыручке. Их дружба продолжалась и продолжается долгие годы после окончания университета. И это достойный для подражания пример.

Несомненно, кафедра муниципального права и природоохранного законодательства является одной из движущих сил в модернизации системы высшего образования. Миссией кафедры является сознание передовой образовательной, научно-исследовательской и инновационной инфраструктуры, продвижение новых знаний для решения общественно-правовых задач ЮФУ и страны в целом. Кафедра муниципального права и природоохранного законодательства вносит огромный вклад в формирование правового потенциала — юристов, для которых закон и право превыше всего.

Жизненный опыт подсказывает, что все происходящее в жизни — неслучайно. Уверены, когда делаешь что-то от всего сердца, это всегда приносит успех и радость. Наше ежедневное сотрудничество, взаимное уважение и взаимодействие с кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства, лично с ее бессменным руководителем, искренние пожелания творческих успехов и всех благ в связи с юбилеем кафедры и всегда — это от всего сердца.





И. А. ИВАННИКОВ¹

О становлении Ростовской школы муниципального права

Временной отрезок жизни в СССР с марта 1985 года по август 1991 года вошел в историю как «перестройка». Начиналось все с демократизации политической системы общества, веры многих людей в улучшение их социально-экономических условий жизни, решений жилищного вопроса, студентов высших учебных заведений вернули из армии в аудитории вузов, разрешили переходить на индивидуальные планы обучения, отменили курсы «История КПСС» и «Научный коммунизм», а вскоре появилась новая учебная дисциплина — «политология». На каждом факультете происходили и свои специфические изменения. На юридическом факультете Ростовского государственного университета создали новую кафедру «Советское строительство и управление», которую возглавил доцент Николай Семенович Бондарь. Через двадцать лет он напишет, что «само создание кафедры советского строительства и управления РГУ удивительным образом органично вписывалось в общегосударственные процессы совершенствования — как тогда это оценивалось — советского строительства, повышения роли органов представительной демократии. Юридический факультет РГУ оказался в тот период в числе восьми ведущих юридических вузов Союза ССР (!), в т. ч. трех вузов РСФСР, которым Постановлением Совета Мини-

¹ *Иванников Иван Андреевич* — доктор юридических наук, доктор политических наук, профессор юридического факультета ЮФУ; ученый секретарь диссертационного совета с 2010 г. по настоящее время; e-mail: Freiheit2061@gmail.com.

стров СССР №1042 от 28.08.1986 г. «О подготовке юридических кадров для советских органов», а также одноименным Постановлением Совета Министров РСФСР от 25.02.1987 г., была поручена организация этой работы в Северо-Кавказском регионе»¹.

После второго курса студенты юридического факультета выбирали специализацию. Можно было специализироваться по одной из трех специализаций — государственведческой, цивилистической или уголовно-правовой (криминалистической). В ту пору самой перспективной и востребованной была цивилистика, так как в стране создавались предприятия различных организационно-правовой форм, полным ходом шел процесс приватизации, развивалась торговля и одновременно падал престиж правоохранительных органов. Я избрал государственведческой специализацию без раздумий, так как уже давно размышлял об оптимальном государственном устройстве, достижения совпадения целей государственной власти и народа. В 1990 году уже два года на юридическом факультете работала новая кафедра — кафедра советского строительства и управления.

Нам читали лекции: доктор юридических наук, профессор В. А. Ржевский; кандидаты юридических наук, доценты Н. С. Бондарь и Ф. К. Голомидов (1926–1999); доктор экономических наук В. С. Вильямский; старший преподаватель, кандидат юридических наук М. В. Емельянов. Важным для государствоведов считался спецкурс Владимира Алексеевича Ржевского «Теория Конституции». Очень эмоционально, с элементами новизны, находясь постоянно в движении, читал спецкурсы «Конституционный статус личности в СССР» (в то время это был один из первых в Советском Союзе спецкурс по правам человека) и «Местные Советы и гражданин» Николай Семенович Бондарь. Каждый преподаватель кафедры был личностью, сочетавшей профессионализм с глубокой порядочностью, добрым отношением к студентам.

Хотя курсовые работы на 3 и 4 курсах я писал по кафедре уголовного процесса, но преддипломную практику проходил от кафедры советского строительства и управления в юридическом отделе Ростовского областного Совета народных депутатов. Мне довелось присутствовать на заседании сессии, изучить структуру областного Совета, изучить многие

¹ 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 ЮФУ, 2008. С. 9.

документы. Еще никто не предполагал, что менее чем через год система Советов в Российской Федерации будет разрушена. После преддипломной практики начался процесс подготовки к защите дипломной работы на тему «Конституционные основы правосудия в Российской Федерации». Дипломная работа была выполнена на стыке многих отраслей права, в том числе и философии права, так как рассматривался вопрос и о соотношения права и справедливости, а поэтому после ее защиты не случайно мне предложили работать на кафедре теории и истории государства и права. К тому же я уже завершил первый год обучения в аспирантуре философского факультета.

После развала СССР была принижена роль Советов, возрастал интерес исследователей к местному самоуправлению. В 1992 году кафедру советского строительства и управления переименовали в кафедру муниципального права и управления. В среде юристов господствовал нормативизм, а поэтому новое название кафедры многим было непонятно. Для большинства право понималось как система общеобязательных, формально определенных норм, установленных или санкционированных государственной властью. С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года идея муниципального права как отрасли права столкнулась еще с одной теоретической проблемой: муниципальные органы власти не входили в систему государственных органов, а поэтому надо было доказать, что есть нормы права, которые установлены и действуют помимо государства. Вскоре получили развитие плюралистические, антипозитивистские концепции и муниципальное право как отрасль права была признана многими отечественными юристами. Со временем многие юристы поняли, что право далеко не всегда выражало волю господствующего класса, возведенную в закон. Ведь право может быть понято и в рамках ценностных категорий. «Право — это элемент культуры, т. е. факт, относящийся к категории ценности»¹. Рассуждая об идее права Г. Радбрух утверждал, что «идея права не может быть не чем иным, как справедливость»².

В 2010 году кафедра была в очередной раз переименована и стала называться кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства.

В созданном в сентябре 1997 года на юридическом факультете диссертационном совете РГУ начались защиты кандидатских диссертаций

¹ Радбрух Г. Философия права. М. 2004. С. 16.

² Там же. С. 42.

по научной специальности 12.00.02 — конституционное и муниципальное право. С октября 2007 года, уже в Южном федеральном университете, диссертационный совет стал работать как докторский. В этом совете защитили свои диссертации почти все преподаватели, которые работают на кафедре «Муниципального права и природоохранного законодательства». Их научным руководителем был профессор Н. С. Бондарь. Таким образом, на юридическом факультете была создана школа муниципального права.

С переходом в 2011 году отечественного образования на Болонскую систему на кафедре муниципального права и природоохранного законодательства стала реализовываться магистерская программа. С первых лет работы магистратуры мне довелось читать лекции для магистрантов кафедры по философии права. Магистрантов кафедры муниципального права и природоохранного законодательства от других магистрантов юридического факультета отличала дисциплина, ответственность и желание получить знания. Здесь уместно воспользоваться характеристикой известного ростовского философа М. К. Петрова, который о людях, стремящихся к знаниям писал, что «...чем больше человек знает, тем богаче у него выбор и тем выше ответственность человека как нравственного существа»¹. Стремление к знаниям способствует восприятию местного самоуправления как ценности, которая развита у цивилизованных народов.

Профессор В. В. Лунеев справедливо отметил: «Если правовая необходимость народом и властями не совсем познана, не измерена, не учитывается и реально не решается, то **мы продолжаем жить в «свободе дикой природы», где каждая земная тварь «абсолютно свободна», но лишь до тех пор, пока другая, тоже «абсолютно свободная», но более сильная тварь не проглотит ее.** То же вершится и на международной арене»². Говоря о реальном праве народа, В. В. Лунеев отмечает, что «... **познанная необходимость в праве — это научно выверенные законы, принятые демократическим путем. А если законы пишутся чиновниками... то мы живем в порочной необходимости**» (выделено В. В. Лунеевым. — *И. И.*).

К 2018 году кафедра муниципального права и природоохранного законодательства подошла с новыми успехами. Произведен новый набор

¹ Петров М. К. Историко-философские исследования. М. 1996. С. 91.

² Лунеев В. В. Соотношение криминальных реалий и теорий права в России. (Доклад на конференции «Актуальные аспекты анализа и обобщения современного правоведения») // Государство и право. 2015. №4. С. 111.

магистрантов из числа выпускников юридического факультета ЮФУ и других вузов России. Пожалуй, на Юге России нет более авторитетного состава преподавателей по программе магистратуры, чем те, которые представлены по кафедре муниципального права и природоохранного законодательства. Это тот случай, когда ответ, у кого учились, в среде профессионалов вызывает восторг и уважение. Обучающиеся могут слушать лекции, присутствовать на семинарах и дискуссиях, в которых принимают участие судьи Конституционного Суда Российской Федерации, известные российские и зарубежные профессора права. В процессе такого обучения они понимают, что являются учениками одной из молодых и авторитетных научных школ России — Ростовской школы муниципального права.





**Рукописи не горят.
Но взыскательной оценки
им не избежать...**





Е. С. ШУГРИНА¹

.....

**Учебник
по муниципальному
праву как поиск
баланса
(размышления
об учебнике,
подготовленном
представителями
Ростовской школы
муниципального права)**

.....

Если еще лет десять назад мы при написании учебника по муниципальному праву ориентировались на специалитет, который предполагал, с одной стороны, знание теории, с другой — практики, то с переходом на обучение по системе «бакалавриат – магистратура» все существенно изменилось.

Так, при переходе на двухуровневое обучение значительному пересмотру подверглись учебно-методические материалы. Распространилось мнение, что бакалавры — это «ремесленники», им «серьезные» учебники с глубоким теоретическим содержанием вообще не нужны. Согласно действующему образовательному стандарту для бакалавриата область профессиональной деятельности выпускников, освоивших программы бакалавриата включает: разработку и реализацию правовых норм; обеспечение законности

¹ Шугрина Екатерина Сергеевна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); e-mail: eshugrina@yandex.ru.

² Муниципальное право Российской Федерации. В 2 т. / Под ред Н. С. Бондаря. 4-е изд. перераб и доп. М.: Юрайт, 2016.

и правопорядка¹. Для магистрантов в область профессиональной деятельности добавляется еще проведение научных исследований, образование и воспитание². Иными словами, все бывшие учебники по муниципальному праву, ориентированные на одноуровневый специалитет, надо было трансформировать в учебники, адресованные либо бакалаврам, либо магистрам.

Не секрет, что бакалавры представляют значительно больший контингент, чем магистранты; государственно-правовую специализацию в магистратуре выбирают не часто. Поэтому для издателей подготовка учебников для бакалавриата является более привлекательной, чем для магистратуры. В то же время писать для магистрантов интереснее. Автор учебника для магистров может себе позволить выйти за рамки воспроизведения минимально необходимых норм закона и порассуждать о проблемах, существующих в муниципальном праве.

Поэтому для любого авторского коллектива, задумавшего написание учебника по муниципальному праву, необходимо решить много разных задач, найти определенный баланс между разными интересами.

Подготовка и издание учебника для академического бакалавриата по муниципальному праву (Муниципальное право Российской Федерации. В 2 т. / Под ред Н.С. Бондаря. 4-е изд. перераб и доп. М.: Юрайт, 2016; Муниципальное право Российской Федерации: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. Н.С. Бондаря. — 5 изд., перераб. и дополн. М.: Юрайт, 2017; в двух томах) представляется актуальным и значимым в силу ряда причин, связанных, во-первых, с продолжающимся процессом совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации, во-вторых, — с изменениями в подходах к организации высшего образования в стране, в рамках которого выделяется такое направление подготовки, как прикладной бакалавриат.

¹ Приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 №1511 (ред. от 11.01.2018) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата)».

² Приказ Минобрнауки РФ от 14.12.2010 №1763 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) "магистр")».

Ростовская школа муниципального права по праву является одной из сильнейших в России¹; первая кафедра муниципального права появилась именно в Ростовском государственном университете. Поэтому научные и учебные материалы представителей этого коллектива неизменно вызывают интерес не только у студентов, но и у коллег по профессии, являются весьма востребованными.

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМИ КОМПЕТЕНЦИЯМИ ЧЛЕНОВ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА

Следует отметить, что в предыдущие годы творческими коллективами под руководством Н. С. Бондаря уже неоднократно издавались и переиздавались учебники, учебные пособия, монографии по различным вопросам муниципального права, его наиболее актуальным проблемам. Поэтому можно с уверенностью говорить, что качество работ, подготовленных под руководством Н. С. Бондаря проверено временем; книги пользуются неизменным спросом, как у студентов, так и ученых, практических работников.

Учебник подготовлен ведущими учеными, представляющими ростовскую школу муниципального права — докторами юридических наук, профессорами Н. С. Бондарем, А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян и кандидатами юридических наук, доцентами Т. П. Георгиевой, С. М. Лях. Авторы имеют огромное количество публикаций по разным вопросам местного самоуправления, являются признанными специалистами в области муниципального права, знакомы не только с законодательством, но и правоприменительной практикой. Руководитель авторского коллектива — Николай Семенович Бондарь — основатель Ростовской школы муниципального права в ее современном понимании, один из основоположников муниципального права как самостоятельной отрасли российского права, является действующим судьей Конституционного Суда РФ. Работа в Конституционном Суде Российской Федерации позволила Н. С. Бондарю и А. А. Джагарян посмотреть на муниципальное право «изнутри», оценить особенности его преподавания не только с позиции преподавателя, но и работодателя, адаптировать учебный материал

¹ Более подробно о Ростовской школе муниципального права см.: Бондарь Н. С., Джагарян Н. В. Ростовская школа муниципального права // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016, №4. С. 38–43.

к практике конституционного правоприменения. С определенной долей условности можно констатировать, что данный авторский коллектив прошел апробацию временем — учебник выдержал несколько переизданий, является востребованным учебным материалом, предназначенным для освоения муниципального права будущими юристами.

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ БАКАЛАВРИАТОМ И МАГИСТРАТУРОЙ

Несмотря на то, что формально учебник адресован тем, кто обучается в бакалавриате, уровень изложения, объем и глубина исследуемых вопросов соответствует и требованиям магистратуры. Поэтому вполне закономерным является указание на обложке «учебник для академического бакалавриата», несмотря на всю неожиданность и непривычность такой формулировки. В этом заключается одна из изюминок данного учебника — он рассчитан на разный уровень студентов, представляет большую ценность не только для обучающихся в бакалавриате, но и для тех, кто захочет получить более глубокое представление о муниципальном праве. Кстати, в последующем, пятом переиздании рецензируемого учебника содержатся более привычные формулировки: Муниципальное право Российской Федерации в 2 ч. Ч. 1, 2. Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. Н. С. Бондаря; 5-е изд., перераб. и доп.; М.: Юрайт, 2018. 356 с.).

В учебнике присутствуют элементы интерактивного изложения. В начале каждой главы обозначается планируемый образовательный результат — формулируются знания, навыки и умения; после каждой главы приводятся контрольные вопросы для самопроверки. В конце учебника содержится список решений Конституционного Суда Российской Федерации и рекомендуемой литературы для изучения курса «Муниципальное право Российской Федерации». Все это повышает учебно-методическую ценность текста, его привязанность к нуждам учебного процесса и делает удобным для работы преподавателями, имеющими разный уровень знаний местного самоуправления.

В целом структурирование учебного материала отличается сочетанием теоретических и практически-прикладных аспектов муниципально-правовой проблематики; внимание студентов акцентируется и на ряде спорных вопросов в теории, законодательстве и правоприменительной практике.

Материал, излагаемый в учебнике, распределен по двум томам и одиннадцати главам, каждая из которых имеет параграфы и более мелкие подразделы. В структурном отношении работа позволяет студентам получить общее представление о методологии муниципально-правового регулирования общественных отношений, а также весьма подробно уяснить содержание базовых муниципально-правовых институтов.

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ИСТОРИЕЙ И СОВРЕМЕННОСТЬЮ

Принято считать, что в любом диссертационном исследовании материал должен опираться на триаду «теория — история — практика»; соотношение всех трех элементов определяется с учетом специализации, тематики исследования. Насколько надо следовать этому правилу при подготовке учебника?

Строго говоря, даже для специалитета не было обязательного требования по изучению истории (муниципальное право относилось к федеральному компоненту общепрофессиональных дисциплин)¹. В настоящее время редко какой учебник содержит главу, посвященную истории местного самоуправления в России; не каждый авторский коллектив может себе позволить такую роскошь — это обусловлено не только наличием необходимых знаний истории у членов авторского коллектива, но и нежеланием издателя увеличивать объем учебника (исторический материал зачастую сокращается как реакция на требование сократить общий объем текста).

Поэтому безусловным украшением данного учебника является обширный исторический материал, посвященный основным историческим концепциям и моделям местного самоуправления, а также истории местного самоуправления в России (глава 3). Причем авторами последовательно раскрываются самоуправленческие начала Вечевой демократии, называются особенности губной и земской реформ XVI в., земские реформы и контрреформы XIX в., особенности деятельности местных органов советского государства. Отдельно авторы раскрывают «золотое время» земств (параграф 3.3) — этот период даже в научной литературе не очень часто описывается.

¹ Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Специальность 021100 — Юриспруденция. Квалификация — юрист. Регистрационный №260 гум/сп. (утв. Минобразованием РФ 27.03.2000).

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ЛИЧНЫМИ ИНТЕРЕСАМИ АВТОРОВ И СТАНДАРТНО-ПРИЗНАВАЕМЫМ СОДЕРЖАНИЕМ

Анализ содержания учебника позволяет сделать вывод о том, что оно, с одной стороны, отражает весь комплекс вопросов, традиционно освещаемых в учебниках по муниципальному праву, соответствует государственному образовательному стандарту. С другой стороны, содержание учебника является уникальным, отражающим вопросы, которые в других учебниках отсутствуют.

Например, источникам муниципального права как отрасли права посвящена целая глава, состоящая из десяти параграфов, — глава 2. Автор этой главы не только дает понятие источника муниципального права и называет их особенности, но довольно подробно раскрывает федеративную структуру источников муниципального права; выделяет отдельно нормативно-договорные источники муниципального права, характеризует правовые обычаи, традиции, юридические прецеденты. Причем решениям Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека посвящены отдельные параграфы. Любопытно, что характеристика международно-правовых актов в муниципальном праве приводится после того, как автор дал полную характеристику российских источников, начиная от Конституции РФ и заканчивая уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами. Фактически авторам удалось найти в стандартных вопросах новые, очевидные, но неожиданные для учебной литературы грани.

Безусловный интерес представляют наработки, отражающие авторские научные интересы. Так, в учебнике определенное внимание уделено анализу муниципальных прав и свобод граждан (параграф 4.3), концепция которых являлась частью докторской диссертации Н. С. Бондаря («Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации», 1997). Вместе с тем, такой материал довольно органично вписан в общую канву учебника, является сбалансированным с иными разделами.

Теоретические и юридические конструкции, иные авторские разработки разных лет прошли апробацию временем, в отшлифованном и адаптированном для студентов виде вошли в соответствующие главы или параграфы учебника, сделав его действительно интересным и академичным. В этом смысле учебник в определенной степени является

«саморазвивающимся, взрослеющим организмом». Разрабатываемые авторами теории и концепции обрели определенную цельность и завершенность, сложились в единую мозаику.

Именно это позволило авторам наделить текст в определенной степени функцией прогнозирования развития законодательства, предвосхитить возникновение некоторых вопросов не только в теории, но и на практике. Например, параграф 4.2 посвящен исследованию местного самоуправления как института социальной государственности. Текст, опубликованный в 2016 году, удивительным образом перекликается с «майскими указами» Президента РФ, подписанными в 2018 году.

Работа больше ориентирована на подготовленного читателя, способного критически оценивать окружающую действительность. Например, в главе 5 при изложении территориальных основ местного самоуправления авторы предлагают разграничивать территориальную организацию местного самоуправления и территориальные основы местного самоуправления; авторы обосновывают, что термины соотносятся как фактическое и юридическое — как предмет правового регулирования и его нормативно-правовое опосредование.

УЧЕБНИК КАК ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ТЕОРИЕЙ И ПРАКТИКОЙ

При изложении материала авторы демонстрируют глубокое знание реального местного самоуправления. В учебнике нет слепого воспроизведения текстов анализируемых нормативных правовых актов или судебных решений. При освещении подавляющего количества вопросов значительное внимание уделяется решениям Конституционного Суда РФ, что повышает не только теоретическую, но и практическую ценность учебника, позволяет читателю оценить возникающие на практике проблемы и коллизии.

Ряд параграфов учебника появились как реакция на практику Конституционного Суда РФ. Это позволило авторам не только обогатить содержание курса муниципального права, но и расставить определенные конституционные акценты, органично вплести в текст учебного материала элементы комментирования соответствующих статей Конституции Российской Федерации. Причем делается это минималистическими средствами и выглядит не всегда заметно. Например, в параграфе 5.5 автор констатирует, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, — это не вопрос местного значения; решение принимается

органами государственной власти с учетом мнения населения — вывод автора основан на его толковании части 2 статьи 131 Конституции РФ.

Можно привести и другой пример. Характеризуя компетенцию органов местного самоуправления, авторы приводят небесспорное определение Конституционного Суда РФ от 13 мая 2010 года №689-О-О (параграф 9.1) со ссылкой на которое констатируют возможность наличия публично-правовых обязательств, которые по своей природе не являются ни государственными полномочиями, ни полномочиями органов местного значения; авторы приходят к выводу, что такая позиция фактически основана на статусе собственника имущественных объектов; эта конструкция вызывает вполне логичную, но корректную критику.

В большинстве учебников по муниципальному праву, основанных на структуре Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть раздел, посвященный особенностям осуществления местного самоуправления на отдельных территориях (ЗАО, наукограды и др.). Материал, посвященный особенностям осуществления местного самоуправления на приграничных территориях, как правило, является «вязким» и мало интересным для студентов. Авторам соответствующего параграфа в данном учебнике удалось наполнить материал очень интересным содержанием, рассказать не только о режиме государственной границы в контексте местного самоуправления, но и показать практику приграничного сотрудничества, доказав его важность не только на уровне конвенционного регулирования, но и фактического осуществления на примере конкретных территорий (параграф 11.4).

«И на солнце бывают пятна» или учебник как резерв для совершенствования. В качестве пожелания для будущих текстов можно было бы порекомендовать большее внимание уделять вопросам контрольно-надзорной деятельности, в частности муниципальному контролю, который, по мнению авторов, состоит в использовании форм общественного контроля (параграфы 9.1 и 10.3) и на теоретическом уровне практически не проработан. Это усугубляется тенденцией последних лет, связанных с бурным развитием законодательства об общественном контроле, подготовкой проекта нового федерального закона о государственном и муниципальном контроле, основанном на принципиально иной концепцией, риск-ориентированном подходе.

Учебник в целом отличают высокий научно-практический и методологический уровень изложения материала, актуальность проблематики

освещаемых вопросов. Это должно обеспечить студентам и другим читателям возможность глубокого фундаментального освоения проблем становления и развития местного самоуправления и муниципального права России. Учебник рекомендован учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям. Учебник, несомненно, займет достойное место в ряду учебной литературы, будет интересен и полезен не только студентам, но и самому широкому кругу читателей.

Можно только поблагодарить коллег за такую красивую, серьезную и интересную работу, поздравить с пятикратным юбилеем учебника (учебник преодолел рубеж пятого издания) и пожелать новых творческих вершин.





Г. Н. ДОНЧЕВСКИЙ¹

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

Так 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 направленности².

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

² 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 подопевшая) 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 публично¹.

¹ 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»¹. Такой тонкий и точный (даже во фразеологии) «бондаризм», который и напрямую вытекает из его фундаментальной

¹ 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 брутальных 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 самоуправления¹.

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-

¹ 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)¹ и — более

¹ С анализом правовых препятствий и пробелов, загромождающих 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. Капица¹.

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 мезоэкономического 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»².

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

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

² 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)¹ 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.



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



Н. М. ДОБРЫНИН¹

.....

Философско-мировоззренческая картина современного российского конституционализма.

Очерк о возможном и необходимом в правовой модернизации России — в поддержку монографии: Н. С. Бондаря «Судебный конституционализм: доктрина и практика»²

.....

**ПРОЛОГ: К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ
РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА
И ВЫСОКОЙ ПОЛЕЗНОСТИ НАУЧНОЙ ДИСКУССИИ**

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, в общемировых масштабах конституционного строительства относится к числу сравнительно «молодых» конституций. В то же время, не будет преувеличением сказать, что за прошедший без малого четвертьвековой период своего существования российская Конституция «пережила» колоссально сложный период первичной апробации.

¹Добрынин Николай Михайлович — доктор юридических наук, главный научный сотрудник Тюменского научного центра Сибирского отделения РАН Федерального исследовательского центра, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, заслуженный юрист Российской Федерации; e-mail: belyavskaya@partner72.ru.

²Опубликована в журнале: «Государство и право». 2018. № 9.

Конституция России на современном этапе, достойно выполняя свою миссию и, что немаловажно, оставаясь в своем практически первоизданном виде, является надежным правовым, идеологическим, политическим фундаментом Российского государства, и тем самым создает благоприятные условия для органичного формирования, творческого созидания и эволюционного, поступательного развития в российском обществе процессов и явлений, которые в юридической науке охватываются категорией «конституционализм».

Вместе с тем, почти двадцать пять лет «жизни», преодоленные Конституцией страны, безусловно, стали периодом накопления также и критической массы признаков, условий и факторов, которые неизбежно сопровождают действие Конституции, ее реализацию, будучи порождены как самой Конституцией, так и возникнув вопреки ей. Получая свое воплощение в жизни российского общества и государства, соответствующие условия и факторы в их совокупности диалектически подводят Основной закон страны, а за ним и собственно страну, весь многонациональный российский народ к рубежу, барьеру, преодолению которого связано либо с коренным преобразованием, либо же если не с сущностным изменением, то с отысканием и раскрытием принципиально новых качеств правовой реальности, которые соответствуют предлагаемым эпохой вызовам. В этой связи вопрос оптимального выбора Россией дальнейшего курса конституционного развития не только (а, может быть, и не столько) набирает актуальность в научных и политических кругах: он, отнюдь не безосновательно, становится значимым уже и с экзистенциальной точки зрения. Данная тенденция вкупе с некоторыми иными факторами как нельзя лучше характеризует сущность и «остроту момента» в состоянии российского конституционализма на современном этапе.

Раскрытию сущности российского конституционализма как с точки зрения общих представлений о данной философско-правовой категории, так и с позиции соответствующих тенденций — в контексте роли и значения института конституционного правосудия, — посвящена крайне глубокая и насыщенная по содержанию книга профессора Н. С. Бондаря «Судебный конституционализм: доктрина и практика»¹, вышедшая в свет в 2016 году в качестве уже второго, переработанного издания и ставшая органичным дополнением серии фундаментальных

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика/монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 528 с.

работ, образующих учрежденную нашим глубокоуважаемым коллегой серию «Библиотека судебного конституционализма».

По нашему искреннему убеждению, то обстоятельство, что опубликованная профессором Н. С. Бондарем книга закономерно получилась глубокой и весьма насыщенной, разноплановой и, в то же время, целостной по содержанию, вполне объяснимо. Не только потому, что наш глубокоуважаемый коллега является очень талантливым ученым и без преувеличения одним из патриархов современной российской конституционно-правовой науки. И не только потому, что профессор Н. С. Бондарь уже на протяжении многих лет успешно сочетает свою научную деятельность с работой в качестве судьи Конституционного Суда России, а значит, представленный взыскательной аудитории труд в этом смысле эксклюзивен, поскольку в нем из «*первых уст*» излагаются насущнейшие вопросы, касающиеся как ключевых доктринальных подходов, так и важнейших практических аспектов, определяющих роль конституционного правосудия в правовой модернизации современной России. Все вышесказанное, безусловно, имеет место быть и в значительной мере *a priori* предопределяет высочайшее качество не только обсуждаемой здесь книги, но и других работ нашего глубокоуважаемого коллеги. Но все же главным мерилom (и в то же время, объяснением того факта, почему названная выше работа профессора Н. С. Бондаря обладает, по нашему убеждению, столь исключительными качествами) выступает здесь то, что каждая глава, каждый параграф и каждая строка в этой книге проникнуты столь глубоким сопереживанием автора судьбам родной страны, насыщены столь искренним патриотизмом и стремлением сделать юридический уклад современной России лучше, не уловить которые, не воспринять и не разделить мог бы, пожалуй, лишь совершенно безразличный к окружающей жизни и чрезвычайно черствый читатель.

Вот почему нам представляется, что *обсуждаемая здесь работа профессора Н. С. Бондаря совершенно заслуженно удостоилась в самом начале 2018 года главной награды в рамках второй церемонии присуждения Национальной премии по литературе в области права*¹.

И именно потому мы убеждены, что в монографии профессора Н. С. Бондаря, побуждающей каждого задуматься о судьбах страны, заинтересованный читатель обязательно найдет для себя много нового

¹ Подробнее об этом см.: URL: <https://www.litpravo.net/kopiya-laureaty> (доступ по сост. на 01.06.2018).

и полезного, включая и ответы на самые непростые вопросы онтологии права.

Мы же, представляя взыскательной аудитории настоящий отклик по прочтении вышеназванной книги профессора Н. С. Бондаря, считаем необходимым сделать акцент на нескольких ключевых аспектах модернизации современного российского конституционализма в динамике его непрерывного развития, которые излагаются ниже, в том числе с опорой на взгляды и суждения, сформулированные глубокоуважаемым нами коллегой.

ФИЛОСОФСКАЯ ПАРАДИГМА СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: НЕКОТОРЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О ПОНЯТИЯХ И ЦЕННОСТЯХ

Общеизвестно, что в современной науке понятие «конституционализм» принято воспринимать в трех основных значениях. Так, в сугубо теоретическом ключе конституционализм представляет собой систему политико-правовых знаний, доктрину, которая, основываясь на идеях и ценностях демократии, предполагает ограничение государственной публичной власти правом, притом что основная роль в регулировании общественно-государственных отношений в рассматриваемом аспекте отведена конституции — нормативному правовому акту высшей юридической силы, в котором сбалансированы и в абстрактной, концентрированной форме закреплены права, интересы и взаимные обязанности общества, составляющих его индивидов и государства.

В своем практическом преломлении конституционализм представляется как сложившийся в определенном государстве политико-правовой режим ограничения публичной власти конституцией на основе соответствующих идей и ценностей, а также институтов и отношений, в целом характеризующихся как конституционное правление.

Третье, можно сказать, объединяющее первые два, значение рассматриваемого понятия сводится к тому, что конституционализм представляет собой сложную общественно-политическую и государственно-правовую категорию, в основе которой лежат исторически сложившиеся идеалы конституционной демократии (то есть демократии, базирующейся на конституции как особом документе государства и общества), институты властвования и политический режим, соответствующие

конституции, а также не только действующая, но и действенная система защиты конституции и конституционного строя, закрепленных в конституции демократических ценностей, прав и свобод человека и гражданина.

Профессор Н.С. Бондарь, обращаясь к вопросу о сложившихся в современной российской науке подходах к пониманию феномена конституционализма, очень точно характеризует имеющуюся научно-теоретическую картину данного явления: «При всем многообразии подходов к определению понятия “конституционализм” очевидно, что его основополагающие характеристики — как с точки зрения генезиса, происхождения и исторического развития данного явления, так и в гносеологическом плане — связаны в конечном счете с понятием конституции как основного закона общества и государства» (С. 24).

Однако ценность данного суждения отнюдь не в его констатационном характере и не в том, что оно созвучно большинству уже сформулированных в отечественной правовой науке подходов к пониманию феномена конституционализма, а в том, что оно служит основой для авторского критического осмысления сложившейся научно-теоретической картины, результаты которого, в свою очередь, открывают и простор для более глубокого познания сущности конституционализма не только и не столько в его абстрактном представлении (как философско-правовой категории), а в реальном выражении — как существующего комплекса разнообразных и обширных общественных практик.

В частности, наш глубокоуважаемый коллега совершенно справедливо отмечает, что «традиционный для научной литературы подход к конституционализму как исключительно юридической, политико-правовой проблеме явно недостаточен. Перефразировав известное выражение, можно отметить, что *конституционализм — слишком сложное понятие, чтобы отдавать его на откуп одним юристам.* <...> Категория “конституционализм” настолько многогранна и универсальна, что способна охватывать своим содержанием явления как собственно правовые, так и неюридические (в том числе пред- и постюридические), равно как и метаюридические феномены социального, экономического, политического, культурного характера в той мере, в какой они выступают социокультурной предпосылкой формирования конституционализма и одновременно средой его существования и развития, влияют на его конкретно-историческое содержание» (С. 25).

На наш взгляд, с представленным авторским подходом профессора Н. С. Бондаря невозможно не согласиться по целому ряду причин.

Прежде всего, отметим, что взаимосвязь конституционализма как явления с установленным основным законом страны конституционным порядком практически не вызывает сомнений: если исходить из того, что конституционный порядок представляет собой совокупность ценностно проникнутых идей и воззрений, лежащих в основе правопорядка в целом, то конституционализм, по сути, эмпирически представляет собой, до определенной степени, тождество с правопорядком конституционного государства.

Академик О. Е. Кутафин в этой связи отмечал: «для того, чтобы государство в полной мере подчинялось праву, нужны соответствующие гарантии. В своей совокупности они обеспечивают такую форму, такой способ организации государства, который может быть назван конституционным строем. <...> Следовательно, *конституционный строй — это форма (или способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство*»¹.

Именно конституцией устанавливается система конституционно-правовых институтов, наличие и степень действенности которых в реальной жизни общества свидетельствуют о существовании правового, социального, демократического и в конечном счете конституционного государства, а значит, и конституционализма.

Соответственно, необходимо согласиться с профессором Н. С. Бондарем также в том, что «господствующие в общественном сознании оценки конституции, уровень конституционной культуры в обществе и государстве, действенность идей конституционализма определяются в своей основе не самим по себе фактом наличия или отсутствия в государстве юридической конституции (основного закона) и даже не ее «возрастом» — есть значительно более важные, глубинные — социокультурные — истоки конституционализма» (С. 44).

Схожие взгляды выражены и многими другими известными учеными-современниками. Например, как полагал академик Б. Н. Топорнин, «правовая система может существовать без конституции, а конституция без правовой системы — немыслимое явление»².

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. С. 95.

² Топорнин Б. Н. Конституционная реформа — путь к правовому государству // Советское государство и право. 1990. №4. С. 4.

По мнению профессора И. А. Кравца, наличие самой конституции предопределяет реальное существование конституционализма во многом, но не во всем: «Хотя конституционализм основывается на конституции, самой конституции как правового акта, по всей вероятности, еще недостаточно, чтобы конституционализм стал фактом действительности»¹.

Профессор С. А. Егоров, к примеру, указывает, что «в стране может наличествовать конституция, но может и не быть конституционализма, поскольку последний — это “совокупность таких социально-экономических, политических, правовых, психологических, этических, культурно-исторических и иных условий, при которых конституция функционирует как достаточно эффективный ограничитель государственной власти”. Там, где конституционализм является определяющей чертой политического режима, конституция первична — она как бы “предшествует” государственной власти, а лица, которые находятся у власти, связаны ее положениями как нормами верховного права»².

Следовательно, конституционализм (особенно, если принять во внимание опыт Великобритании и ряда других развитых государств, где отсутствует писаная конституция в виде единого документа с соответствующим названием) может существовать без конституции, но конституция без конституционализма лишена всякого смысла.

Нам представляется очевидным, что действительное наличие конституции не определяет само по себе суть конституционализма и его качественный уровень; если в нашей стране по-прежнему, спустя четверть века после принятия действующей Конституции, определенные ее положения так и остаются нереализованными, то главные причины подобного положения дел следует искать вовсе не в тексте Основного закона государства.

Сегодня главная задача, вне сомнения, состоит в том, чтобы глубоко и продуманно, с учетом исторической судьбы и культурно-цивилизационных особенностей российского общества, всесторонне развить базовые ценности Конституции, которые являются фундаментом общественного согласия и солидарности (принцип приоритета прав человека, принцип разделения властей, равенство всех перед законом и судом, и т.д.).

¹ Кравец И. А. Конституционализм: устойчивость власти и общественного развития. Новосибирск: Изд-во ИФиПр СО РАН, 1994. С. 9–10.

² Егоров С. А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993. С. 9–10.

Посему тем, кто активно отстаивает позицию о необходимости переписать Конституцию и применить так называемый принцип *tabula rasa*, следует вначале тщательно подумать о полноценной реализации ее правового потенциала, который, как справедливо отмечает профессор В. Д. Зорькин, «во многом зависит от того, насколько верно будет определен баланс между стабилизационной и обновленческой функциями Конституции. В конечном счете это вопрос о разумных и эффективных пределах, формах и способах адаптации высоких образцов современного конституционализма к очень сложным реалиям нашей российской жизни»¹.

Важно обратить внимание на то, что статья 2 Конституции Российской Федерации содержит ключевое суждение о правовых ценностях современной России: имеющими высшую категорию ценностями признаны человек, его права и свободы. В этой норме, таким образом, закрепляется главнейший аксиологический «*стержень*» действующего Основного закона страны; но в указанной норме содержится и интуитивно ощущаемый призыв к каждому — призыв об интерпретации с подобных позиций всех без исключения правовых явлений общественной жизни, что, безусловно, придает и соответствующий аксиологически насыщенный фон российскому праву в целом.

Основная характеристика конституционализма, с учетом современного этапа развития человеческой цивилизации, таким образом, заключается в том, чтобы высший закон страны наиболее полно отражал систему фундаментальных ценностей гражданского общества и на практике гарантировал их устойчивость, надежную правовую защиту и воспроизводство. В то же время очевидно, что конституция любого современного государства должна воплощать эту ценностную систему с учетом объективных особенностей конкретного исторического этапа в развитии общества, являться результатом общественного согласия вокруг основополагающих аксиологических ориентиров социального поведения как государства, так и личности.

По нашему глубокому убеждению, *конституционализм* — это не утопическое восприятие некоторых идей, обуславливающих необходи-

¹ Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / Отв. ред. — В. Д. Зорькин. М.: Норма, 2014. С. 6–8.

мость конституционного регулирования общественных отношений; *конституционализм* логичнее трактовать и как проявление определенной конституционной культуры, адекватной осмыслению бытия данного социума, и как системное и осознанное наличие в реальной общественной жизни конституционных ценностей, на которых базируется вся правовая система государства.

Однако, главное, что следует здесь учитывать, состоит в том, что конституционные ценности провозглашаются как имеющие высшую степень общественной важности, но, согласимся, за этой важной стадией провозглашения и закрепления конституционных ценностей наступает не менее значимая: конституционные идеи должны быть воплощены в жизнь, в практику общественного и государственного строительства. При этом необходимо иметь в виду, что обычно конституция закрепляет минимум, а остальное — удел практики, в том числе и практики нормативно-правового регулирования, и опыта конституционной герменевтики. Иными словами, далее наступает стадия, когда происходит своего рода «*состязание*» конституционных идей, конкуренция подходов в интерпретации и в конкретных социо-нормативных способах их воплощения на подконституционном уровне нормотворчества¹.

Но, безусловно, справедливо здесь и то, что, как пишет наш глубокоуважаемый коллега профессор Н. С. Бондарь, «вне зависимости от тех или иных подходов все мы знаем, что означают отсутствие в обществе и государстве конституционализма и, соответственно, конституционной законности, конституционного правопорядка, неисполнение конституции. И это не случайно: слишком высок в понятии конституционализма удельный вес того, что проявляется не столько на уровне юридических знаний, сколько на уровне веры, убеждений, обычаев, традиций, нравственных и этических представлений о справедливости и правде» (С. 25).

Полагаем, что в таком отношении совершенно оправданным выглядит то обстоятельство, что комплексная сущностная оценка феноменологических характеристик конституционализма — в любой стране и в любой исторический промежуток времени — не может состояться в отрыве от вопроса о нравственных основаниях права, о правовой культуре общества и бытующем в нем массовом правосознании.

Посему считаем крайне важным раскрыть соответствующие аспекты в рамках настоящего очерка.

¹ Авакьян С. А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2014. №1. С. 62.

НРАВСТВЕННЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРАВА: ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЙ ПОСЫЛ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРАВОВОГО НИГИЛИЗМА И ПРАВОВОГО ИДЕАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Совершенно не лишним, обращаясь к вопросу о нравственных основаниях права, — если рассматривать именно их в качестве исходного и главнейшего посыла укрепления и модернизации современного российского конституционализма, — будет упомянуть, что вывод именно о такой роли нравственно-этических регуляторов в правовом развитии народов и государств в том или ином виде уже обосновывался многими известными представителями философско-правовой мысли.

Однако нам следует признать: сегодня ни для кого не секрет, что человечество в целом сталкивается с серьезнейшей проблемой ослабления роли социальных регуляторов; мораль, отражением которой выступает общественная нравственность, подпадает под еще большее негативное влияние, чем право; когда основания социальной солидарности оказываются под сомнением в силу признания личности, ее индивидуальности и уникальности высшей ценностью, человеческое эго, к сожалению, шаг за шагом, подавляет тысячелетиями формировавшиеся этические императивы.

Давайте согласимся: не замечать указанной проблемы означает ни больше, ни меньше — двигаться по пути социальной дезинтеграции, с которой даже право со временем будет уже не в состоянии справиться; нравственный, морально-этический регресс общества, конечно же, является прямой угрозой любому правопорядку.

Профессор Г. В. Мальцев в одной из своих последних работ с полным основанием отмечал, что «правовые элементы гораздо лучше, чем моральные, работают в механизмах социального контроля, также как и “калькулирования” жизненных успехов. Моральные обязательства считаются сегодня менее надежными, чем юридические обязанности, необходимость исполнения которых гарантируется правом, законом и судом...»¹, однако истинные «цели социального регулирования могут быть достигнуты лишь при скоординированном развитии систем моральных и правовых норм в едином направлении, которое определяется ценностями общества. Странно, что эту очевидную закономерность... не замечают многие современные политические деятели и законодате-

¹ Мальцев Г. В. Нравственные основания права. Изд. 2-е. М., 2009. С. 88–89.

ли, полагающие, что ослабление моральных регуляторов не такая уж большая беда, что упадок морали может быть компенсирован за счет активизации средств правового регулирования, массового принятия законов... Без морально-ценностной поддержки либо объективно действующий против морали закон ничего не исправляет, сам становится деструктивным фактором в обществе»¹.

Обнаруживаем, обращаясь к более ранним философским источникам, что, например, А. Н. Радищев еще в XVIII в. писал: «Чем народ имеет нравы непорочнее, простее, совершеннее, тем меньше он нужды имеет в законах. Но чем больше они повреждены и удаляются простоты, тем большую нужду имеет он в законах для восстановления рушившегося порядка»².

Или, например, видный русский философ-правовед И. А. Ильин в середине прошлого века совершенно справедливо писал: «Право³ только “проявляется” во внешнем, пространственно-телесном мире; сферу же его настоящей жизни и действия остается человеческая душа, в которой оно выступает с силой объективной ценности... именно человеческая душа остается той средой, в которой зарождается, зреет, протекает — и государственная жизнь индивидуума, и жизнь государства как единого целого»⁴.

В свете изложенного нам представляется необходимым решительно поддержать подходы к обозначенной выше проблеме, сформулированные в обсуждаемой здесь книге уважаемого профессора Н. С. Бондаря.

В частности, совершенно оправданно наш глубокоуважаемый коллега отмечает: «нельзя не учитывать, что конституционные ценности (как и смежные категории, включая принципы, аксиомы и презумпции) выступают не только, а во многих случаях не столько конституционно-правовыми категориями, сколько *категориями морали, нравственности, цивилизационных, общедемократических требований*. <...> Как метаюридическая форма выражения нравственных, социокультурных начал

¹ Там же. С. 89.

² Радищев А. Н. Избранные философские и общественно-политические произведения. М., 1952. С. 548.

³ В контексте рассуждений И. А. Ильина термином «право» естественно охватываются и конституционные нормы, в том числе в их идейно-ценностном восприятии.

⁴ Ильин И. А. О сущности правосознания / Подготовка текста и вступительная статья И. Н. Смирнова. М.: Рарогъ, 1993. С. 211.

соответствующие категории, имея наиболее абстрактное содержание, наполнены вместе с тем повышенным уровнем концентрации нормативной (конституционно значимой) энергии, ориентированной на законодателя и правоприменителя, включая все отрасли законодательства и все сферы правоприменения (курсив мой. — Н. Д.)» (С. 179).

Полагаем чрезвычайно важным в контексте приведенного выше суждения подчеркнуть также то обстоятельство, что семантическое наполнение объективированных в Основном законе страны морально-нравственных категорий во многом зависит от степени сформированности в обществе соответствующей картины мира, обретения ею качества целостного, внутренне непротиворечивого конституционного мировоззрения.

Подобное утверждение, в свою очередь, неизбежно выводит нас на более широкую проблематику: *различные аспекты формирования и развития массового правосознания, роста правовой культуры в стране, преодоления прочно укоренившихся традиций правового нигилизма и правового идеализма.*

Мы убеждены в том, что рассматриваемая нами работа профессора Н. С. Бондаря, вне сомнения, служит источником глубоких идей, весьма рациональных предложений и дает «богатую» пищу для дальнейших размышлений и научных изысканий. В книге, в частности, оценке роли и качеств конституционного мировоззрения как неотъемлемого элемента системы конституционализма посвящен самостоятельный подпараграф (С. 60–69), не говоря уже о том, что логика, соответствующая выводам, сделанным в этой части монографии, рефреном воспроизводится в ходе всего последующего исследования.

Считаем, в числе наиболее ценных авторских суждений, бесспорно, следует отметить *понятие конституционного мировоззрения*, которое предлагается профессором Н. С. Бондарем: «*конституционное мировоззрение* представляет собой систему принципов, взглядов, ценностей, идеалов и убеждений, определяющих отношение личности, социальных групп, общества в целом к государственно-правовой действительности, их понимание конституционных начал демократической организации общества и государства, правовых механизмов обеспечения свободы личности, равно как и формирование у соответствующих субъектов конституционных установок и представлений по поводу перспектив социально-правового развития в соответствии с ценностями современного конституционализма» (С. 61).

На наш взгляд, совершенно точным образом характеризуется нашим глубокоуважаемым коллегой и *нерасторжимая связь конституционного мировоззрения и конституционного правосознания*: «при всем многообразии критериев и факторов оценки достигнутого уровня зрелости системы конституционализма, пожалуй, одним из универсальных является показатель достигнутого в обществе и государстве уровня конституционного правосознания и конституционного мировоззрения. <...> Конституционное правосознание ориентирует личность, социальные группы и общество в целом на поведение на основе оценки реальной конституционно-правовой действительности, включая систему конституционно-правовых норм, нравственно-этических и правовых ценностей, составляющих нормативную базу современного конституционализма» (С. 63).

Обращаем внимание взыскательного читателя на резюмирующий вывод уважаемого профессора; Н. С. Бондарь подытоживает: «*конституционное сознание и конституционное мировоззрение, являясь самостоятельными составляющими конституционализма, пронизывают все его компоненты. Это касается и отражения правовой действительности, базовых ценностей, и формирования нормативной правовой основы общества и государства, и процесса претворения в жизнь конституционных и иных правовых предписаний. Более того, сама по себе эффективность Основного закона, действенность системы конституционализма во многом определяются состоянием конституционной культуры в обществе и государстве, уровнем развития конституционного мировоззрения (курсив мой — Н. Д.)*» (С. 64).

Давайте признаем, с такими суждениями сложно не согласиться (да и найдутся ли обоснованные аргументы полемизировать?), ведь в современной России, по весьма верному наблюдению уважаемого профессора Н. И. Матузова, и правовой нигилизм, и правовой идеализм «казалось бы, разновекторные и несовместимые [явления], мирно уживаются и образуют вместе общую безрадостную картину юридического бескультурия»¹.

Не приходится сомневаться, к сожалению, что во многом негативное отношение россиян к правовым установкам власти является исторически обусловленным; правовой нигилизм формировался параллельно

¹ Матузов Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм / Общая теория государства и права: Теория права. Академический курс в 2-х т. Т. 2 / Борисов В. В., Витрук Н. В., Гранат Н. Л., Гревцов Ю. И., и др. М.: Зерцало, 1998. С. 400 и след.

с политико-правовой системой в России на протяжении веков — как реакция на несправедливость социально-политического устройства; потому он, видимо, вполне может считаться одной из национальных особенностей. В то же время, несмотря на указанное обстоятельство, следует учитывать и то, что правовой нигилизм стал свойством национального характера преимущественно как следствие нашего перманентного «*искания правды*», которое является преобладающим в российском народном сознании.

Однако, ретроспективный взгляд показывает, что помимо различных форм правового нигилизма Россия всегда демонстрировала удивительные примеры правового идеализма, притом реализованные на практике.

В России правовой нигилизм процветает, прежде всего, на уровне правореализации, «а в этом случае самые мудрые и совершенные законы лишаются смысла»¹. Еще больший правовой нигилизм порождают законы, которые невозможно исполнить. В одних случаях потому, что отсутствуют необходимые механизмы их претворения в жизнь, в других — из-за того, что вокруг простирается абнормальная среда их функционирования.

Профессор Н. С. Бондарь в контексте анализа проблем современного российского конституционализма, подчеркнем, совершенно справедливо в связи с изложенным выше отмечает: «в настоящее время наблюдается существенная неравномерность (асинхронность) между философским, концептуальным осмыслением конституции и системы конституционализма в целом, с одной стороны, и государственно-властной правореализационной деятельностью — с другой. Наука здесь зачастую оказывается не востребованной практикой, что в конечном счете приводит к философско-мировоззренческой эклектике, но не на уровне конституционных форм закрепления ценностных начал нашего развития, а при осуществлении законодательной, исполнительной, судебной власти. Уже поэтому необходимо понимание того, что философия современного российского конституционализма — это не некая спекулятивная метафизическая юриспруденция, а мировоззренческая основа соединения теории и практики развития общества и государства на основе верховенства права и в соответствии с ценностями конституционализма...» (С. 359–360).

¹ Матузов Н. И. Правовой нигилизм как образ жизни // Право и политика. 2012. №12. С. 2086.

Следует откровенно признать, что в России по-прежнему явно процветает нравственный, политический и правовой нигилизм; общественные отношения находятся в состоянии крайней неустойчивости и законы, принятые за четверть века в огромном количестве, бессильны их упорядочить, стабилизировать, направить в требуемое русло; реалии повседневной жизни граждан и общества подтверждают, что право, чтобы официально не заявлялось, не справляется со своими регулятивными и охранительными функциями.

Известный философ-правовед И. А. Ильин писал, «честным, законопослушным можно быть только по личной убежденности, в силу личного решения. Без этого нет правосознания и лояльности, и гражданин становится не опорой, а брешью в правопорядке»¹. Именно поэтому следует различать законопослушание и законоуважение. Законопослушание основано в основном на страхе, принуждении, в то время как законоуважение — на глубоком осознании необходимости следовать закону и праву. Это является добровольной позицией индивида, соблюдение им закона «не на страх, а на совесть»².

Мы, применительно к современной ситуации в России, со всей очевидностью утверждаем, что главная причина неуважительного отношения к закону — *системный кризис общества*.

Полагаем, с нами многие согласятся, что *дефицит политических прав, неверие в реальную значимость закона и бессилие права, скоростное правотворчество, коррупция, слабая правореализация, бюрократия, криминогенная действительность, политическая напряженность, пауперизм, экономические неурядицы, неравенство перед законом и судом, социальная несправедливость, традиционное разгильдяйство, неприученность к порядку и дисциплине, некомпетентность и неэффективность власти, утрата к ней доверия и многое другое — все это не только не способствует преодолению правового нигилизма, но и на постоянной «жизнеспособной» основе воспроизводит, преумножает его*.

Профессор В. Д. Зорькин, сложившуюся социальную картину весьма рельефно характеризует, когда отмечает, что «... проблема определения главной линии российского социокультурного раскола еще ждет своих исследователей. <...> Однако уже сейчас очевидно, что предпосылки такого раскола лежат и в сфере законодательства, и в “грехах” правоприменения, в неравенстве перед законом и судом, и вопиющем

¹ Ильин И. А. Наши задачи. М., 1992. С. 182.

² Ильин И. А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 247.

социальном неравенстве...»¹. Ученый называет и ряд других причин, которые кроются в культурной, экономической, социальной сферах российского общества.

Считаем, следует обратить особое внимание на то, что среди всех этих причин в качестве одного из важнейших факторов растущего социокультурного раскола уважаемый профессор В. Д. Зорькин выделяет *«именно нарастающий конфликт между лежащими в основе права моральными нормами, массово укорененными в обществе, и тенденциями пропагандируемых и наблюдаемых изменений российской реальности (курсив мой — Н. Д.)»*².

Безусловно, описанная выше ситуация раскола крайне губительна для российского конституционализма, поскольку она разрушает сразу и почву, и средства, и условия для *«возделывания»* всего того, что его составляет, укрепляет и развивает; единство общества — это залог полноценного существования государства.

Таким образом, целенаправленная задача купировать губительное влияние центробежных сил и процессов, разрушающих российское общество, восстановить, установить и всемерно укрепить его целостность со всей очевидностью приобретает конституционное значение. Достижение архисложной цели может быть достигнуто лишь на фундаментальном уровне.

Нам представляется, что страна остро нуждается не только в социально-экономической и политической стабильности, но и в стабильности правовой сферы; более того, правовая стабилизация, последовательное соблюдение порядка и законности, может в немалой степени способствовать упрочнению положения дел во всех других областях, ибо *правовая дисциплина лежит в основе общегосударственного порядка*.

На наш взгляд, особую значимость приобретает проблематика стабильности конституционных ценностей, прежде всего, в контексте современных процессов глобализации; самостоятельный интерес в плане научно-теоретической и философско-мировоззренческой оценки вызывают и периодически обнаруживаемые конституционно-ревизионистские предложения и концепции.

¹ Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы... С. 13.

² Там же. С. 14.

Подчеркнем, что вышеуказанные аспекты весьма подробно и точно охарактеризованы в исследуемой здесь работе профессора Н. С. Бондаря, посему полагаем важным и обязательным остановиться на их характеристике более обстоятельно.

К ВОПРОСУ О СТАБИЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ И ПРАВОПОРЯДКА В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ПРОЦЕССОВ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Думается, что обсуждая проблематику столь требуемой для России правовой стабилизации, нельзя не обратиться к вопросу о том, насколько такая стабильность может быть обеспечена на базе Основного закона страны, в том числе, и каковы ее объективно заданные пределы и риски в контексте имеющих место внутренних и внешних воздействий всеобщей (глобальной, планетарной) этиологии.

Казалось бы, многое в круге задач политико-правовой модернизации в государстве ясно: есть Конституция страны — она и является отправным моментом и фундаментом всего правового порядка современной России. Но, это — лишь на первый взгляд: Конституция, каким и должно быть Основному закону государства, является документом всеобъемлющим, стержневым для всей системы российского права, но, потому и не предполагающим детального регулирования каждой из затрагиваемых ею сфер общественной жизни.

В таком неявном *«противоречии»* конституционных ценностей с личной правовой реальностью и кроется причина столь частых призывов переписать Конституцию России, начать все с *«чистого листа»*, реализовать идею *tabula rasa*. Те, кто опрометчиво вносит подобные предложения, руководствуются тем, что онтологическая дистанция между *«записанным»* в Конституции страны и правовой реальностью говорит о том, что именно Конституция России *«из рук вон»* плоха.

Следует признать, что правовая реальность в ее многочисленных деталях, хорошем и плохом, достоинствах и изъянах формируется не только Конституцией страны, но и законами, подзаконными нормативными актами.

Давайте зададимся закономерным вопросом: насколько все наши современные законы и подзаконные акты хороши? Насколько они проникнуты идеями приверженности конституционным ценностям? Сколько из них могут считаться правовыми?

Действительно, сегодня, будучи проникнуты идеей прагматизма права, мы настолько отделились от его истоков, от его философии, что почти позабыли о том, что нет ничего практичнее хорошей теории; гораздо проще сказать, что российская Конституция плоха, совершенно не задумываясь о том, что Основной закон страны все дальше и дальше от заложенных в нем идеалов, возможно, именно потому, что у нас, к сожалению, низкое качество законов и подзаконных актов, и потому, что они не подкреплены в достаточной степени стройной, внутренне непротиворечивой и, если уместно так выразиться, изящной юридической теорией; прежде всего конституционно-правовой теорией, теорией современного российского конституционализма.

В то же время совершенно прав глубокоуважаемый коллега профессор Н. С. Бондарь, когда он, характеризуя параметры ситуации, сложившейся в обозначенном выше срезе важнейших проблем модернизации российского конституционализма, отмечает закономерность существования в условиях демократии не только множества подходов к вопросу о возможной и допустимой корректировке текста Основного закона страны, но и подчас их полярный характер: «Вполне естественно, что в условиях политического и идеологического плюрализма проблемы конституционного будущего России, имеющие, естественно, не только формально-юридическое значение, могут оцениваться по-разному. Очевидно, что в данном случае речь идет об оценке действующей Конституции РФ на предмет ее соответствия сегодняшним условиям социально-экономического, политического развития общества, задачам модернизации» (С. 346).

Профессор Н. С. Бондарь, формулируя авторское мнение по обозначенной проблеме, пишет: «В том, что с экономическим, политическим развитием, изменением социальной действительности неизбежно меняется соотношение юридической и фактической конституции, нет сомнений. В этом смысле “отставание” ранее выработанного текста Основного закона от реальных условий динамично развивающегося общества и государства вполне естественно. Уже по этой причине сам по себе текст конституции никогда и ни в одном государстве, включая те, где действуют так называемые жесткие конституции, не рассматривался и не может рассматриваться с позиций неприкасаемости, недопустимости внесения изменений. Другое дело, что соответствующие изменения, поправки — и это тоже общая, универсальная характеристика современного конституционализма — должны соотноситься с требова-

ниями стабильности конституции, нерушимости ее основополагающих начал» (С. 347).

Актуальность изложенного выше тезиса видится нам бесспорной так же, как и то, что, вне всякого сомнения, значимость сформулированного нашим коллегой суждения кратно возрастает в свете существующих внутренних и внешних рисков конституционной модернизации страны.

Профессор Н. С. Бондарь не случайно поэтому подчеркивает: «При всей важности научных дискуссий и многообразия мнений по поводу конституционного развития России нельзя не признать, что в плане правовой стратегии, пожалуй, главное, в чем безусловно нуждается наше общество, — это предсказуемость, научная обоснованность, политическая выверенность перспектив конституционного будущего...» (С. 347).

Нам в этом контексте весьма точным представляется наблюдение уважаемого профессора В. Д. Зорькина о том, что «сейчас мы видим со стороны Запада и его российских поклонников невиданные по размаху информационные фальсификации событий на Украине и их контекста. Мы видим, что официальные западные правовые интерпретации этих событий настойчиво и однозначно объявляют “кругом виноватой” Россию. Мы слышим, как крупные западные политики открыто заявляют, что России объявлена новая “холодная война”, цель которой — “майдан” в Москве и смена российской власти. Мы видим и читаем, как российские поклонники таких официальных западных интерпретаций, — кто осторожно “покусывая по мелочам”, кто открыто и развернуто, — со всем этим солидаризуются. <...> Для меня это означает, что сейчас Россия переживает очередное нашествие западных (и внутренних прозападных) “цивилизованных варваров”. Нашествие — пока — происходит в формах и механизмах постмодернистских информационных фальсификаций, неприкрыто наглых интерпретаций права и экономических санкций. Однако это нашествие по масштабу и намерениям вполне соразмерно варварским нашествиям тевтонских рыцарей или армий Наполеона. <...> Нашествие “новых варваров” — объявлено. Наша задача, даже в этих условиях, изо всех сил защищать ПРАВО»¹.

Особо отметим, что схожую тревогу за судьбы России и в то же время сдержанный, до глубины патриотический оптимизм мы видим

¹ Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: Монография. М.: Норма, 2017. С. 309.

и на страницах книги высокоуважаемого коллеги — профессора Н. С. Бондаря; в частности, характеризуя проблему конкуренции конституционных ценностей, лежащих в основе современных процессов глобализации, ученый пишет: «игнорирование мультикультурной природы современных правовых систем, их национальных и исторических особенностей может привести (и уже нередко приводит) в правоглобализационном процессе к политической, идеологической, правовой экспансии экономически, военно-политически господствующих стран и блоков, в основе чего — не сила права, а право силы и, соответственно, отказ от фундаментальных конституционных идей демократии и государственного суверенитета» (С. 259).

Профессор Н. С. Бондарь в продолжение своей мысли ответственно резюмирует, что подобное положение дел «в одинаковой мере опасно как для внутригосударственного, так и для международного мироустройства, что с особой остротой проявилось в контексте глубокой коллизии между двумя общепризнанными и, соответственно, императивными принципами международного права — самоопределения народов и территориальной целостности государств. Политика двойных стандартов, когда на международном уровне (включая ООН, Евросоюз и т. п., не говоря уже об отдельных государствах) за одними народами признается правомерность борьбы за государственное самоопределение (например, Косово), а другие народы такого права лишаются, может привести к разрушению основополагающих принципов современного международного права и заложенных в них ценностей» (С. 259).

Нами всецело разделяется и решительно поддерживается позиция профессора Н. С. Бондаря. Полагаем необходимым в рассматриваемом аспекте — для сравнения с упомянутым в приведенной выше цитате Косово, — высказать несколько соображений по вопросу о международно-правовом признании вхождения Крыма в состав России.

Особо, прежде всего, заметим, что последовательность юридически значимых с точки зрения международного права шагов, предпринятых руководством и населением бывшей украинской Автономной Республики Крым по проведению общенародного референдума, по существу означала провозглашение независимости Республики Крым, установление ее самостоятельной государственности. Дальнейшее вхождение Республики Крым и города Севастополя на правах субъектов в состав Российской Федерации осуществлялось уже на основе факта международного признания Россией независимости (то есть государственного суверенитета)

Республики Крым по итогам референдума. Иными словами, речь идет и может идти единственно лишь о вхождении в состав России самостоятельного иностранного государства, суверенитет (независимость) которого хотя и были установлены в результате одностороннего волеизъявления прежде несuverенной территории, но получили международно-правовое признание со стороны, по меньшей мере, того государства, в состав которого это суверенное иностранное государство затем и вошло.

На наш взгляд, какие бы ни предпринимались попытки в западной прессе и на высшем политическом уровне ряда государств преподнести общественности свершившиеся факты как аннексию Российской Федерации части иностранного государства — Украины, — история межгосударственных отношений имеет целый ряд аналогичных прецедентов, когда государственный суверенитет и независимость части территории определенного государства провозглашались на этой части территории в одностороннем порядке: автономный край Косово и Метохия в составе Сербии, Республика Абхазия и Южная Осетия, Приднестровье и некоторые другие.

При этом, более подробно обращаясь к ситуации в Косово, особо подчеркнем, что его независимость от Сербии была провозглашена в одностороннем порядке не путем проведения общенародного референдума, а решением парламента Косово (легитимность его формирования, кстати, до сей поры вызывает вопросы), но, несмотря на данные обстоятельства, Международный суд ООН 22 июля 2010 года признал законность действий властей Косово по провозглашению независимости от Сербии и объявил, что свершившийся юридический факт не противоречит нормам международного права¹.

Известно, что принятию Международным судом ООН данного решения предшествовала череда признаний государствами — членами ООН международной правосубъектности Косово как самостоятельного государства, которая продолжилась и в дальнейшем; к настоящему времени независимость Косово в качестве самостоятельного государства признана 114 странами — членами ООН², что составляет большинство участников этой ведущей всемирной международной организации.

¹ Подробнее см., напр.: Международный суд ООН признал независимость Косово // Официальный сайт «Коммерсант.ru». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://kommersant.ru/doc/1473715>.

² Данные приводятся по состоянию на 01.06.2018 на основе данных Официального сайта Министерства иностранных дел Республики Косово. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.mfa-ks.net/?page=2,224>.

У нас возникает закономерный вопрос: почему при всей аналогичности ситуаций с провозглашением независимости ряда территорий (Абхазии, Южной Осетии, Приднестровья, а теперь еще Донецкой и Луганской народных республик на Украине) никто не торопится с признанием их международной правосубъектности в качестве государств, а случаи с Республикой Крым вообще преподносятся как аннексия или, ни много, ни мало, российская оккупация¹?

И почему в Косово, сомнительная независимость которого с такой поспешностью была признана очень многими государствами, по-прежнему сохраняется во многом непростая ситуация, готовая вылиться в новые этнические противостояния и партизанскую войну, а в «*незаконно аннексированной*» (или «*оккупированной*»?) Россией Республике Крым нет народных протестов, нет партизанской войны или иной вооруженной борьбы с «*агрессором*», но работают люди, налажена деятельность предприятий, учреждений здравоохранения, образования и культуры, функционируют в штатном режиме все основные институты власти, и совсем недавно введено в эксплуатацию уникальное по мировым масштабам инженерное сооружение — Крымский мост, соединивший полуостров с материковой частью России?

Думается, с нами согласятся, что это как раз тот случай, когда международное право, его сугубо юридическая рациональность и верховенство оказываются в очередной раз подавляемы внешней политикой ряда государств, чьим интересам не отвечает подобное развитие событий. Однако, как известно, подмена права политической целесообразностью недопустима (!).

К тому же, если говорить о Республике Крым, то необходимо помнить, что до 26 апреля 1954 года Крым являлся исконной исторической территорией России, а его передача в состав Украинской ССР по решению руководства Советского Союза была осуществлена с грубейшим нарушением норм Договора об образовании Союза ССР от 1922 года, который, помимо прочего, закреплял право республик на свободный выход из состава СССР (чем предполагался договорный характер советской федерации) и потому подразумевал такой же договорный принцип решения территориальных вопросов между советскими республиками, входившими в СССР; юридическое оформление передачи Севастополя

¹ См., напр.: Закон №1207-VII «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины», принятый Верховной Радой Украины 15 апреля 2014 г.

в состав Украинской ССР вообще не было осуществлено, несмотря на то, что согласно указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года город Севастополь был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр со статусом города республиканского подчинения¹ в составе РСФСР.

Посему нам представляется совершенно верным юридический контекст выступления Президента России В. В. Путина на так называемом Валдайском форуме в октябре 2014 года²: приверженность России устоявшимся принципам, идеям и ценностям международного права — единственный рациональный путь не только развития национальной правовой системы и, прежде всего, сферы конституционно-правового регулирования как непосредственной юридической основы российской государственности, но и вообще сохранения суверенной российской правовой традиции в современном мире.

Уверены, что данное утверждение не может не учитываться всякий раз, когда речь заходит о формировании правовой устойчивости в стране в сопряжении с необходимостью эволюционной модернизации российского конституционализма.

ВМЕСТО ЭПИЛОГА: КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИИ — ХРАНИТЕЛЬ И ПРЕОБРАЗОВАТЕЛЬ ФИЛОСОФСКО-МИРОВОЗЗРЕНЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

По нашему убеждению, спектр проблем политико-правовой модернизации в России по вполне понятным причинам не исчерпывается лишь вопросами о формировании прогрессивной философско-мировоззренческой парадигмы российского конституционализма и преодолении деформаций массового правосознания, а равно, о правовой стабилизации, а в последующем — устойчивости российского общества и конституционно обусловленных процессах динамичного обновления национальной правовой системы в контексте происходящих внешних

¹ То есть, со статусом города федерального значения, если употреблять современную терминологию.

² См.: Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» по теме «Мировой порядок: новые правила или игра без правил?» (Россия, г. Сочи, 24 октября 2014 г.) // Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/news/46860>.

и внутренних, подчеркнем, тектонических сдвигах социокультурного, мироустройственного свойства.

Мы, с учетом характера исследуемого труда профессора Н. С. Бондаря, можем говорить лишь о некоторых из ключевых аспектах такой модернизации и они представляются нам приоритетными.

Полагаем весьма важным в заключение нашего краткого очерка заявить еще об одном крайне значимом моменте, который определяет и механизм, и суть протекающих модернизационных процессов в стране: *речь идет о роли конституционного правосудия и, прежде всего, Конституционного Суда России в решении соответствующих проблем.*

Нам миссия «главного» Суда государства без преувеличения видится совершенно особенной: ведь именно Конституционный Суд России — единственный, непосредственно предусмотренный Конституцией орган конституционного контроля, наделенный исключительным правом толкования ее положений, разумеется, с учетом конкретно-исторического контекста.

Призываем взыскательного читателя всецело согласиться с мнением профессора В. Д. Зорькина: «Положение России как страны, расположенной в европейском и азиатском регионах, с многонациональным населением, переплетением культур и т. д., безусловно, осложняет трансформацию общественного сознания, у которого еще не сложилась ориентация на единые ценности в связи с различием культур, религий и традиций. В этих условиях процессы формирования идейно-политической общности российского народа, всеобщим источником которого является Конституция, упрочения демократического, правового государства и верховенства права идут долго и мучительно. Деятельность Конституционного Суда при таких обстоятельствах — это труд садовника, возвращающего конституционные принципы на конкретной национальной почве»¹.

Потому, в свете всего изложенного выше, считаем необходимым самым решительным образом поддержать ключевой вывод нашего глубокоуважаемого коллеги — профессора Н. С. Бондаря о том, что место и «роль КС РФ в системе разделения властей, его основные функции и полномочия как судебного органа конституционного контроля определяются прежде всего тем обстоятельством, что КС — *хранитель Конституции*. <...> Вместе с тем это не означает, что КС является молчаливым «стражем», охранником формально-юридических ценностей своей

¹ Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. С. 63.

эпохи, неким консерватором древности. **Концепция судебного конституционализма как раз и призвана отразить живой характер не только Конституции, но и всей системы конституционализма, с одной стороны, и показать преобразовательно-динамические функции конституционного правосудия — с другой** (выделено мной. — Н. Д.)» (С. 262).

На наш взгляд, в этом суждении *вся логика политико-правовой модернизации современного российского конституционализма и смысловой стержень монографии профессора Н.С. Бондаря «Судебный конституционализм: доктрина и практика», которая в силу изложенных нами выше посильных размышлений, вне всякого сомнения, является собой выдающийся (!) вклад в развитие отечественной конституционной юриспруденции и подтверждает высочайшую научную состоятельность автора.*





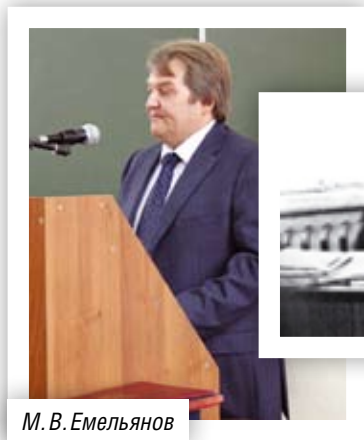
**Фотографии заговорили...
История кафедры
в лицах, событиях...**



Это было давно...



2008 г.



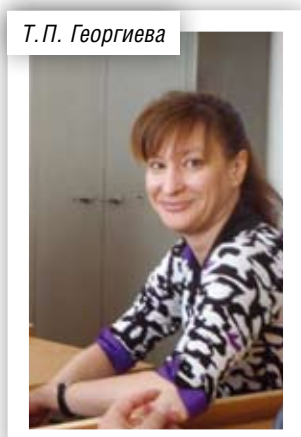
М. В. Емельянов



Ф. К. Голомидов
(1926–1999 гг.)



В. С. Вильямский



Т. П. Георгиева



2007 г.



Участники первого (учредительного)
заседания кафедры 16.01.1988 г.

Это было давно...



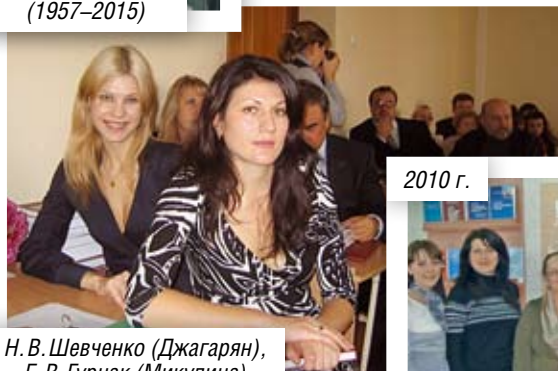
*С. В. Стародубцев
(1957–2015)*



С. М. Лях



Ю. А. Колесников



*Н. В. Шевченко (Джагарян),
Е. В. Гурнак (Микулина)*

2010 г.



2011 г.



С. Н. Рындин

Это было давно...



С деканом И. П. Зиновьевым —
полное взаимопонимание



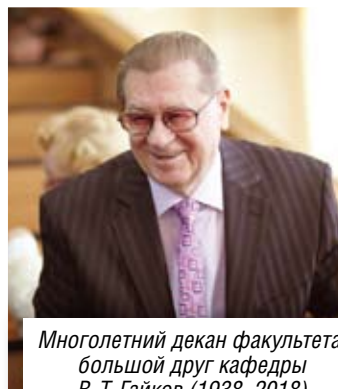
Февраль, 2000 г.



И совсем недавно... Сентябрь, 2018 г.



Сентябрь, 2018 г.



Многолетний декан факультета,
большой друг кафедры
В. Т. Гайков (1938–2018)

Муниципальный конституционализм –
кафедра́льное научное направление





Муниципальный конституционализм – кафедра́льное научное направление



Муниципальный конституционализм как кафедральное научное направление





Муниципальный конституционализм –
кафедральное научное направление



Кафедральные конференции разных лет



Участники кафедральных конференций



Материалы
кафедральных конференций



Диссертационный совет как продолжение кафедральной научной деятельности



Председатель
Совета
и заместитель,
учитель и ученик





Неформальное общение как продолжение кафедрального портрета





Неформальное общение как продолжение кафедрального портрета



Научное издание

**БЛИЗКОЕ–ДАЛЕКОЕ:
КАФЕДРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА
И ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РГУ (ЮФУ) — 30 ЛЕТ**

Редактор – Д.В. Нефёдов. Корректор – П.В. Багров.
Верстка и дизайн обложки – Д.В. Нефёдова

Издательство «Профпресс», 344019, г. Ростов-на-Дону, ул. 13-я линия, 34, оф. 409,
тел. (863) 241-37-43, 246-08-68, e-mail: profpress@aanet.ru.
Сдано в набор 26.09.2018. Подписано в печать 11.10.2018.
Отпечатано в РИК «Профпресс». Формат 64x80/16. Бумага офсетная.
Печать цифровая. Гарнитура HeliosCondC. Усл. печ. л. 13,2. Тираж 500 экз.

ISBN 978-5-6041703-1-1



9 785604 170311



МОЯ РЕЧЬ

Судьбы
института на ро-
дине и в мире

Тринадцатый
международный
форум

Судьбы
института на ро-
дине и в мире

2

Судьбы
института на ро-
дине и в мире

Судьбы
института на ро-
дине и в мире

Судьбы
института на ро-
дине и в мире

Судьбы
института на ро-
дине и в мире