###### Теория муниципального управления

**С.В. Королев**

**Москва 1999**

**Содержание**

Раздел 1. Теория муниципального управления

Предисловие

1.1 Основные понятия муниципального права

1.2 Система муниципального права

1.3 Специфика муниципального права России

1.4 "Суверенитеты" местных сообществ

1.5 Территориальная организация местной власти

1.6 Системы местного управления (Великобритания и США)

Сильный совет - слабый мэр

Сильный мэр - слабый совет

Комиссионная система местного управления

Совет - управляющий

1.7 Системы местного управления ( Германия и Франция)

Магистратская система местного управления

Квази-бицефальная система управления

Квази-бицефальная система смешанного управления (Германия)

Квази-бицефальная система дуалистического управления (Франция)

1.8 Функции и полномочия органов МСУ

Представительный орган муниципального образования

Муниципальный совет

Председатель совета

Комитеты и комиссии совета

Местная администрация

1.9 Предметы ведения местного самоуправления

1.10 Социально-экономическая функция местных сообществ

1.11 Понятие и институт муниципальной собственности

1.12 Правовые формы муниципального управления

1.13 Стадии процесса управления

1.14 Правовые аспекты типологии управления

Организационные принципы управления

Типы управленцев

1.15 Принципы и модели рациональной бюрократии

Принципы рациональной бюрократии

Модель многолинейной организации

Проектные группы в рамках многолинейной организации

Модель матричной организации

1.16 Принципы кадрового планирования и стили управления

1.17 Местные финансы, правовые аспекты

1.18 Проблемы реформы местного самоуправления

Раздел 2. Топика муниципального управления

2.1 Топические модели территориальных коллективов

2.1.1 Коллектив метрополисного типа

2.1.2 Коллектив суб-метрополисного типа

2.1.3 Портовый город

2.1.4 Транспортный узел

2.1.5 Университетский город

2.1.6 Город-курорт

2.1.7 Коллектив с "избыточными" группами населения

2.1.8 Редкозаселенная территория

2.1.9 Сообщество с аномальной демографической структурой

2.1.10 Коллектив с асимметричной структурой хозяйства

2.1.11 Коллектив с малопрозрачной структурой хозяйства

2.1.12 Коллектив с преобладанием имитационных форм хозяйства

2.1.13 Сообщество "люмпеноидного" типа

2.2 Агенты местной власти

2.2.1 Местная власть регзе

2.2.2 Местная власть в социальном контексте

2.3 Местный гуманитарный капитал

2.3.1 Формы и контингенты гуманитарного капитала

2.3.2 Методы управления гуманитарным капиталом

Административные методы

Социально-экономические методы

2.4 Топические методы управления гуманитарным капиталом

2.4.1 Элементы топической комбинаторики

2.4.2 Диагностика посредством отрицательных моделей

2.4.3 Диагностика посредством положительных моделей

2.4.4 Типы комбинаций

Вместо заключения

Библиография

## Предисловие

Муниципальное право России является "младенческой отраслью" отечественной правовой системы. Данное состояние отрасли характеризуется, прежде всего, неразвитостью нормативной базы и что более важно зыбкостью концептуального аппарата. Отсюда, такая сложная проблема, как структуризация теоретического исследования в области муниципального управления. Задача еще более усложняется, если такое исследование одновременно претендует на статус учебного курса по теории муниципального права. Речь, прежде всего, идет о проблеме соотношения трех возможных концептуальных подходов: исторического, систематического и нормативистского. Каждый из этих подходов открыт для критики,

1. Так, преобладание исторического блока в лекционном материале легко может превратиться в самоцель без всякой связи с юридической наукой. Объективной причиной такой деюридизации учебного материала является то, что из исторического факта (например, земского этапа в местном управлении России) нельзя вывести прямую связь с ныне действующей нормой права.

2. Систематический подход дискуссионен именно ввиду своей универсальности. Поэтому систематический курс муниципального права, будучи, на наш взгляд, предпочтительным, не всегда выполним практически. При систематическом построении курса необходимы постоянные ссылки на другие отрасли и даже за пределы юриспруденции и (например, в область философии или социологии права и т.п.). Таким образом, систематический метод преподавания требует высокой эрудиции и профессионализма не только от преподавателями требует еще определенной подготовки и энтузиазма от студентов. Иначе говоря, систематический курс ни по объему, ни по интенсивности не "вмещается" в лекционную сетку вводного курса для "всяких" студентов.

3. Трудности систематического подхода в значительной степени оправдывают стремление авторов пособий по муниципальному праву сосредоточиться на нормативистской интерпретации учебного материала. Именно такой метод обеспечивает наибольшую обозримость и прозрачность соответствующего нормативного блока. В то же время нормативистский подход идеален для быстрого усвоения специфики муниципального права России. На этом, однако, преимущества нормативистского метода заканчиваются и начинаются вопросы.

Первое принципиальное возражение против господства позитивистского метода в муниципальном праве имеет одновременно стратегический и дидактический характер. Прежде всего, речь идет о целесообразности того, чтобы логику учебной дисциплины подчинять структуре какого-либо федерального закона (например, ФЗ "Об общих принципах организации самоуправления в РФ", 1995 г.).

Второе принципиальное возражение связано с определением места отрасли в правовой системе России. Автор данного исследования является противником господствующей точки зрения, согласно которой муниципальное право является лишь подотраслью конституционного права. По мнению автора, муниципальное право не в меньшей степени открыто для административистов. Более того, как свидетельствует опыт развитых правовых государств, муниципальное право тем действеннее, чем зримее внутри него представлена административно-правовая часть.

Третье принципиальное возражение связано с определением функции муниципального права в федеративной правовой системе России. для российских регионов и чем дальше они отдалены от господствующих мегаполисов тем больше - муниципальное право является своеобразным" правом самопомощи местных сообществ". Оно представляет собой малопрозрачную для федерального – а часто и регионального - центра область действия **jus necessitatis municipale** (вынужденное право местных сообществ).

Этот малоосмысленный феномен (jus necessitatis municipale) указывает на существование постоянной зоны конфликта, во-первых, между муниципально–правовыми идеологиями федерального центра и субъектов федерации. Во-вторых, этот феномен указывает на зону конфликта структурного характера, а именно конфликта между муниципальными политикой и правом, с одной стороны, и прочими отраслями правопорядка -прежде всего финансового (бюджетного и налогового) права, с другой.

Исходя из этого, концепция нижеследующего исследования представляет собой попытку по возможности "урезать" исторический и нормативистский подходы в пользу систематического. Иначе говоря, речь пойдет не о том, каким могло бы быть муниципальное право России, если бы оно восприняло идеологию, например, российского земства. С другой стороны, данное исследование не претендует и на статус дидактического комментария к некоторым федеральным законам муниципально–правового характера. Речь, скорее, пойдет о попытке выявить некий стратегический потенциал развития отрасли независимо от конъюнктурного и однобоко идеологизированного нормотворчества.

Структурно данное исследование состоит из двух относительно самостоятельных частей и объединяет два различных метода: **теоретико-**правовой и **топический. Если** в первой разделе речь идёт о наиболее общих принципах и методах муниципального управления и при этом используется в основном сравнительно-правовой подход, то во втором разделе основным объектом исследования становится конкретный **totto** (гр. “место”, "местность"), точнее его обобщённые социально-экономические и политические характеристики. Таким образом, каждый tоttо представляет собой один из наиболее распространённых, по мнению автора, шипов муниципальных образований России.

Раздел 1. Теория муниципального управления

## 1.1 Основные понятия муниципального права

Теория муниципального управления по необходимости начинается с определения основных понятий. Рассмотрим, в первую очередь, понятие «**самоуправление»**.Нилогическими, ни лингвистически данный термин не может считаться самостоятельным. Иными словами, термин "самоуправление" является производным от понятия «**управление».** Такимобразом, местное самоуправление представляет собой лишь частный случай, или casus spesialis местного управления вообще. Местное же управление - если отвлечься от приставки "само-" - безусловно является государственным управлением.

Между тем, ст. 12 Конституции РФ 1993 года не дает ясного ответа на вопрос о соотношении местного (само) управления и государственного управления: "В РФ признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. ОМСУ не входят в систему органов государственной власти (курсив мой-С.К.).

На наш взгляд, данная конституционная норма не только не проясняет природу муниципальной власти, но, напротив, затемняет предназначение местного самоуправления. Дело в том, что местное самоуправление следует понимать, по крайней мере, в двух **значениях: политическом и юридическом.** Вполитическом смысле самоуправление совпадает с почетным правом граждан соучаствовать в государственном управлении и, следовательно, оказывать некоторое влияние на управленческие решения муниципалитета. Как видим, самоуправление в политическом смысле неотделимое от государственного управления. Более того, самоуправление в политическом значении представляет собой не иное что, как делегирование государственных полномочий на самый базовый уровень властеотношений. Здесь ежедневно соприкасаются агенты государственной власти и "носители государственных решений", т.е. встречаются управленцы низшего звена и т.н. рядовые граждане.

Важный аспект самоуправления в политическом смысле заключается в том, что речь идёт о почётной функции всех полноправных граждан данного муниципального образования. Другими словами, самоуправление в политическом смысле основано на презумпции безвозмездности государственного управления на местном уровне. Отсюда и возникает настоятельная необходимость разграничивать понятия "местное самоуправление" с одной стороны, и "государственное управление", с другой. Ведь на более высоких уровнях властеотношений государственное управление является исключительно платной услугой и, соответственно, осуществляется корпусом профессиональных чиновников на возмездной основе.

Другое дело, что в современную эпоху принцип возмездности управленческих услуг все более и более заявляет о себе и в области муниципального управления. Как бы то ни было, самоуправление как почетная миссия каждого гражданина имеет своей целью противодействовать засилью профессиональной (муниципальной) бюрократии и в какой-то степени .снижает порог отчуждения между "государством-левиафаном" и его гражданами.

Иное дело самоуправление в юридическом смысле. Если для политического аспекта самоуправления характерными являются признаки (1) почетности и (2) добровольности, то для юридического аспекта самоуправления определяющими являются признаки (1) самостоятельности и (2)ответственности. Именно такое, т.е. исключительно юридическое понимание самоуправления зафиксировано в п.1 ст.2 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 12 августа 1995 года: "Местное самоуправление в РФ - признаваемая и гарантируемая Конституцией, РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через ОМСУ вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций".

Понятие "местное самоуправление", в какой-то степени, является рефлексивным т.е. указывает на другое понятие, а именно на термин "местное сообщество", или его синонимы (муниципальное образование, территориальный коллектив). Иначе говоря, речь идет об особых самоуправляющихся коллективах. Для обозначения последних в отечественном праве закрепился термин **"муниципальное образование".** Вп.1 ст.1 упомянутого ФЗ даётся следующее определение муниципального образования:

..."муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединённых общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Ф3, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления;"

Таким образом, муниципальное образование определяется посредством трех формальных критериев( а. наличие муниципальной собственности, б. местного бюджета и в. выборных органов управления) и представляет собой некий собирательный (и даже аморфный) термин, объединяющий муниципальные образования, во-первых, разного уровня (например, 1 внутригородской район, 2 город и 3 район как областная единица) и, во-вторых, разного социокультурного содержания (например, вахтовый поселок, высокогорный аул и т.п.)

Рассмотрим понятие **"органы местного самоуправления" (ОМСУ)** Здесь прежде всего следует различать два типа ОМСУ: (1) коллективные, или коллегиальные ОМСУ и (2) монократические, или индивидуальные ОМСУ. К коллективным ОМСУ относятся прежде всего, местное представительное собрание, его комитеты и комиссии, а также муниципалитет как корпоративный орган. К монократическим ОМСУ относятся, например, председатель представительного собрания, мэр, выборный главный бухгалтер и т.п. В свою очередь, коллективные ОМСУ могут подразделяться на субъекты публичного права т.е. самостоятельные юридические лица с собственным уставом (статутом), банковским счетом, печатью и т.п. (например, представительное собрание, а также муниципалитет) и несамостоятельные муниципальные учреждения и организации, являющиеся лишь подразделениями соответствующих юридических лиц.

Монократические ОМСУ также могут подразделяться на выборные и невыборные. Надо отметить, что, к сожалению, в упомянутом ФЗ (п.1 ст.1) различие монократических ОМСУ по принципу выборности хотя и намечено, но не проведено последовательно. Более того, законодатель сам вносит путаницу в этот вопрос, предлагая логически небезупречную пару понятий **"должностное лицо** местного самоуправления", с одной стороны, и **"выборное должностное лицо** местного самоуправления", с другой:

"должностное лицо местного самоуправления - выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в ОМСУ и не относящееся к категории государственных служащих".

И далее: "выборное должностное лицо - лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения". Как видим, единственным критерием для разграничения двух типов должностных лиц на муниципальном уровне служит не столько выборность, сколько принцип найма. Другими словами, т.е. выборное должностное лицо от просто должностного лица отличается прежде всего тем, что не может действовать на основе контракта.

Рассмотрим понятие «муниципальная служба". В указанном ФЗ (п.1ст.1) дается следующее нормативное определение: "муниципальная служба - профессиональная деятельность на постоянной основе в ОМСУ по исполнению их полномочий. "Сразу же следует отметить одну тривиальную истину, которую часто забывают управленцы локального уровня, а именно: термин "муниципальная служба" не только не тождествен понятию "местное самоуправление", но отчасти и противоположен ему. Мы уже уяснили, что местное самоуправление в политическом смысле представляет собой почетное право местных граждан участвовать в государственном управлении в той части, в которой затрагиваются их непосредственные интересы. Иными словами, местное самоуправление - это, прежде всего управленческая деятельность непрофессионалов.

Недостатки непрофессиональной управленческой деятельности широко известны, но в данном случае участие непрофессионалов, т.е. рядовых граждан, имеет и положительные стороны. В отличие от муниципального служащего обычный местный житель более непосредственно и независимо реагирует на те или иные события в данном сообществе. Это и понятно, в рамках и муниципальной, и государственной службы вопросы должностного оклада, карьеры, корпоративной солидарности чиновников любого уровня, вопросы социального престижа могут отодвигать на второй план проблемы местного сообщества. Отсюда, гуманитарный субстрат муниципального самоуправления - это не столько корпус чиновников т.н. муниципальной службы, сколько совокупность всех местных граждан.

Важное отличие между рядовым гражданином и муниципальным служащим проявляется и в отношении достаточно интересной пары понятий: **"вопросы местного значения"**, с одной стороны, и **"предметы ведения МСУ"**, с другой. Если интерпретировать т.н. "вопросы местного значения" в их номинальном значении, то следует признать следующее: вопросы местного значения - это такие вопросы, которые не являются вопросами государственного уровня. Отсюда, как говорится, рукой подать до вывода о том, что вопросы местного значения носят второстепенный, малозначительный характер. Однако это совсем не так. Сам федеральный законодатель дает следующее нормативное определение (п.1ст.1): "вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, настоящим ФЗ, законами субъектов РФ". Как видим, уместнее было бы назвать данный круг проблем, например, так: "вопросы жизнеобеспечения местных сообществ". Ясно, что вопрос о том, является ли то или иное муниципальное образование жизнеспособным, ограниченно жизнеспособным или вовсе нежизнеспособным, в правовом государстве не может считаться лишь вопросом "местного (читай: негосударственного) значения".

Что касается понятия "предметы ведения местного самоуправления", то речь идет о смешанном институте, включающем в себя "вопросы местного значения + т.н. государственные полномочия". Рассматриваемый ФЗ не содержит явного нормативного определения предметов ведения местного самоуправления. Однако п.1 ст.6 гласит: "В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значениям также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться ОМСУ". Важно отметить, что государственные полномочия в смысле указанного ФЗ не представляют собой некую совокупность содержательных функций. Нормативное отличие вопросов местного значения от государственных полномочий сводится к одному единственному формальному критерию, а именно ж вопросу о "кассе", или носителе финансовых расходов. Если решение "вопросов местного значения" муниципальные образования должны обеспечить из собственного бюджета то с государственными полномочиями дело обстоит иначе. Так. п.4 ст.6 рассматриваемого ФЗ гласит: "Наделение ОМСУ отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств". Рассмотренные фундаментальные понятия муниципального права позволяют в заключение дать определение муниципального права вообще и РФ, в частности. Итак, муниципальное право - это совокупность норм, обычаев и общих принципов объективного права, регулирующих субъективные права и обязанности местных сообществ в области осуществления публичных функций на принципах самостоятельности, ответственности и финансовой самодостаточности".

## 

## 1.2 Система муниципального права

В рамках национальной правовой системы муниципальное право заметно отличается от других отраслей. В известном смысле муниципальное право нельзя считать лишь "еще одной" отраслью, поскольку муниципальное право призвано регулировать практически весь комплекс публично-правовых отношений на местном уровне власти, за исключением отношений уголовно-правового характера. Более того, муниципальное право нельзя считать исключительно публично-правовой отраслью, поскольку муниципальные образования часто выступают агентами коммерческих, финансово - хозяйственных отношений как обычные субъекты частного права.

Следует отметить, что даже в развитых системах коммунального права, например, во Франции или Германии, вопрос о взаимодействии в рамках муниципально – правовой системы норм и институтов различных отраслей права до сих пор остается малоизученным. Как бы то ни было, внутри муниципального права принято различать следующие относительно автономные подотрасли:

1) Коммунальное конституционное право;

2) коммунальное административное право;

3) коммунальное хозяйственное право;

4) коммунальное финансовое право;

Рассмотрим данные подотрасли, или подсистемы муниципального права.

1) Коммунальное **конституционное** право условно подразделяется на "внешнее" и "внутреннее". Как внешнее право местных сообществ, оно, образно говоря, юридически оформляет внешний облик местного самоуправления как по отношению к вышестоящему уровню власти, так и по отношению к частным лицам. Речь идет о нормах, регулирующих правовой статус муниципальных образований, о правах и обязанностях муниципального образования как относительно автономной единицы. Сюда, например, относятся вопросы местного референдума, принципы и система избирательного права и т.п.

Как внутреннее право местных сообществ коммунальное конституционное право регулирует организацию, структуру, функции и полномочия органов управления. Сюда же относятся и вопросы разграничения компетенции между главными органами местной власти, например, между представительным советом и главой администрации, а также вопросы взаимоотношений между вышестоящими и нижестоящими структурами МСУ, включая отношения между самостоятельными субъектами публичного права и их несамостоятельными подразделениями.

Особое значение в рамках коммунального конституционного права принадлежит уставам муниципальных образований, которые иногда еще называют "местными конституциями". Именно уставы определяют, из каких органов состоит местная система управления, как эти органы формируются, например, какие органы формируются посредством выборов, какие – посредством назначений, кооптации или по конкурсу и т.п., какими компетенциями они обладают и какой орган представляет муниципальное образование вовне, т.е., как правило, по отношению к органам государственной власти.

2) Коммунальное **административное** право в системе развитого муниципального права (например, в Германии) занимает центральное место. Данный факт следует подчеркнуть особо, поскольку в силу ряда причин муниципалистами в современной России являются по преимуществу конституционалисты. Между тем, время доминирования конституционалистов в системе муниципального права РФ не может длиться беспредельно: административные вопросы местного самоуправления становятся всё более и более актуальными. Как бы то ни было, уже сейчас в отношении отечественного муниципального права следует признать справедливость слов немецкого правоведа Рольфа Штобера о том, что "коммунальное право в значительной степени представляет собой часть особенного административного права" (49.с.2)

Разумеется, данный тезис не следует понимать в том смысле, что муниципальное право любой страны целиком и полностью вмещается в особенную часть соответствующего административного права. Тем не менее, муниципальное право в какой-то части совпадает и с некоторыми институтами общей части административного права. Так, институт актов управления, а также институт публично-правового договора являются интегральной частью не только административного, но и коммунального муниципального права.

Однако в наибольшей степени сопряжение административно-правовых и муниципально – правовых норм наблюдается в рамках т.н. организационного, служебного и дисциплинарного права. Объективно в тесном соприкосновении муниципальное право находится с такими институтами особенной части административного права, как право публичной безопасности. Напомним, последнее представляет собой сердцевину того, что раньше именовалось полицейское право. Далее, тесное взаимодействие наблюдается между муниципальным правом, с одной стороны и строительным, водным или транспортным правом, с другой.

3) Специфику коммунального **хозяйственного** права определить столь же трудно, сколь и специфику хозяйственного права вообще. Достаточно сказать, что в современной правовой системе РФ заметна тенденция к вытеснению хозяйственного права более "популярными" отраслями предпринимательское право и коммерческое право. Однако, ни предпринимательское, ни коммерческое право в условиях господства рыночной идеологии не могут обеспечить оптимальную роль государства как агента экономических отношений.

Более того, будучи отраслями частного права, указанные "маркетинговые" отрасли российской правовой системы не могут предписывать государству правила поведения в том случае, когда оно осуществляет мероприятия интервенционистского характера. Ясно, что такие правила может предписать лишь публично-правовая отрасль, которой в отличие от новых рыночных отраслей по преимуществу является хозяйственное право.

В этом смысле коммунальное хозяйственное право представляет собой лишь реализацию на муниципальном уровне хозяйственно-правовых норм, действующих в государстве. При этом в задачи коммунального муниципального права входит регулирование деятельности хозяйствующих субъектов на территории местного сообщества в целях обеспечения определенных публичных интересов. Прежде всего, речь идет о промышленных предприятиях. Они не обязательно должны быть муниципальными. Они могут находиться в оперативном управлении частных компаний. Объектами регулирования могут быть и частные компании, в уставном капитале которых муниципальные образования имеют определенное долевое участие. В отношении этих предприятий муниципальное образование может устанавливать определенные формы хозяйственной деятельности, рамочные принципы экономической деятельности и т.п. Важными сферами регулирования коммунального хозяйственного права являются вопросы ограничения монополистической деятельности, предотвращения недобросовестной конкуренции, создания режима преференций, например, для малого бизнеса и т.п.

4) Коммунальное **финансовое** право регулирует финансовую деятельность местных сообществ. Прежде всего, речь идет о совокупности норм, регулирующих вопросы образования, предоставления и целевого использования финансовых средств, необходимых для бесперебойного осуществления функций местного самоуправления. Сердцевину коммунального финансового права составляют налоговое и бюджетное право местных сообществ. Большое значение здесь также имеют вопросы расчетных и кассовых операций, вопросы, связанные с управлением муниципальной собственностью, вопросы образования финансовых резервов и обслуживания долга муниципальных образований.

## 

## 1.3 Специфика муниципального права России

Специфика муниципального права России определяется тем, что Россия является федеративным государством. В самом деле, данная отрасль является, образно говоря, "слугой двух господ" (федерального центра и соответствующего субъекта федерации). Более того, в той мере, в какой муниципальные образования берут на себя смелость определять своего "патрона" на основе конъюнктурных политических интересов, они превращаются в своеобразный enfant terrible, т.е. в один из дестабилизирующих факторов российской правовой системы.

В отличие от сугубо федеральных отраслей права, (скажем, уголовного права) муниципальное право не может включать в себя только нормативные акты, принятые федеральным законодателем или нормы указного права главы федерации. Не в меньшей степени муниципальное право России является также и федеративным правом т.е. включает в себя нормативные акты законодательных собраний субъектов федерации, указы глав администраций областей и республик в составе России, а также постановления соответствующих "региональных правительств".

Отсюда в рамках муниципального права возникает необходимость, по меньшей мере, троякого согласования:

1) между всей совокупностью норм федерального муниципального права, с одной стороны, и муниципально–правовых норм каждого в отдельности субъекта федерации, с другой (т.н. вертикальное согласование);

2) между муниципально–правовыми нормами различных субъектов РФ, например, муниципального права Татарстана и муниципального права Башкортостана (т.н. горизонтальное согласование);

3) между системой федерального муниципального права и системой федеративного муниципального права России в их совокупности.

Начнем с самого проблематичного третьего аспекта проблемы. Ясно, что сама проблема согласования муниципально–правовых систем федерального и федеративного характера, по крайней мере, предполагает наличие таких систем. Между тем, современное состояние муниципального права России не позволяет говорить об одновременном наличии федеральной и федеративной систем муниципального права. Более того, даже федеральное муниципальное право, которое объективно должно опережать становление и развитие своего федеративного коррелята, еще не приобрело систематического "облика".

Как было показано выше, федеральное муниципальное право по преимуществу остается муниципальным конституционным правом. Но даже в этой своей частично является лишь внешним правом местных сообществ, регулирующим их рамочный статус и самые общие полномочия.

Однако уже на нынешнем этапе становления муниципального конституционного права можно увидеть некую систематическую тенденцию к своеобразному "разделению труда" между центром и субъектами федерации. Так, муниципальное конституционное право на уровне федерального центра (федеральное муниципально право) регулирует по преимуществу, внешние аспекты правоотношений муниципальных образований России. Напротив, муниципальное конституционное право на уровне субъектов Российской Федерации (федеративное муниципальное право) по необходимости представляет собой внутреннее право местных сообществ. Оно регулирует вопросы внутренней организации, полномочий органов МСУ, вопросы разграничения компетенции и т.п. Таким образом, в той мере, в которой федеральное муниципальное право является рамочным регулятором публично-правовых отношений местных сообществ, оно в наименьшей степени представляет собой источник потенциальных коллизий с муниципально–правовыми нормами отдельных субъектов федерации.

Другое дело, когда федеральный законодатель пытается самостоятельно, т.е. в обход региональных законотворцев, регламентировать конкретные или частные вопросы местного самоуправления. В этой ситуации федеральная норма легко становится источником коллизии с законодательством соответствующего субъекта федерации. Ясно, что слишком частое непосредственное вмешательство Федерального Собрания или Президента в урегулирование частных вопросов власти на местах противоречит принципам федерализма. Прежде всего, это не согласуется с федеративным принципом разделения власти по вертикали. Согласно этому принципу конкретные вопросы организации местной власти должны находиться в ведении соответствующих субъектов федерации.

Рассмотрим теперь второй аспект проблемы, а именно проблему согласования муниципально–правовых норм по горизонтали, т.е. между отдельными субъектами федерации. При несоответствии норм муниципального права, например, Ингушетии и Ставропольского края возникает вопрос о том, каким образом следует решать возникающие на этой основе практические коллизии. Ясно, что здесь необходим некий третий независимый масштаб, и таким масштабом может быть только соответствующая (как правило, рамочная) норма федерального муниципального права. Именно, в области горизонтальных коллизий юридических норм субъектов федерации, становится необходимым обеспечить безусловный приоритет рамочных норм федерального муниципального права.

Данное обстоятельство отчасти предопределяет решение и первого аспекта проблемы, а именно проблемы согласования муниципально–правовых норм по вертикали. Здесь также рамочная федеральная норма имеет приоритет по отношению к норме единичного субъекта федерации. Однако не столь автоматически решается данный вопрос в случае несоответствия федеральной и региональной нормы, регулирующих один и тот же конкретный вопрос жизнедеятельности конкретного муниципалитета или определенной группы муниципальных образований. В этом случае интервенция федерального законодателя может означать нарушение принципа вертикального разделения властей.

Таким образом, федеральная власть должна учитывать, по крайней мере, четыре аспекта специфики муниципального права:

1) с точки зрения федерального центра муниципальное право должно консолидировать единство национальной правовой системы, прежде всего посредством обеспечения единых рамочных стандартов местного самоуправления;

2) с точки зрения субъектов федерации федеральная власть должна обеспечить определенные прерогативы (исключительные полномочия) указанных субъектов в области внутренней организации местного самоуправления с учетом местных условий;

3) с точки зрения отдельных муниципальных образования федеральная власть должна обеспечить последовательное проведение в жизнь принципа субсидиарности. С отрицательной стороны данный принцип означает невмешательство вышестоящего сообщества в жизнедеятельность сообщества нижестоящего уровня до тех пор, пока последнее способно решать свои проблемы самостоятельно. Для муниципальных образований это означает гарантию местного самоуправления не только в отношении федерального центра, но и в отношении соответствующего субъекта федерации. Последний также не вправе вмешиваться в дела местных сообществ до тех пор, пока они удовлетворительно выполняют свои функции.

4) Наконец, с точки зрения отдельного российского гражданина федеральная власть должна обеспечить его личные права на территории любого муниципального образования в Российской Федерации. Прежде всего, речь идет о том, что федеральная власть должна быть достаточным гарантом против т.н. власти местных самодуров.

## 

## 1.4 "Суверенитеты" местных сообществ

Понятие "суверенитет" применительно к муниципальным образованиям тесно связано с проблематикой "основных прав" местных сообществ. Как отмечает А.И. Черкасов, "в работах отдельных исследователей из стран континентального права делается акцент на самоуправленческих началах в местном управлении как проявлении определенных "естественных" прав, присущих местным сообществам... муниципалитеты (рамках такого подхода С.К.) являются, в первую очередь, "естественными" корпоративными единицами, и их автономность вытекает не столько из государственной власти и желания вышестоящих государственных органов предоставить муниципалитетам некую автономию, сколько из суверенитета народа..." (23.С.20).

В самом деле, проблематика т.н. основных прав местных сообществ начинается с того, что дискуссионным является сам термин ("основные права") применительно к муниципальным образованиям. Дело в том, что в своем первоначальном значении основные, или естественные права означают элементарные личные права. Иначе говоря, это - права, прежде всего, физических лиц. Сюда, относятся наиболее фундаментальные права человека (право на жизнь, право на свободу, право на человеческое достоинство и т.п.). Многие их этих прав считаются **до-**, ил и **над**государственными. Другими словами, указанные права могут действовать независимо от того, признаются ли они соответствующим государством или нет. Отсюда, в контексте нашей темы, возникают сразу два вопроса:

1) Являются ли "основные права" (и производные от них "суверенитеты") местных сообществ первичными, самостоятельными или же- они производны от фундаментальных личных прав физических лиц?

2) Имеются ли в каталоге "муниципальных суверенитетов" такие права, которые имеют над государственных статус т.е. действуют независимо от того, признает ли их конституция соответствующего государства или нет?

Безупречные ответы на эти вопросы вряд ли возможны. Так, в отношении первого вопроса можно предположить, что среди т.н. основных прав муниципалитетов существуют такие, которые как бы усиливают основные права индивидов и поэтому являются производными или вспомогательными по отношению к фундаментальным личным правам. Так, социально-экономический "суверенитет" сообщества не представляет собой ценности, независимой от социально-экономических условий жизни каждого конкретного жителя муниципалитета. С другой стороны, имеются и такие "суверенитеты" местных сообществ, которые отличаются некоторой автономией по отношению к фундаментальным личным правам (например т.н. социокультурный "суверенитет").

Относительно второго вопроса господствующая точка зрения склоняется к тому, чтобы отрицать **до-**, или **над**государственный статус "основных прав" местных сообществ. Отсюда следует, что всякий муниципалитет обладает лишь такими "суверенитетами", которые закреплены в соответствующем конституционном праве. Как бы то ни было, следует строго отличать термин "суверенитет" как государственно-правовой термин от "суверенитета" как муниципально – правового понятия.

Первичным муниципальным "суверенитетом" объективно является т.н. территориальный суверенитет. Не случайно во французской юридической терминологии муниципальные образования принято рассматривать как подвид т.н. территориального коллектива(colleсtivite territoriale) (28.С.38). Тем не менее, коммуна (как и любое иное "муниципальное образование") является весьма специфическим вариантом территориального коллектива.

Дело в том, что в отношении коммуны территориальный "суверенитет" вовсе не означает неотчуждаемость или неприкосновенность территории. Он означает совершенно тривиальную истину, что местное самоуправление может осуществляться лишь в определенном пространстве, т.е. в границах определенной территории. Однако отсюда не следует, что эти границы в принципе неприкосновенны или "вечны".

В Основных законах демократических государств, в том числе и в Конституции Российской Федерации 1993 года территориальный "суверенитет'' как самостоятельный институт не выделяется. Обычно устанавливается лишь генеральная гарантия местного самоуправления. Однако при этом гарантируется именно местное самоуправление, а не муниципальные "суверенитеты”. Отсюда, и территориальный "суверенитет", - если под ним понимать прерогативу местного сообщества навсегда оставаться в своих границах, - не обеспечен конституционной гарантией. Единственно, что обычно может обеспечить Основной закон в таком случае, недвусмысленно сформулировано, например, в п.2 ст.131 Конституции Российской Федерации 1993 года: "Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий".

Следующий по значимости "суверенитет" из каталога местных сообществ называется организационный суверенитет. Он, прежде всего, включает в себя право местных сообществ самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю организацию. Под внешней организацией принято понимать те органы местного управления, которые представляют Данное сообщество вовне, прежде всего по отношению к органам субфедерального и федерального уровня, но также и по отношению к физическим и юридическим лицам, с которыми данное муниципальное образование находится в определенных законом или договором правоотношениях. Под внутренней организацией принято понимать организацию в собственном смысле, т.е. структуру органов, подразделений и учреждений местной власти.

В совокупности организационный "суверенитет" предполагает право местных сообществ создавать, видоизменять и ликвидировать собственные органы управления, отделы, департаменты, службы, штатные единицы, определять их компетенцию и внутреннее устройство, контролировать всю управленческую деятельность данного локального сообщества.

Так же, как и территориальный "суверенитет", организационный "суверенитет' может носить абсолютного характера. Более того, в федеративных государствах (в частности, в ФРГ) организационный "суверенитет" местных сообществ ограничен тем, что внешняя организация общин вообще не является прерогативой локальных коллективов. Земельные ландтаги ФРГ сами закрепили внешнюю организацию "своих" местных сообществ. И в этом ограничении организационного "суверенитета" местных сообществ есть важный положительный момент: унификация организационно – правовых форм всегда повышает предсказуемость и прозрачность правоотношений.

С организационным тесно связан и **кадровый, или персональный** "суверенитет". Данный "суверенитет" означает право местных сообществ выбирать, нанимать, назначать, повышать в должности и увольнять чиновников, служащих и рабочих. В принципе кадровый "суверенитет" призван обеспечить относительную независимость кадровой политики ОМСУ от прочих уровней управления. Отсюда, кадровый "суверенитет" включает в себя полномочие ОМСУ самостоятельно определять собственный штат сотрудников как в количественном, так и в качественном (или структурном) отношении. Сюда также входят полномочия принимать к сотрудникам меры поощрительного ил и, напротив, дисциплинарного характера.

**Финансовый (бюджетный и налоговый)** "суверенитет" означает полномочие общин самостоятельно, под свою ответственность и в рамках упорядоченного бюджета управлять доходами и расходами соответствующего муниципального образования. При этом самостоятельность управления доходами означает, что общины и их объединения могут в полной мере использовать все законодательно закреплённые за ними источники доходов. Уровень финансовой самостоятельности локальных коллективов определяется в зависимости от того, какую роль в местном бюджете играют местные налоги, взносы и сборы. Использование иных, т.н. внешних средств финансирования, как-то: дотаций, субсидий, субвенций, банковских кредитов, в конечном итоге, подрывает базу финансового "суверенитета" местных коллективов.

Итак, финансовый "суверенитет" предполагает право муниципальных образований самостоятельно управлять местными налогами, включая и право повышать ставку налогов, когда данное право закреплено законодателем. Финансовый "суверенитет" необходимо отличать от т.н. финансовой **автономии.** Вто же время между двумя этими понятиями и институтами права нет четкой границы. Финансовая автономия предполагает право нормативного регулирования налоговых и бюджетных вопросов, включая право введения новых налогов и сборов. Ясно, что финансовая автономия местных сообществ в тенденции может означать двойное (или даже тройное) налогообложения. Именно поэтому, финансовая автономия не входит в каталог "суверенитетов" местных сообществ.

**Планификационный** "суверенитет", ил и "суверенитет" в области планирования означает право местных сообществ осуществлять на соответствующей территории все те функции, которые поддаются планированию. Проще говоря, планификационный "суверенитет" должен обеспечить приоритеты будущего развития местного сообщества по всем направлениям, а не только в каких-то особых сферах жизнедеятельности. В известном смысле, планирование является повседневным делом всякого муниципального чиновника, а не только сотрудников отдела планирования. Среди примеров реализации планификационного "суверенитета" можно назвать: долгосрочные проекты в области жилищного и промышленного строительства, коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и культуры, развития инфраструктуры и коммуникаций. Данный вид местного "суверенитета", как и все прочие, не носит абсолютного характера и часто ограничивается центральными нормативными актами (например, в области строительных стандартов).

**Нормотворческий** "суверенитет" наделяет муниципальные образования правом самостоятельно и под свою ответственность осуществлять нормативное регулирование т.н. вопросов местного значения. Raison d‘etre данного "суверенитета", его "оправдание" заключается в правомерном стремлении государства сократить разрыв между нормоустановителем и адресатом нормы. Как раз на муниципальном уровне видно, что люди устанавливают правила поведения, прежде всего для самих себя, а не для других. Нормотворческий "суверенитет" оправдывается также и тем, что именно на уровне местных сообществ пространство правовой регламентации сокращается до обозримых пределов. Одновременно законодательная власть государственного уровня разгружается для выполнения уже не оперативных, а стратегических задач. С другой стороны, недостатком нормотворческого "суверенитета" является возможность бесконтрольного размножения таких местных актов, которые подрывают единство правового пространства в государстве, особенно если речь идет об асимметричной федерации.

**Социально-экономический** "суверенитет" представляет собой один из наиболее дискуссионных в рассматриваемом каталоге. Главным аргументом против такого муниципального "суверенитета" является то, что современная хозяйственная жизнь не всегда подконтрольна даже государственной власти. Достаточно в этой связи указать на феномен ТНК. Ещё менее она подвластна отдельно взятому муниципальному образованию. Таким образом, данный суверенитет имеет наиболее ограниченный радиус действия. Во всяком случае, он не распространяется на макроэкономический уровень, и призван лишь координировать деятельность хозяйствующих субъектов на территории соответствующего муниципального образования. Но это лишь экономический аспект данного "суверенитета". Что касается его социального аспекта то задача заключается в том, чтобы да сказать, в режиме реального времени использовать результаты эконом ческой деятельности соответствующих хозяйствующих субъектов в интересах жизнеобеспечения и развития данного локального коллектива, т.е. "здесь и сейчас" переводить экономические достижения в русло социального развития коллектива. Таким образом, несмотря на относительную; самостоятельность экономической компоненты, главным элементом данного "суверенитета" является всё-таки социальная сфера (прежде всего образование, здравоохранение и культура).Тем не менее, социальные цели и ориентиры не должны ставить под угрозу чисто экономические показатели жизнедеятельности муниципального образования.

**Социокультурный** "суверенитет" в известной степени является противоположностью социально-экономического. Если социально-экономический "суверенитет" подчеркивает идентичность первичных функций жизнеобеспечения любых муниципальных образований, то социокультурный "суверенитет" призван подчеркнуть самобытность, уникальность всякого отдельно взятого местного сообщества. В рамках социокультурного "суверенитета" речь идет, во-первых, о праве каждого муниципального образования сохранять этнокультурные, профессиональные, ремесленные традиции и по возможности создавать новые. Социокультурный "суверенитет" реализуется посредством муниципальной политики в области культуры, образования и спорта, при этом должно быть обеспечено решение тройной задачи, а именно социокультурный "суверенитет"

1) Способствует более тесному сближению местных жителей,

2) создает новые ниши для реализации духовного и творческого потенциала личности и

3) побуждает местных жителей к более активной интеллектуальной деятельности.

Дискуссионным остается вопрос о том, в чью пользу должен решаться конфликт, иногда возникающий между социально-экономическим и социокультурным "суверенитетами" конкретного коллектива. С одной стороны, трудно оспаривать онтологическую первичность социально-экономических потребностей человеческих коллективов. Пища, кров и тепло в домах как фундаментальные потребности важнее всех остальных. Однако в некоторых ситуациях (например, в условиях откровенного террора или геноцида) социокультурные потребности могут приобрести абсолютное значение. Так, человек не может отказаться от родного языка "в обмен на пищу, кров и тепло", не отказавшись при этом от человеческого достоинства.

## 1.5 Территориальная организация местной власти

Проблема территориальной организации местной власти не является проблемой муниципального права в собственном смысле. Используя терминологию французского коммунального права можно утверждать, что локальные коллективы (местные сообщества) представляют собой лишь разновидность иных территориальных коллективов. Отсюда, проблема территориальной организации местной власти включает в себя, по крайней мере, два взаимосвязанных блока:

1) Каким должно быть соотношение политического и собственно административного аспектов государственного территориального деления? Другими словами, являются ли локальные коллективы по преимуществу (а) низовыми административными органами или же они по необходимости обладают (б) политической индивидуальностью?

2) На каком уровне государственного территориального деления заканчивается уровень государственной власти и начинается уровень собственно местного самоуправления?

Рассмотрим оба этих блока:

1)что касается первого из них, то сначала следует установить правильную перспективу рассмотрения проблемы. Так, демократическая, ил и восходящая перспектива территориальной организации МСУ предполагает в качестве точки отсчета некую элементарную (низовую) территориальную единицу, т.е. локальный коллектив (фр.collectivite 1осаlе), или общину (нем.gemeinde). При таком микрополитическом подходе более крупные территориальные коллективы мыслятся как "вырастающие" из низших коллективов и последовательно "надстраиваются" друг над другом.

Напротив, монократическая, или нисходящая перспектива территориальной организации МСУ требует в качестве точки отсчета всю территорию данного государства. При таком макрополитическом подходе способы территориального деления заранее не заданы. Если восходящая перспектива заведомо исходит из того, что каждое местное сообщество обладает прежде всего самобытной политической индивидуальностью до при нисходящей перспективе политическая индивидуальность локального коллектива не считается аксиомой. При таком подходе территориальное деление государства возможно в терминах децентрализации политических полномочий вплоть до коммунального уровня и, следовательно, признаётся относительная политическая индивидуальность коммун. С другой стороны, возможно оно и в терминах деконцентрации административной компетенции в рамках единой вертикали государственной власти. В этом случае т.н. политическая самобытность низших коллективов не имеет никакого значения, она часто игнорируется в угоду управленческой целесообразности.

В первом случае (в условиях децентрализации) местным сообществам как бы октроируется политическая индивидуальность, но лишь тем из них, которые готовы удержать эту индивидуальность. Во втором случае (в условиях деконцентрации) местные сообщества так же, как и региональные образования, не обладают неприкосновенностью и могут быть трансформированы вплоть до ликвидации во имя "высших интересов государства, народа и т.п."

Таким образом, если восходящая (демократическая) перспектива в принципе несовместима с макрополитическим (этатистским) способом решения проблемы территориального деления на основе целесообразности и эффективности то нисходящая (административная) перспектива отнюдь не исключает микрополитическую (коммунальную) оптику, но обычно ограничивает ее, или же допускает в качестве субсидиарной. Отсюда, можно сделать вывод: восходящая перспектива в тенденции совпадает с идеологией анархосиндикализма, провозглашающей своей целью "конфедерацию ассоциаций свободных товаропроизводителей". Другими словами территориальное деление государства, осуществляемое в соответствии с восходящей перспективой, деструктивно для его целостности.

Следовательно, единственно приемлемой технологией политико-административного деления государства следует признать ту, которая основана на нисходящей перспективе, и которая вмещает в себя самые разные! типы локальных коллективов. Сюда относятся как местные сообщества с яркой политической индивидуальностью так и такие которые объективно неспособны претендовать на политическую самобытность и которые неизбежно представляют собой лишь locus ("вместилище") местной администрации.

2) Что касается второго блока проблемы то он имеет значение прежде всего для т.н. промежуточных территориальных коллективов. Теоретически возможно, что низовая т.е. элементарная территориальная единица государства (община, сommune, gemeinde), одновременно замыкает собой сферу местного самоуправления. Иначе говоря, все вышерасположенные звенья управления представляют собой органы государства. Однако на практике такое "безбуферное" совмещение самоуправляющихся локальных коллективов, с одной стороны, и административных единиц государства, с другой, весьма дискуссионно, поскольку порождает сразу две проблемы:

1) конфликт компетенции, когда низший коллектив считает определенную проблему "вопросом местного значения", а вышестоящие органы государственной власти рассматривают ее как собственную задачу;

2) пробел компетенции, когда ни низший коллектив, ни органы государственной власти не готовы рассматривать определенный вопрос как свой собственный; соответственно такой вопрос как бы остается в "ничейном пространстве".

Отсюда, необходим некий промежуточный уровень власти, который бы "медиатизировал" указанные проблемы, т.е. выступал в качестве "административного посредника" между плохо совместимыми технологиями государственного администрирования, с одной стороны, и местного самоуправления, с другой. Поэтому область собственно коммунального управления обычно является двухступенчатой. Так, во Франции сфера коммунального управления состоит из коммун (низовое звено) и департаментов (промежуточное звено), в Германии - соответственно, из общин (низовое звено) и округов (промежуточное звено).

Интересно, что попытка во Франции сделать сферу коммунального самоуправления трехступенчатой за счет создания на уровне выше департаментов т.н. режьонов оказалась малоуспешной. В какой-то степени, это объясняется тем, что режьоны являются, прежде всего, функциональными образованиями. По преимуществу они призваны обслуживать макроэкономические потребности Французской Республики, автономные политические и тем более социо-культурные функции они не выполняют. Политическая специфика режьонов заключается в том, чтобы обеспечить выполнение государственных программ на департаментальном и коммунальном уровнях управления. Таким образом, можно считать, что территориальное деление Франции представляет собой совмещение двух подсистем территориальных коллективов с двумя промежуточными звеньями в каждой из них.

1) Так, (нижняя) подсистема самоуправляющихся коллективов состоит из коммун и департаментов. При этом последние представляют собой буферное звено управления, в котором тесно взаимосвязаны и даже конкурируют между собой начала самоуправления и принципы государственного администрирования.

2) Этой подсистеме противостоит и (сверху) ее дополняет подсистема государственных территориальных коллективов. В нее входят (по нисходящей) центральные органы власти и режьоны. При этом последние выполняют роль буферного звена по отношению к нижней подсистеме управления (по нисходящей: департаменты + коммуны)

Как видим, территориальное деление Франции основано на принципе "двойного буфера" между малосовместимыми технологиями управления локальными коллективами, с одной стороны, и государственными территориальными коллективами, с другой. При этом роль "нижнего буфера" играет департамента функции "верхнего буфера" осуществляет режьон. Таким образом, "коммуна" снизу и "государство" сверху как бы дважды "опосредованы", т.е. одновременно отделены и связаны друг с другом посредством двух "промежуточных" коллективов т.е. посредством департамента и режьона.

В Германии округ (Kreis) является единственным буферным звеном управления, общим как для территориальной подсистемы коммунального самоуправления, так и для подсистемы государственного уровня. Иначе говоря, Kreis выполняет двойную, или "смешанную" функцию быть одновременно (1) высшим территориальным звеном местного самоуправления и (2)низшим территориальным звеном государственного управления. Проблема германского подхода заключается в том, что "смешанную" функцию можно осуществлять на основе двух совершенно противоположных идеологий.

1) Так, эту функцию можно понимать дуалистически как соприсутствие двух конкурирующих между собой "моделей" округа в том смысле, что окружные чиновники вправе самостоятельно определять, какие задачи оно будет обеспечивать в качестве "стражей государства" какие - в качестве "локальных патриотов".

2) Другое дело, когда эта функция понимается синтетически, т.е. как необходимость обеспечить взаимное усиление общегосударственных задач и локальных интересов. Но здесь речь идет не столько о математической точности в различении того и другого, сколько об искусстве управления и опыте каждого отдельно взятого окружного управленца. Речь идет об умении во всякой задаче увидеть одновременно и общегосударственный локальный аспект.

В России проблема территориальной организации местной власти, прежде всего, связана с неразвитостью концептуальной базы. Достаточно указать на то, что в российской правовой терминологии есть лишь один общепринятый термин, который в тенденции может обозначать как низовое, так и промежуточное муниципальное образование (район). Во всяком случае, в российском коммунальном праве отсутствует родовое понятие для обозначения элементарных муниципальных образований типа (нем.) Gemeinde или (фр.) commune. Данное обстоятельство можно считать не столько парадоксом, сколько досадным пробелом отечественного законодательства.

В частности, ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"(12.08.95) для обозначения локальных коллективов приводит различные видовые термины. При этом ввиду отсутствия родового понятия для элементарного муниципального образования из текста закона не видно, какие из перечисленных видов территориальных коллективов причисляются к роду первичных, самых низовых образований, а какие - к роду т.н. промежуточных уровней управления.

Так, п.1 ст.12 указанного закона гласит: "Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований - городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций".

Общепринятый термин для обозначения элементарного, т.е. низового муниципального образования (например, "община", "приход" и т.п.) помог бы найти более дифференцированный подход и к обозначению промежуточных территориальных коллективов. Дело в том, что понятие "район" может приобретать очень разный смысл. Так, логически статус района в значении административной единицы области или республики в составе России должен быть выше, чем статус внутригородского района. Таким образом, район в составе области, включающий в себя несколько урбанизированных поселений, вполне можно рассматривать в качестве промежуточного территориального коллектива.

С другой стороны, многие моноурбанистские районы (аналог немецких Gemeinde), т.е. сельские территории, подчинённые одному единственному городу (аналог немецкого округа (Кге1з), а также внутригородские районы в относительно крупных городах часто представляют собой низовой, а не промежуточный уровень местной власти. Данная тенденция сохраняется и в городах метрополисного типа. Например, в Москве первичным элементом власти, является районная управа, включающая в себя районное собрание и районную администрацию (см. ст.1 Закона города Москвы "О районной управе в городе Москве" от 11 сентября 1996 года). Однако с учетом того, что Москва одновременно является субъектом Российской Федерации, т.е. государством и муниципальным образованием (sic), районные управы с административной и финансовой стороны представляют собой лишь подразделения муниципального (или государственного?) образования под названием "Москва".

Другими словами, районные управы в указанных отношениях (в части формирования высших органов управления и бюджетов) не являются местными сообществами в смысле Европейской Хартии местного самоуправления. Отсюда, в Москве (и Санкт-Петербурге) "местное самоуправление" отличается значительной спецификой. В Москве эту специфику еще более ярко подчеркивает т.н. административный округ. Ясно, что административные округа Москвы не способны выполнять функции промежуточного звена управления, призванного смягчать "прямое столкновение" двух противоположных технологий власти: свободной ассоциации самоуправляющихся локальных коллективов, с одной стороны, и органов государственной власти, с другой. Они не способны это сделать, прежде всего, потому, что районные управы в Москве, как было показано, не являются, строго говоря, муниципальными образованиями. Очевидно, что московские административные округа не только номинально, но и реально представляют собой наступление государственного администрирования на локальные коллективы.

Но и в других российских регионах вопрос стоит не столько о защите, сколько о создании предпосылок местного самоуправления. Ясно, что районы областного или республиканского подчинения в функциональном отношении мало, чем отличаются от административных округов Москвы, т.е. являются средством концентрации государственной власти на субгосударственном уровне.

Далее, для относительно урбанизированных регионов и в порядке de lege ferenda можно предложить три рабочих понятия для последующей дифференциации уровней самостоятельных территориальных коллективов в России:

1) микрополис (ное сообщество) с населением от (Х)01 до (Х)000 чел. как элементарный локальный коллектив (аналог фр.commune и нем. Gemeinde)

2) макрополис (ное сообщество) с населением от (Х)001до (ХХХ)000 чел. как промежуточный территориальный коллектив (аналог фр. departament и нем. Kreis)

3) мегаполис (ное сообщество) с население свыше (ХХХ)001 чел. как смешанное коммунально-государственное образо6ание (аналог бывших метрополитенских графств Великобритании или французских режьонов).

## 1.6 Системы местного управления (Великобритания и США)

Главным формальным признаком, по которому отличаются друг от друга модели местного самоуправления, является количество органов первичной компетенции. Это позволяет выделить три основных типа моделей органов местного самоуправления (ОМСУ):

1) монистическая модель ОМСУ, при которой вся полнота первичной компетенции сосредоточена в одном единственном органе (напр., сходе односельчан), а все остальные органы обладают лишь делегированными полномочиями или наделяются разовыми поручениями;

2) дуалистическая модель ОМСУ, при которой первичная компетенция распределена между двумя главными органами (напр., между мэром и представительным собранием);

3) триалистическая модель ОМСУ, при которой первичная компетенция распределяется между тремя органами (напр., между бургомистром, представительным собранием и т.н. магистратом, т.е. "малым советом");

Использование управленческих моделей монистического типа означает необходимость жесткого выбора между "всевластьем коллегиального органа" (например, схода) и "всевластьем монократического органа" (напр. старосты). В современную эпоху возрастающего усложнения социальных связей столь жесткая альтернатива весьма дискуссионна. Тем не менее, англо-американской школе местного самоуправления удалось именно в современную эпоху разработать удовлетворительный вариант управленческой модели монистического типа (т.н. комиссионная модель управления, см. ниже). Но, как правило, концептуальное осмысление и институционализация ОМСУ предполагает применение дуалистической модели управления. Рассмотрим ее основные варианты:

### 

### Сильный совет - слабый мэр

Данная форма ОМСУ является классическим способом реализации на локальном уровне принципа представительной демократии. Более того, данную форму можно рассматривать как коммунально-правовой аналог принципа верховенства парламента, но с той оговоркой, что местный выборный совет является не законодательным, а управленческим органом. В рамках рассматриваемой модели местная власть организуется на началах (1) коллегиальности и (2) координации. Противоположные же принципы (1а) единоначалия и (2а) субординации ослаблены, поскольку изначально ограничены полномочия их носителя т.е. монократического органа "Слабость" мэра носит институциональный характер, поскольку он избирается не населением, а членами муниципального совета из своего состава.

Таким образом, первичная компетенция распределена между двумя основными органами крайне асимметрично: основная власть сосредоточена в выборном совете, который "осуществляет управление местными делами в основном через систему отраслевых комитетов" 23.С.80. Мэр выполняет лишь оперативно-исполнительные функции, он "может предлагать совету принятие тех или иных нормативных актов, а также председательствует в совете" 23.с.80. Следует отметить, что "слабый мэр" по необходимости является и "слабым председателем", т.е. в основном является лишь пассивным координатором процесса заседания без каких-либо существенных административных полномочий. Муниципальный совет обладает также первичными полномочиями в области местного хозяйства, местных финансов и решает кадровые вопросы.

Среди немногих достоинств данной системы можно назвать (1) прозрачность и подконтрольность монократического органа ("слабого мэра") выборному совету; (2) двойную ответственность членов совета и выборных сотрудников его отраслевых комитетов: с одной стороны, они несут административную ответственность, с другой стороны, они подлежат политической ответственности.

К недостаткам следует отнести (1) структурно обусловленную слабость монократического органа общей компетенции; (2) примат политических интересов над управленческими вопросами и как следствие негативное воздействие фракционной борьбы членов совета на эффективность административной работы.

### 

### Сильный мэр - слабый совет

По мнению ряда исследователей, в частности А.И. Черкасова данная модель возникла как реакция на недостатки уже рассмотренной модели и, например, в США стала вытеснять систему "слабый мэр - совет" начиная со второй половины XIX в... «Сильный мэр должен был стать политическим и административным лидером муниципалитета, ответственным за его общий политический курс и разработку программ городского развития." 23с.84-85. Во-первых, в рамках рассматриваемой системы управления были значительно ограничены полномочия выборных должностных лиц в пользу назначаемых мэром специалистов. Таким образом, рассматриваемая система управления представляет собой инверсию предыдущей: первичная компетенция здесь также распределена крайне асимметрично, но уже в пользу монократического, а не коллегиального органа ("сильный мэр"). "Избираемый населением мэр имеет право вето на решения совета, которое чаще всего может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего. Мэр подготавливает рекомендации в рамках нормотворческой компетенции совета, отвечает за составление и исполнение муниципального бюджета, единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, распределяет полномочия между муниципальными департаментами, осуществляет их реорганизацию" 23.С.86

Среди достоинств рассматриваемой модели следует назвать:

1) восстановление единой вертикали апланирования, бисполнения, контроля в рамках монократического органа общей компетенции (-"сильный мэр"). При этом мэр, как правило, обеспечивает реализацию института персональной ответственности на всех стадиях восстановленной вертикали власти;

(2) повышение роли а) кадрового и б) профессионального элемента в персональном составе всех подразделений ОМСУ;

Недостатки данной модели по необходимости являются продолжением ее достоинств. Здесь следует выделить следующие структурные слабости:

1) совмещение в едином монократическом органе политических и административных функций. Как справедливо отмечает А.И. Черкасов, "система ... предполагает, что мэр должен быть одновременно (курсив мой - С.К.) и хорошим политическим лидером, и умелым, компетентным администратором. Однако эти качества далеко не всегда могут быть совмещены в одном человеке"23.с.86

2) имманентный данной системе принцип "сдержек и противовесов", который уместен на уровне государственного управления, но как принцип коммунального управления является весьма дискуссионным. Учитывая, что легитимность и представительного совета, и монократического органа управления одна и та же (оба органа избираются непосредственно населением), то объективно между ними может возникнуть конкуренция. Другими словами, при нежелании искать пути компромиссных решений оба органа предпочитают тратить свою энергию (и, следовательно, деньги налогоплательщиков) на политическую междоусобицу, а не на решение насущных проблем соответствующего коллектива;

3) особые дискреционные полномочия мэра, которые возникают в связи с институтом персональной унии политического лидера и главного администратора. "Сильный мэр" как носитель этой унии по инерции, т.е. независимо от субъективных характеристик, аккумулирует особую власть, непрозрачную и неподконтрольную ни представительному органу, ни местному населению. Дискреционные "полномочия" как особый капитал власти гарантирован любому "сильному мэру", независимо от его личных и деловых качеств. Другими словами, человек - в принципе непригодный как управленец в любой другой модели - в системе "сильный мэр - совет" может по инерции удерживать власть, аккумулированную его предшественниками. Отсюда, некомпетентность "сильного мэра" как администратора может отчасти быть компенсирована политическими ресурсами самой должности.

### Комиссионная система местного управления

Данная система интересна как в теоретическом, так и историческом аспекте. В теоретическом плане комиссионная система представляет собой попытку отказаться от монократического элемента управления. При этом на практике такой отказ не обязательно обеспечивает усиление демократического элементами может означать усиление и олигократического аспекта управления, т.е. местных "серых кардиналов".

С исторической точки зрения данная система интересна тем, что она имеет чисто эмпирическое, а не теоретическое происхождение. Как отмечает А.И. Черкасов, "впервые данная система была введена в г. Галвестон (штат Техас) в самом начале XX в. после того как город постигло сильное наводнение, вызванное мощным ураганом. С преодолением последствий стихийного бедствия система "слабый мэр - совет", функционировавшая в то время в Галвестоне, не справилась. Сложившаяся ситуация побудила группу видных жителей города, преимущественно бизнесменов, образовать новое городское правительство (в форме совета комиссионеров) и возглавить работы по преодолению последствий стихийного бедствия". 23.с.96.

Один из комиссионеров в качестве primus inter paris обычно выполняет функции "слабого мэра". Он координирует заседания комиссионеров, но основная его задача заключается в том, чтобы руководить деятельностью подконтрольного ему департамента. По свидетельству А.И. Черкасова, "приблизительно 13 городов в США с комиссионной формой местного управления функционирует в штате Алабама. Совет комиссионеров здесь состоит из трех членов... обязанности обычно распределяются следующим образом: первый курирует вопросы общественной безопасности, второй -административные вопросы (включая финансы и коммунальные услуги), а третий член отвечает за общественные работы.23.с.95.

Достоинства этой системы заключаются в (1) компактности органа управления (3-5 человек); (2) в экономичном совмещении в одном институте функций представительного собрания и собственно административного органа; (З) высокий уровень специализации комиссионеров.

Среди недостатков следует отметить: (1) "круговую поруку" безответственности среди комиссионеров; (2) отсутствие единого органа общей компетенции; (З) недостаток профессионализма и квалификации комиссионеров, которые "будучи профессиональными политиками, редко являлись хорошими администраторами" (23.с.97

### 

### Совет - управляющий

Как отмечает А.И. Черкасов, "главной отличительной чертой системы "совет - управляющий" является деловой, прагматический подход к вопросам городского управления, акцент на его эффективность"23.с.91.Данная система особенно интересна с юридической точки зрения, поскольку фактически представляет собой "экспансию" частного права в область публично-правовых отношений. По справедливому замечанию американского исследователя Д. Бергмана, смысл данной системы заключается в том, чтобы "построить управление городом по таким же принципам, по каким функционирует эффективная корпорация частного права, отделив при этом политику от администрации"23.с.91

В самом деле, управляющий во многом выполняет функции, аналогичные полномочиям "сильного мэра", но в отличие от последнего он освобожден от квазиполитических (церемониальных) функций. Институт мэра сохранен, но имеет в основном рудиментарный характер: в качестве primus iпtеr рeris мэр председательствует в небольшом по составу совете, он лишен права вето и каких-либо существенных административных полномочий.

Специфика системы "совет - управляющий" заключается в том, что ее можно интерпретировать как в терминах дуалистической, так и триалистической модели управления. В последнем случае, система приобретает следующий вид: представительное собрание - управляющий - мэр. Роль последнего как политического арбитра между двумя первыми органами неизбежно возрастает в тех муниципалитетах, в которых увеличивается бремя социальных, этнических или расовых проблем.

К достоинствам этой системы следует отнести (1) высокий профессионализм администрации, поскольку управляющий, будучи профессиональным менеджером, старается подбирать своих сотрудников на основе не политических, а деловых качеств; (2) стремление освободить сферу обыденного, рутинного управления от контекста политической борьбы, т.е. сознательное стремление при любых обстоятельствах отделять управление от политики. (З) принципиальная возможность использовать институт мэра в качестве инструмента политического арбитража при возникновении разногласий между советом, с одной стороны, и управляющим, с другой;

К недостаткам этой системы следует отнести (1) технократическую природу принципа системы "совет - управляющий" (ввиду этого данный принцип малопригоден для муниципалитетов с острыми этническими, социальными и экономическими проблемами); (2) практическую нелигитимность управляющего и тем более его ближайших сотрудников – технократов (данное обстоятельство, в частности, значительно ослабляет позиции управляющего, как в отношении совета, так и в отношении "церемониального мэра").

## 

## 1.7 Системы местного управления (Германия и Франция)

Коммунальное право континентальной Европы всегда радикально отличалось от аналогичного права англо-американской традиции. В Великобритании и США и теоретики, и практики вполне в духе common law намеренно не различали государственное управление, с одной стороны, и местное самоуправление, с другой. Напротив, местное самоуправление в континентальной Европе со времен Французской революции 1789 г. и отчасти доныне понимается как "свобода от или против государства". Правда, следует отметить, что антиэтатистские тенденции идеологии местного самоуправления в настоящее время не имеют существенного влияния. В этом смысле интересна эволюция постмонархических реформаторов Франции, которые очень скоро из "почти анархистов" превратились в убежденных государственников. Поэтому они постарались нейтрализовать исходный радикализм тезиса о том, что французские коммуны должны быть "свободны от государства".

В Германии известный прусский реформатор барон фон Штайн и вовсе отказался от якобинского понимания коммунального управления и выдвинул контридеологему. Фон Штайн понимал местное самоуправление как "свободу в государстве". В Прусском Городском Уложении от 19 ноября 1808 года фон Штайн определяет смысл местного самоуправления следующим образом: "Гражданское (т.е. полноправное - С.К.) население приобретает неделимое право управлять делами своего сообщества. Все воздействие государства ограничивается лишь надзором за тем, чтобы ничто не предпринималось против цели государства и чтобы соблюдались действующие законы" 42.с. 15.

Таким образом, в континентальной Европе в отличие от Великобритании и США для местной власти были изначально характерны элементы дуализма управления. Так, соответствующие институты, например, во Франции la tutelle (="опека"), в Германии die Aufscht (="надзор"), изначально обеспечили соприсутствие власти государственных органов на уровне коммунального самоуправления. Итак, коммунальноя власть в континентальной Европе по необходимости носила дуалистический характер. Дуализм вообще был характерен для местного управления и средневековой Европы. В этой связи представляет интерес традиционное для свободных городов европейского Средневековья магистратское управление.

### Магистратская система местного управления

Классический вариант этой системы управления напоминает англоамериканскую модель "сильный совет - слабый мэр". Другими словами, классическая магистратская модель является континентальным аналогом системы верховенства представительного органа. Следовательно, в магистратской модели традиционного типа председатель совета является лишь primus inter pares вся власть сосредоточена в самом совете. Отличие от англо-американской модели "сильный совет - слабый мэр" заключается лишь в том, что магистратская система является бикамеральной и следовательно имеет двух председателей.

Помимо городского собрания (="большого совета") действует еще и магистрат (="малый совет"), которому и принадлежат основные полномочия действительной власти. С теоретической точки зрения классическая магистратская модель представляет собой попытку совмещения двух элементов управления:

1) Демократического (=городское представительное собрание) и

2) олигократического (="совет патрициев"). При этом монократический орган (председатель соответствующего совета) играл второстепенную роль, т.е. выполнял в основном координирующие и представительные функции.

Основной недостаток классической магистратской модели заключается в том, что рано или поздно она по инерции трансформируется и приобретает квази-монистический характер. Образно говоря, монократический элемент управления (председатель большого или малого совета) может "мстить" за свое неполноценное присутствие двояким образом:

1) поскольку магистратская система предусматривает для каждого совета особого председателя, то они, будучи ограничены во власти внутри соответствующего коллегиального органа, могут направлять свою энергию вовне. Как персонифицированные политические антиподы они в отношении друг друга могут избрать стратегию постоянного конфликта;

2) ввиду необходимости смягчения указанного персонифицированного конфликта, магистратская система объективно тяготеет к рецепции института персональной унии. Другими словами, рано или поздно вместо двух примерно равнозначных "слабых председателей" появляется один "сильный бургомистр", который и сочетает функции председателя магистрата с полномочиями главы местной администрации. При этом "большой совет" сохраняет своего отдельного председателя в его прежнем качестве простого координатора заседаний. Бургомистр (он же председатель "малого совета") со временем объективно приобретает малопрозрачные и неподконтрольные полномочия, которыми в классической магистратской системе не обладал ни один из двух председателей;

В настоящее время классическая магистратская модель в чистом виде уже нигде не существует. В современной Германии, а именно в землях Гессен, Бремен и в городских общинах земли Шлезвиг-Хольштайн, действует т.н. квази-магистратская система (unechte Magistratsverfassung). Так же, как и в классической магистратской системе, современный немецкий магистрат ("малый совет", "верхняя палата") является важнейшим органом местного управления. Магистрат в основном состоит из сотрудников, работающих на профессиональной основе, которые возглавляются бургомистром. Последний является председателем магистрата и в качестве главы местной исполнительной власти избирается из состава "большого совета' Таким образом, глава местной администрации одновременно является главой магистратами не собрания городских представителей (="большой совет"). В последнем избирается особый председатель, наделенный церемониальными функциями.

Среди достоинств современной квази-магистратской системы следует назвать:

1) механизм т.н. двойного сита, или двухступенчатого отбора членов магистрата, которые сначала избираются населением в городское собрание (="большой совет"), а затем уже в магистрат. Если первый уровень отбора является чисто политическим, то при выборах магистрата очень важное значение приобретают деловые и профессиональные качества претендента в "малый совет"(="городское правительство");

2) принцип двухступенчатого положительного конфликтам именно (1) между "большим советом" и "малым советом"; (2)между председателем "большого совета", с одной стороны, и бургомистром в качестве главы магистрата, с другой;

З) механизм многоступенчатого непосредственного контроля за: (1) Деятельностью бургомистра со стороны магистрата; (2) деятельностью магистрата со стороны городского собрания ("большого совета"); (З)деятельностью городского собрания со стороны местного населения;

Среди недостатков магистратской системы следует отметить:

1) присущий магистрату технократический стиль управления, т.е. определенный иммунитет (и в тенденции безразличие) членов "городского правительства" по отношению к политическим требованиям местного населения, поскольку магистрат не несет непосредственной солидарной, ни персональной ответственности перед гражданами;

2) возможность негативного (деструктивного) конфликта между главными органами магистратской системы, особенно "большим советом" и "малым советом".

### 

### Квази-бицефальная система управления

Среди наиболее распространенных моделей местного управления в континентальной Европе следует отметить квази-бицефальную систему. В отношении данной системы, на наш взгляд, предварительно следует осуществить процедуру, которую Конфуций называл "исправлением имён". Дело в том, что квази-бицефальная система формально-юридически считается дуалистической, т.е. включает в себя "только" (1) Коллегиальный орган (совет представителей) и (2) монократической орган (главу администрации). Однако фактически речь идет о триалистической системе управления. К двум перечисленным органам управления по ряду причин следует добавить третий элемент, а именно аппарат администрации как олигократический орган. Последний обладает относительной автономией не только по отношению к представительному собранию, но и по отношению к главе администрации. Триалистическая квази-бицефальная система представлена двумя основными типами, которые условно можно назвать "германским" и "французским".

### 

### Квази-бицефальная система смешанного управления (Германия)

Повторяем, что речь идет о латентной триалистической системе, которая получила широкое распространение в Федеративной Республики Германия. От уже рассмотренной магистратской модели она отличается отказом от принципа бикамерализма, согласно которому основной орган местного управления подразделяется на "большой совет" и "малый совет". В рамках рассматриваемой системы первичная компетенция последовательно распределяется не между двумя, а между тремя органами: (1) представительным советом - (2) главой местной администрации - (3) аппаратом администрации.

Третий (олигократический) элемент управления является латентным. Другими словами, формально-юридически в качестве самостоятельных органов признаются лишь представительное собрание (=демократический институт) и глава администрации (=монократический институт). Тем не менее, повседневная, рутинная власть на муниципальном уровне распределяется не между представительным собранием и главой администрации,а между этим последним и, как правило, малоизвестными олигократами из муниципалитета.

Местная администрация в Федеративной Республике Германия представлена двумя основными типами "олигократа": (1) специалистом, работающим на профессиональной основе; (2)депутатом представительного собрания, избранным или кооптированным в администрацию для осуществления деятельности в соответствии со своей основной специальностью на непрофессиональной основе (Nebenbeamter или Enrenbeamter). Основное отличие между этими типами заключается в том, что Nebenbeamter в отличие от Hauptbeamter не состоит на государственной службе. Депутаты-специалисты, работающие по профилю в местной администрации на непрофессиональной основе, не получают регулярного жалованья, а получают лишь умеренную компенсацию в связи с расходами в рамках их коммунальной деятельности, включая компенсацию за упущенную выгоду.

Специфика немецкого варианта триалистической системы заключается в последовательном соблюдении принципа смешанного, или синтетического управления. Данный принцип следует понимать двояко. Во-первых. согласно этому принципу община=Gemende или округ =Кгeis на соответствующей территории и в контексте т.н. собственного круга полномочий =eigener Wirkungskreis. осуществляют все функции 1 коммунального и 2 супра-коммунального характера. Отсюда, глава соответствующего территориального коллектива при решении любого вопроса совмещает функции 1главного администратора местного сообщества и 2 фактического представителя интересов государства. Таким образом, здесь на одном и том же уровне управления совмещаются локальные и государственные интересы.

Во-вторых, согласно принципу синтетического управления местное сообщество может действовать не только как самоуправляющаяся единица, но и как орган государственного управления. Это означает, что община не может действовать лишь на основе приоритета собственных задач и обязана осуществить "как свои собственные" делегированные государственные полномочия. Отличие между собственным и делегированным кругом полномочий заключается, прежде всего, в том, что исполнение делегированных государственных функций подлежит режиму внешнего финансирования, а также режиму ограниченного административного надзора со стороны государства. В любом случае, принцип синтетического управления означает необходимость сочетать демократические принципы управления с монократическими при решении любого вопроса.

С формальной стороны механизм синтетическогосмешанного управления реализуется посредством института персональной унии, который призван обеспечить прочную связь между коллегиальным и монократическим органами МСУ. Иначе говоря, речь идет о совмещении бургомистром как функций главного администратора, так и функций председателя представительного совета. По чисто формальным признакам система смешанного управления подразделяется на

1. модель "северогерманского совета", которая действует в землях Северный Райн-Вестфалия и Нижняя Саксония;

2. модель "южногерманского совета", которая действует в Баварии и Баден-Вюртемберге,

3. т.н. бургомистерскую модель, которая действует в Райнланд-Пфальце, Саарланде и частично в земле Шлезвиг-Хольштайн.

Рассмотрим коротко эти модели:

1. Модель "северогерманского совета" формально закрепляет верховенство представительного органа, который несёт основную ответственность за выполнение коммунальных задач. Бургомистр избирается из состава совета и на непрофессиональной основе осуществляет функции координатора заседаний совета. Какими-либо непосредственными исполнительными полномочиями он не обладает. Вся текущая исполнительная власть сосредоточена в руках особого монократического органа. Указанный "директор общины", или "директор города "не только обеспечивает реализацию решений совета, но и представляет общину или город вовне. Как видим, в этой части данная модель напоминает англо-американскую систему "совет - управляющий", с которой она связана и генетически. Тем не менее, директор общины теоретически обладает лишь делегированными полномочиями.

Первоначально совет обладал "административным суверенитетом" и в принципе мог изменить как объём, так и характер полномочий "директора общины", или "директора города". Однако по мере развития законодательной базы коммунального управления в Северной Германии сначала была закреплена дуалистическая разверстка компетенции между представительным советом и "директором общины". Позднее, указанная разверстка приобрела триалистический характер, поскольку самостоятельными компетенциями теперь обладает также и третий (коллегиальный) орган, а именно т.н. исполнительный комитет, который формируется из членов совета и выполняет функции своеобразного "городского правительства".

2. Модель "южно-германского совета" формально также является вариантом дуалистической системы управления. Главным органом является представительное собрание, которое принимает принципиальные решения, решает важные кадровые вопросы, а также вопросы планирования и контроля. Вторым по статусу является бургомистр, т.е. глава исполнительной власти. Бургомистр в Южной Германии избирается непосредственно населением и обладает независимыми от совета полномочиями, особенно в области текущего управления. Помимо этого, бургомистр фактически обладает исключительными (и дискреционными) полномочиями в области делегированных государственных задач. Он также осуществляет функции представительства местного сообщества вовне. Особенностью рассматриваемой модели является последовательная реализация принципа персональной унии: бургомистр является не только главой местной администрации, но и по должности осуществляет функции председателя совета с правом отлагательного вето.

3. Бургомистерская модель во многом напоминает уже рассмотренную модель "южно-германского совета". Основное отличие заключается в том, что в бургомистерской модели глава местной администрации избирается из состава совета, а не посредством прямого народного голосования. Тем не менее, независимо от совета бургомистр обладает значительными прерогативами. Бургомистерская модель так же, как и магистратская система МСУ, может быть реализована в классической форме и неклассической форме. В классической бургомистерской модели глава местной администрации исполняет свои обязанности как почётную миссию и как продолжение своего депутатского мандата, т.е. является. В неклассической бургомистерской модели глава местной администрации является, так сказать, штатным управленцем и выполняет свои полномочия на профессиональной основе.

В рамках бургомистерской модели также реализуется принцип персональной унии, однако достаточно дифференцированно. В частности, в некоторых сельских общинах земли Шлезвиг-Хольштайн действует классическая бургомистерская модель, т.е. бургомистр исполняет полномочия не непрофессиональной основе и, следовательно, является Ehrenbeamter. Такой бургомистр по закону (напр. земли Шлезвиг-Хольштайн) одновременно является председателем представительного совета. Однако в тех общинах Шлезвиг-Хольштайн, где действует неклассическая бургомистерская модель, бургомистр лишь может быть избран председателем совета из состава депутатов. Неклассическая модель действует также и в сельских общинах земли Саарланд. В случае, если совет избирает иного председателя, т.е. небургомистра, то персональная уния не реализуется и возникает ситуация "потенциального двоевластия", характерная для классической магистратской системы.

Специфика квази-бицефальной системы смешанного управления определяется тем, что монократический орган в одно и то же время и в одном и том же отношении является и агентом государственной власти, и представителем местного сообщества. Отсюда, основное достоинство этой системы, а именно: всякий вопрос местного значения в ходе его решения приобретает государственно-правовой смысл. С другой стороны, всякое делегированное государственное полномочие должно быть реализовано с тщательным соблюдением местной специфики, включая прежде всего личные, а также корпоративные интересы местного населения.

Главный недостаток смешанного управления заключается в том, что при такой системе невозможно установить некий общий критерий, позволяющий при решении любого вопроса соблюсти государственные приоритеты, не ущемляя в то же время некоторые локальные интересы. Отсюда, всегда сохраняется двойная опасность, а именно: (1)опасность недопустимого упрощения сложных вопросов управления; (2)опасность скрытого местничества, т.е. стремления местной власти всякий вопрос локального значения относить к разряду вопросов "высшей государственной важности". Эта опасность особенно рельефна там, где локальная политическая жизнь сводится к защите корпоративных интересов местных политиков.

### 

### Квази-бицефальная система дуалистического управления (Франция)

Данная система получила распространение во Франции. От родственной германской системы ее отличает иное понимание роли и значения монократического органа. Речь идет об ином коммунально-правовом статусе французского мэра в отличие от статуса и полномочий немецкого бургомистра. Так концепция коммунального управления в Федеративной Республике Германия в принципе исходит из унитарной системы "сдержек и противовесов", согласно которой приоритет монократического органа (=бургомистра) "ослабляется" прежде всего, по горизонтали, т.е. формально-юридически лишь со стороны представительного собрания. Напротив, концепция коммунального управления во Франции исходит из удвоенной системы "сдержек и противовесов'. Таким образом, на уровне местного самоуправления во Франции как бы восполняется структурная слабость унитарного государства: фактическое лидерство мэра ограничивается не только по горизонтали (со стороны совета коммуны), но и по вертикали (со стороны департамента).

Дуалистической эта система является потому, что французская коммуна не имеет такого же синтетического круга полномочия, как немецкая община. В значительной степени, это объясняется тем, что в отличие от немецкой концепции местного самоуправления ="свобода в государстве в основе французской идеологии местного самоуправления лежат сразу две идеологемы ("свободы от государства "+"свобода в государстве") Отсюда, французский мэр как представитель коммуны не может в качестве такового как "свои собственные" задачи одновременно выполнять супракоммунальные идем более, делегированные государственные полномочия.

Посредством особого института т.н. "раздвоения функций" французский мэр попеременно действует в двух отграниченных друг от друга режимах, а именно: 1 в качестве главы местной администрации и 121 в качестве агента государственной власти. При этом - согласно французской идеологии местного самоуправления - первый круг полномочий по возможности не должен соприкасаться со вторым. Таким образом, одна из главных задач коммунального права Франции заключается в том, чтобы закрепить формально-юридическое "раздвоение» мэра и по возможности четко отделить круг его полномочий в качестве главы местной администрации от его функций в качестве низшего звена государственного управления. Коротко рассмотрим, как действует механизм "раздвоения функций" в системе французского местного самоуправления.

Как отмечают Жан-Бернар и Жан-Франсуа Оби, "Наша административная система исходила из гипотезы "функционального раздвоения", т.е. гипотезы, согласно которой административный орган попеременно действовал от имени отдельных субъектов публичного права. Вплоть до реформ децентрализации ...префекты являлись частью таких органов... поскольку они представляли то государство, то департаменты и регионы, то децентрализованных субъектов публичного права.

Реформы децентрализации подтвердили положение мэра в системе "функционального раздвоения", поскольку он до сих пор ...осуществляет как коммунальные, так и государственные компетенции"28.с.86

Коммунальные компетенции мэра подразделяются на три группы.1В первую группу входят те полномочия мэра, в осуществлении которых он независим от совета коммуны. Это, прежде всего его полицейские функции, т.е. полномочия в области общественной безопасности и правопорядка. Во вторую, группу входят полномочия, связанные с управлением системой муниципальных услуг и, прежде всего решение кадровых вопросов. В третью группу входят различные полномочия, связанные с исполнением конкретных решений совета коммуны.

Государственные компетенции мэра поддаются определению только с формальной стороны, а именно: это любые делегированные полномочия, осуществляемые в рамках иерархического подчинения мэра префекту и правительству. Если мэр, по каким-то причинам, не исполняет эти свои функции, то префект соответствующего департамента может реализовать их в режиме "административного замещения" (pouvoir de substitution). 28.С.88. В частности, в эту группу полномочий входят публикация нормативных актов, организация коммунальных выборов, надзор за системой начального образования и т.п.

Указанные реформы децентрализации (1982 г.) изменили статус префекта. Речь, прежде всего, идет о контрольных функциях префекта, который утратил почти всю совокупность полномочий, присущих ему до 1982 года в качестве главы исполнительной власти департамента. Однако префект "остается представителем государства в департаменте и представляет каждого министра"46.с.116. Указанные контрольные функции префект отчасти делегирует супрефектам. Последние возглавляют особые административные единицы департамента (т.н. аррондисменты). Аррондисменты не являются муниципальными образованиями, а лишь обозначают территорию, на которую распространяется власть соответствующих супрефектов. "Последние являются помощниками префекта в своем округе, осуществляют административный контроль за деятельностью расположенных на их территории коммун. В случае, если супрефект сочтет какое-либо решение местного органа незаконным, он направляет его префекту, который вправе передать дело в административный суд"23.с.56

Таким образом, власть французского мэра ограничивается и по горизонтали, и по вертикали, причем в последнем случае даже дважды: (1) непосредственно со стороны супрефекта соответствующего аррондисмента и (2) опосредованно со стороны префекта департамента. Как видим, институты префекта и супрефекта представляют собой не иное что, как способ деконцентрации власти государства. Отсюда, согласно концепции французского коммунального права префект и супрефект являются, прежде всего, агентами государственной власти и представителями ее интересов на локальном уровне.

В этой связи возникает вопрос: на каком основании агенты государства могут ограничивать власть органов местного сообщества, не нарушая одновременно принцип самоуправления? С одной стороны, местное самоуправление по определению в своей области совершенно самодостаточно, и любое вмешательство государства в эту область можно истолковать как недопустимое. С другой стороны, местное самоуправление представляет собой лишь управления в собственном смысле. Последнее же в эпоху существования национальных государств опять-таки по преимуществу совпадает с государственным управлением. Круг логически замыкается: местное самоуправление одновременно не может быть государственным управлением и не может не быть таковым. Во Франции данную логически неразрешимую апорию на практике нейтрализуют следующим образом:

1) на коммунальном уровне управления определяется орган, который отвечает за смычку государственного управления и местного самоуправления (=мэр);

2) данный орган в качестве связующего звена управления в единой вертикали власти имеет две различные "ипостаси": одновременно агента государства и представителя местных интересов. Во Франции это называют, как мы видели ("функциональное раздвоение").

3) данный орган попеременно действует "то от имени коммуны, то от имени государства"28.с.86. Другими словами, в отличие от немецкого бургомистра французский мэр должен не синтезировать свои государственные и локальные функции, а напротив сознательно и тщательно разграничивать их. Таким образом, в каждом конкретном случае все агенты правоотношений должны иметь возможность по некоторым формальным критериям определить, действует ли мэр в качестве агента государства или же в качестве главы местной администрации.

Основное достоинство дуалистического управления заключается в том, что в отличие от рассмотренной германской системы деятельность мэра становится более прозрачной как для агентов государства, так и для местного населения, а также для всех третьих лиц. Отсюда, возрастает предсказуемость развития правоотношений с участием монократического органа коммуны.

Среди недостатков данной системы можно отметить следующие:

1) опасность волюнтаризма, поскольку нет гарантии, что во всякой конкретной ситуации "среднестатистический мэр" всегда правильно выбирает оптимальный режим управления. Иными словами, мэр может действовать в качестве государственного агента там, где уместнее отстаивать интерес местного сообщества (например, в вопросах его жизнеобеспечения). С другой стороны, в пограничной ситуации мэр может отстаивать и явно местнические позиции (вплоть до корпоративных потребностей местной политической верхушки) в ущерб своим функциям в качестве защитника государственных интересов.

2) опасность ложной интерпретации действий мэра в конкретной ситуации, особенно в средствах массовой информации. Так, французский мэр объективно более уязвим, чем немецкий бургомистр, поскольку политические противники мэра на государственном уровне управления могут найти "доказательства" его некомпетентности как агента государственной власти. С другой стороны, внутрикоммунальные противники мэра всегда могут привести "аргументы» в пользу его непригодности защищать интересы местного сообщества. Таким образом, французский мэр объективно несет "двойной груз недоверия" как со стороны государственных органов, так и со стороны соответствующего территориального коллектива.

## 

## 1.8 Функции и полномочия органов МСУ

Органы управления местных сообществ по определению являются административными. Для их классификации неуместно использовать теорию разделения властей: местные сообщества не обладают самостоятельной законодательной властью ни - тем более - властью судебной. Местные сообщества не являются государствами, поэтому и муниципальный совет не является аналогом законодательного органа. Деятельность всякого муниципального органа власти является властно-распорядительной. Данное обстоятельство не исключает возможность и даже необходимость осуществления других функций, но все иные функции носят вспомогательный характер по отношению к задачам управления. Рассмотрим основные ОМСУ, а также их функции.

### 

### Представительный орган муниципального образования. Муниципальный совет

В отличие от общегосударственного законодательного собрания муниципальный совет является не только представительным, но и административным органом общей компетенции. Члены муниципального совета избираются на основе всеобщего, прямого избирательного права. Количественный состав совета, как правило, зависит от количества населения данного муниципального образования. Так во Франции при населении до 100 человек совет коммуны не может включать в себя более 9 членов. При населении - от 100 до 499 человек - количество членов совета может достигать 11. При населении - от 500 до 1499 человек в состав муниципального совета могут входить до 15 членов и т.п. Наиболее крупные коммуны (от 300 тыс. населения) могут выбирать в совет до 69 представителей.28.с.81Срок полномочий муниципального совета обычно весьма продолжителен (во Франции, например, 6 лет).Совет должен регулярно собираться на заседания (например, во Франции не реже одного раза в три месяца). Посредством регулярных заседаний совет реализует три важнейших функции:

1) во-первых, определяются позиции фракций и политических групп совета по вопросам повестки дня;

2) во-вторых, происходит обмен мнений и сближение позиций;

3) в-третьих, принимается согласованное окончательное решение от имени всего совета;

К порядку проведения регулярных заседаний предъявляются следующие требования:

1) заседание должно проходить, во-первых, гласно (т.е. не только депутаты, но в принципе и все заинтересованные лица, особенно эксперты должны иметь возможность открыто обсуждать соответствующий пункт повестки дня) и, во-вторых, публично (т.е. в идеале любой житель муниципалитета должен иметь право получать своевременную информацию о ходе заседания). В любом случае в зал заседаний должен быть обеспечен доступ представителям СМИ);

2) председатель должен полно и точно указать пункты повестки дня. Включение дополнительных пунктов после акта обнародования повестки дня допускается лишь на условиях, оговоренных в статуте муниципального совета;

3) информация о месте, времени заседаниям также о повестке дня должна быть заблаговременно доведена до сведения всех заинтересованных лиц, прежде всего депутатов. Формой оповещения может служить стандартный акт управления, например, распоряжение председателя совета, скрепленное соответствующей подписью, печатью и исходящей датой. При этом в качестве масштаба заблаговременности (т.е. временного интервала между датой оповещения и датой заседания) принимается промежуток времени необходимый для того, чтобы наиболее отдаленно проживающие члены совета по получении известия о предстоящем заседании могли должным образом к нему приготовиться, а именно изучить повестку дня и выработать собственную позицию по ее пунктам;

4) заседание проводится лишь при наличии кворума (=закрепленного в статуте количества членов совета, необходимого для принятия действительных решений);

5) только те решения совета обладают юридической силой, которые

соответствуют условиям (1),(2),(3),(4);

Среди функций муниципального совета основными являются: (Квотирование бюджета, определение ставки местных налогов; помимо этого муниципальный совет дает согласие на заключение договоров займа между соответствующим муниципалитетом и кредитными учреждениями,

1) контролирует текущие расходы местной администрации;

2) создание новых и ликвидация старых муниципальных служб, определение их внутреннего устройства, функций и конкретных задач;

3) управление муниципальной собственностью;

4) определение штата муниципальных служащих;

б) решение всех вопросов, связанных с заключением любых контрактов, в которых муниципалитет является одной из сторон;

6) принятие решения об организации публичных работ, особенно в области управления пространством коммуны;

7) решение вопросов, связанных с административным регулированием вопросов местного хозяйства;

#### 

#### Председатель совета

Председатель совета, если он не совмещает эти функции с должностью главы местной администрации, является по преимуществу координатором заседаний. Председатель совета выполняет две основные функции, а именно: 1созыв очередных заседаний и 2 в случаях, оговоренных в статуте назначение нерегулярных, или экстренных заседаний. Помимо этой закрепленной в статуте ("официальной") компетенции председатель муниципального совета обладает некоторыми дискреционными полномочиями, в рамках которых он фактически действует по своему усмотрению.

Прежде всего, он широко пользуется своей дискреционной властью при назначении времени, места заседания, а также при определении повестки дня. В последнем случае речь, разумеется, идет не о самовластном назначении пунктов повестки, а о полномочии председателя, во-первых, редактировать эти пункты и, во-вторых, менять их очередность вплоть до "вынужденного" переноса некоторых из них на другое заседание и т.п.

Председатель обладает значительными административными полномочиями по порядку ведения заседания. Сюда относятся:

1) право в определённых ситуациях пресекать публичное выступление любого члена совета. В пограничной ситуации данное право "уплотняется" до лишения депутата права голоса на весь период дебатов, если статутом совета не установлено иное правило;

2) право удалять из зала заседания любых "нарушителей спокойствия";

3) право предлагать перерыв в проведении заседания, включая определение продолжительности перерыва.

#### 

#### Комитеты и комиссии совета

В зависимости от целей создания принято различать два типа комитетов совещательные и постановляющие. Формальное отличие между двумя типами комитетов заключается в том, что по персональному составу нет разницы между совещательными комитетами и муниципальным советом, поскольку все депутаты обязаны работать в том или ином совещательном комитете. Напротив, постановляющие комитеты, как правило, формируются из экспертов и специалистов, работающих на постоянной основе.

Совещательные комитеты могут быть органами как общей, так и специальной компетенций. В их задачи входит непосредственная подготовка работы предстоящего заседания. Прежде всего, речь идет об информационном обеспечении пунктов повестки дня, т.е. сопровождение этих пунктов комментариями, дополнениями, статистическими данными и т.п. К началу заседания задачи совещательного комитета в рамках предстоящей повестки дня, как правило, уже исчерпаны.

Иное дело постановляющие комитеты. Во-первых, постановляющие комитеты могут самостоятельно осуществлять функцию информационного, а также экспертно-аналитического обеспечения, но могут в этой части сотрудничать и с соответствующими совещательными комитетами. Однако главная задача постановляющих комитетов заключается в том, что они на постоянной основе осуществляют руководство конкретной сферой хозяйства (например, комитет дорожного строительства) или контролируют определенное направление социально-экономической деятельности (например, комитет инвестиций).

В первом случае, можно говорить о постановляющем комитете предметной специализации, во втором - о постановляющем комитете функциональной специализации. Со стороны муниципального совета постановляющие комитеты наделяются властно-распорядительными полномочиями, но только в рамках соответствующей специализации. Муниципальный совет сохраняет свои контрольные функции в отношении постановляющих комитетов вплоть до отзыва делегированных им полномочий, если это предусмотрено уставом муниципального образования или статутом совета.

И совещательные и постановляющие комитеты решают двойную задачу. Что касается совещательных комитетов, то они, во-первых, обеспечивают информационную, экспертно-аналитическую и статистическую подготовку деятельности совета и, во-вторых, высвобождают время, необходимое членам совета для решения вопросов стратегического значения. Постановляющие комитеты к тому же (в рамках соответствующих специализаций) разгружают совет от необходимости решать оперативные и особенно рутинные вопросы.

Однако комитеты и комиссии не только решают, но и порождают проблемы. Каждое муниципальное образование должно решить вопрос о т.н. оптимальном сочетании совещательных и постановляющих комитетов. Прежде всего, чрезмерное количество любых комитетов может стать серьезным грузом для местного бюджета. Особенно обилие постановляющих комитетов фактически может привести к тому, что муниципальный совет превратится в полностью опосредованный орган, который делегировал все свои полномочия малопрозрачным олигократическим структурам. Как бы то ни было, не существует общего правила об оптимальном количестве совещательных и постановляющих муниципальных комитетов. Более того, нет общего правила и о том, какой должна быть номенклатура задач совещательных комитетов и какой должна быть номенклатура задач постановляющих комитетов.

Далее, возникает проблема оптимального соотношения постановляющих комитетов предметной специализации и постановляющих комитетов функциональной специализации. Первый вид постановляющих комитетов обеспечивает более адресное управление, а второй – позволяет решать вопросы стратегического планирования. Тем не менее, принято считать, что существуют такие постановляющие комитеты без которых немыслима деятельность ни одного муниципалитета (например, комитет финансового контроля и т.п.)

#### 

#### Местная администрация

##### **Глава местной администрации (мэр, бургомистр)**

Среди компетенции главы местной администрации следует различать, по крайней мере, три группы полномочий:

1) полномочия полицейского характера осуществляемые в целях поддержания порядка, общественной морали, общественного спокойствия и безопасности;

2) полномочия административного характера связанные с осуществлением общего руководства муниципальными службами, учреждениями и предприятиями, включая кадровые и дисциплинарные полномочия в отношении всех категорий сотрудников указанных служб учреждений и предприятий;

3) разнообразные полномочия, связанные с исполнением решений муниципального совета. Эта наиболее эластичная группа полномочий в принципе не поддается исчерпывающему перечислению. Именно данные полномочия объективно перерастают в т.н. дискреционные (т.е. непрозрачные для контроля) полномочия. Сюда в частности относятся:

3.1 управление муниципальной собственностью;

3.2 управление доходами (сохранение и преумножение доходов);

3.3 управление расходами (в каждом конкретном случае именно глава местной администрации отдаёт распоряжения бухгалтерии о выдаче денег);

3.4 надзор за деятельностью муниципальных учреждений;

3.5 подготовка проекта местного бюджета;

Наконец, в рамках тех систем местного управления, где институт председателя муниципального совета и институт главы местной администрации скреплены персональной унией, к полномочиям мэра (бургомистра) добавляется еще одна группа полномочий, в частности, отлагательное вето на решения совета; право альтернативного делегирования задач либо комитетам и комиссиям совета, либо департаментам и службам муниципалитета, т.е., в конечном итоге, сотрудникам административного аппарата.

##### **Местная администрация как корпорация ("городское правительство")**

"Городское правительство", или муниципалитет в узком смысле имеет ряд существенных особенностей. Выше уже отмечалось, что данный орган в отличие от совета коммуны и мэра обычно не обладает самостоятельным коммунально-конституционным статусом. Все сотрудники мэра, включая его непосредственных заместителей не имеют собственных полномочий. Они выполняют лишь те задачи, которые им делегирует мэр. Соответственно, муниципальный совет (как коллегиальный орган общей компетенции) может делегировать полномочия только мэру, а не тем или иным сотрудникам муниципалитета (как бы минуя мэра) 28.с.79. Тем не менее, ближайшее окружение мэра представляет собой особую и явно привилегированную категорию муниципальных сотрудников, которые - хотя и в разной степени - могут удерживать за собой рычаги дискреционной власти. С другой стороны члены муниципалитета в любой момент могут быть лишены мэром их прежних функций. При этом мэр руководствуется, как правило, соображениями целесообразности. Таким образом, в отношении своих ближайших сотрудников мэр осуществляет власть, во многом аналогичную власти главы дуалистической монархии в отношении кабинета министров: он довольствуется их услугами до тех пор, пока они "ведут себя хорошо".

## 

## 1.9 Предметы ведения местного самоуправления

По формальному признаку предметы ведения местного самоуправления принято подразделять на две группы:

1) вопросы местного значения, т.е. функции, осуществление которых целиком и полностью входит в компетенцию муниципальных образований;

2) делегированные полномочия, т.е. государственные функции, осуществление которых дает наиболее оптимальный результат как раз на муниципальном уровне управления;

Так, немецкая исследовательница Кристиана Маис следующим образом анализирует проблему соотношения двух групп муниципальных обязанностей:

"Даже если при увеличении обязанностей и (соответствующем) возрастании расходов общин увеличиваются их доходы (будь-то в рамках коммунальной финансовой компенсации, будь-то в рамках целевых государственных дотаций), данное увеличение доходов часто не компенсирует возрастание действительного финансового бремени. В результате общины либо должны соглашаться на возрастание своей задолженности(ввиду необходимости новых займов - С.К.)...либо должны использовать те доходы, которые в иных условиях предназначались бы для решения задач самоуправления (в собственном смысле - С.К.)" 42.С.9.

Итак, проблему соотношения двух групп полномочий местных сообществ можно сформулировать следующим образом: как определить ту грань, по преодолению которой возрастание делегированных полномочий превращается в угрозу для самого принципа местного самоуправления?

Ясно, что между двумя группами полномочий не может быть четкой, раз и навсегда заданной границы. Однако, очевидно, что существует некоторое ядро собственных полномочий муниципальных образований, которое ни при каких обстоятельствах не может быть ограничено делегированными государственными полномочиями. К такому ядру относится, например, социально-экономическая функция муниципалитетов. Следующий аспект проблемы касается структуры самих делегированных полномочий. Такие полномочия в России, как и в Германии, могут быть двух видов:

1) федеральные государственные полномочия и

2) федеративные государственные полномочия.

В указанном смысле проблема сводится к следующему: Имеет ли право федеральный центр единолично, т.е. без согласования с соответствующим субъектом федерации, наделять муниципальные образования дополнительными полномочиями?3десь не подлежит сомнению лишь то, что субъект федерации не может предоставлять дополнительные полномочия своим муниципальным образованиям вопреки федеральному законодательству. Однако дискуссионной остается прерогатива федерального центра делегировать выполнение федеральных функций на муниципальный уровень. Как справедливо отмечает Кристиана Майс, проблема здесь носит не только конституционно-правовой, но и финансово-правовой характер, поскольку федеральный центр при делегировании полномочий склонен одновременно экономить свои федеральные средства. Следовательно, федеральная "компенсация" часто оставляет муниципальные образования "в минусе".

По материальному признаку предметы ведения местных сообществ (как собственно "муниципальные", так и делегированные полномочия) принято подразделять на два больших класса:

1)функции регулирования (= либеральные функции) и

2)функции распределения (= социальные функции)

Следует сразу отметить, что строгое разграничение этих функций возможно лишь на идеологическом или организационно-правовом уровне. В последнем случае между комитетами и комиссиями совета или департаментами муниципалитета наблюдается своеобразное "разделение труда": одни из них обеспечивают по возможности оптимальный режим свободы предпринимательства, ассоциаций и т.п., а другие призваны поддерживать определенный минимум социальной справедливости. Как правило, между "регулирующими" и "социальными" подразделениями совета или муниципалитета всегда остается пространство для т.н. позитивного конфликта .В зависимости от экономической конъюнктуры или расстановки политических сил на местном уровне происходит постоянное "качание маятника" между режимом "оптимальной (экономической) свободы" и режимом "детально регламентированной (социальной) справедливости".

Как бы то ни было, в реальной действительности трудно провести четкую грань между функциями регулирующего и социального характера. Так, цифра 8 п.2 ст.6 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"(1995 г.) в качестве одного из предметов ведения местных сообществ устанавливает" охрану общественного порядка; организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью". Данная функция, на первый взгляд, полностью носит регулирующий характер. Она призвана обеспечить достаточно надёжное поле для реализации всего спектра либеральных свобод. Как бы то ни было, здесь не обозначены никакие собственно распределительные полномочия.

Однако, охрану общественного порядка можно понимать и в контексте распределения услуг по охране общественного порядка. Например, такие услуги и, следовательно, силы правоохранительных органов можно сосредоточить в деловом центре города или т.н. богатых кварталах, (тогда речь будет идти о специализированных и адресных услугах для определённого социального контингента). Другими словами, речь будет идти о смешанной функции как регулирующего, так и социального характера.

С другой стороны, напротив, можно направить силы правоохранительных органов на подавление социальных источников преступности (притоны наркоманов, нейтрализацию подростковых банд в т.н. маргинальных районах). В этом случае, указанная функция будет приобретать не столько регулирующую, сколько социальную природу.

Другой пример: согласно цифре 22 п.2 ст.6 рассматриваемого закона к предметам ведения местных сообществ относится "создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании". Разумеется, данную функцию можно интерпретировать исключительно в терминах регулирования жизнедеятельности муниципального образования. Следовательно, и муниципалитет, совет должны воздерживаться от культурной политики в материальном смысле, т. е. должны лишь предоставить "режим равноправия" для любых представителей любой культуры. Ясно, что такой формально-юридический подход очень скоро обеспечит преобладание в "культурном пространстве" муниципального образования только коммерческого направления т.е. фактически того. что принято называть псевдокультурой.

Таким образом, при осуществлении любой функции очень важно соблюдать определенный баланс (необязательно паритет) между регулирующим и социальным аспектами муниципального управления. Забвение принципа оптимальной свободы каждого жителя муниципального образования в конечном итоге приводит и к нарушению принципа социальной справедливости. Напротив, исключительный акцент на принципе индивидуальной свободы неизбежно ставит под угрозу само выживание муниципального образования, т.е. приводит к торжеству произвола во всех сферах жизнедеятельности.

## 

## 1.10 Социально-экономическая функция местных сообществ

Как уже отмечалось. в ст.6 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"(1995) без какой-либо логической последовательности перечислены т.н. предметы ведения местного самоуправления. При этом в п.4 указанной статьи закреплено следующее полномочие: "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования". Речь, безусловно, идет о важнейшей функции местной власти. Более того, ОМСУ как власть, наиболее приближенная к простым гражданам, не может делегировать эту функцию на более высокий уровень. В этом смысле, следует согласиться с тем, что политический деятель муниципального уровня является, прежде всего, хозяйственником и лишь затем политиком.

К сожалению, обстоятельства принятия основополагающих муниципально-правовых актов в РФ обусловили их чрезмерную политизацию. В результате учредительно-правовые аспекты местной власти, как-то: местные выборы, референдум т.н. гарантии местного самоуправления, а также ответственность местных должностных лиц, в какой-то степени, затемняют raison d’etre местного самоуправления. Однако оправдание МСУ заключается не столько в праве участия граждан в местных референдумах, сколько в действительной возможности данного уровня власти удовлетворять фундаментальные потребности местных жителей, т.е. обеспечить некий минимальный стандарт жизнеобеспечения соответствующего сообщества.

Отсюда, особая роль местных налогов и статуса налогоплательщика на уровне местных сообществ. Ведь социально-экономическую функцию территориальный коллектив может осуществлять лишь в строгом соответствии с доходами местного бюджета. Иначе говоря. осуществление социально-экономической функции возможно лишь в том объеме. в котором местные налогоплательщики способны или готовы пополнять местный бюджет. Данное обстоятельство опять-таки недостаточно четко зафиксировано в основных нормативных актах, регулирующих вопросы жизнедеятельности местных коллективов.

Социально-экономическая функция территориальных коллективов начинается с

1) обеспечения безопасности лиц, а также их имущества. Исторически, например, в дореволюционной Франции, но также и в России) обеспечение внутренней безопасности считалось главнейшей задачей местных сообществ. Хотя в настоящее время полицейские функции, в основном, обеспечиваются государством, нижестоящие территориальные коллективы также субсидиарно участвуют в ее осуществлении. В России, как и во Франции для защиты общественного спокойствия и порядка мэр может и обязан принимать меры превентивного, профилактического характера. Что касается репрессивных мер, то они могут приниматься лишь по решению судебных инстанций. Отсюда, вывод: репрессивные меры как таковые не входят в компетенцию местных сообществ. Тем не менее, на практике порой трудно провести чёткую границу между профилактикой, предупреждением с одной стороны, и наказанием, или возмездием, с другой.

Помимо собственно полицейских задач функция обеспечения безопасности включает в себя заботу о противопожарной безопасности. Защита местного населения от пожаров и природных катастроф также традиционно входит в первичные полномочия территориальных коллективов. В больших городах противопожарная безопасность осуществляется на профессиональной основе. Однако в малых населенных пунктах в помощь профессиональным государственным подразделениям могут использоваться добровольные пожарные дружины.

2) Социально-экономическая функция включает в себя в качестве одного из главных элементов планирование, или оформление пространства. В современную эпоху она приобрела универсальный характер. Даже если речь идет о сельской местности, реализация этой подфункции предполагает планомерную урбанизацию соответствующей территории.

3) Первичной задачей всякой публичной власти, включая и местное самоуправление, является также обеспечение экономического равновесия. При этом однако следует учитывать. что местные экономические программы не должны противоречить ни региональным, ни федеральным программам. Муниципальная экономическая политика должна быть направлена на создание режима наибольшего благоприятствования для промышленных, финансовых и коммерческих компаний, расположенных на соответствующей территории. Более того, улучшение экономических условий для уже действующих предприятий должно способствовать привлечению в данную местность новых компаний и фирм. Для создания режима наибольшего благоприятствования местные коллективы обладают широким наборов средств как прямого, так и косвенного действия.

К мерам прямой поддержки можно отнести

3.1 адресные субвенции и субсидии отдельным предприятиям. Тем не менее, данную меру нельзя считать чисто экономической. Ведь без политического контроля за ходом адресной поддержки предприятий субвенция легко вырождается в механизм коррупции и казнокрадства. Далее, к мерам прямой поддержки можно отнести

3.2 дотированные из бюджета льготные продажи или предоставление в аренду участков муниципальной земли, а также предоставление кредитов фирмам для промышленного строительства и т.п.

К мерам косвенной поддержки предприятий можно отнести ускоренное развитие инфраструктуры, например, программу телефонизации района, развитие сети муниципальных дорог, соответствующее городское планирование, например, создание бизнес-центра с мощной компьютерной базой и т.п.

Важной экономической подфункцией территориальных коллективов следует считать экономическую секторальную политику. Данная политика направлена на то, чтобы обеспечить равномерное развитие местного коллектива иили предотвратить диспропорции в местном хозяйстве. Для сельских территориальных коллективов при этом речь идет о необходимости форсированного развития промышленного сектора, который, в свою очередь. должен помогать развитию сельского хозяйства, рыбоводства, лесного хозяйства и т.п.

Следующей важной экономической подфункцией является "муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения" (п. 15 ст.6 Ф3),без которой невозможна реализация любых экономических программ. В рамках этой подфункции местные сообщества обязаны поддерживать муниципальные дороги в пригодном для эксплуатации состоянии, а также расширять сеть муниципальных дорог. Проблема здесь заключается в необходимости учитывать (иногда трудно совместимые) интересы различных групп пользователей, а именно: транзитников, пешеходов, велосипедистов, граждан, дома которых расположены вдоль магистрали и т.п. Как бы то ни было, муниципальное дорожное строительство не сводится только к строительству и ремонту, но также неизбежно включает в себя образовательные программы, прежде всего повышение т.н. транспортной грамотности населения. Более того, дорожная и транспортная политика местных сообществ ввиду все возрастающей плотности транспортных потоков должна быть направлена и на борьбу с шумом.

Поддержка и развитие инфраструктуры, как видим, является необходимой составной частью комплексного социально-экономического развития местного сообщества. Среди элементов инфраструктуры, куда входят вопросы энерго-, водо-, тепло-, газоснабжения, трудно отдать предпочтение приоритетному развитию какой-то отдельной отрасли инфраструктуры. Как бы то ни было, для нормального функционирования местного хозяйства необходимо более или менее пропорциональное развитие всех элементов инфраструктуры.

В свою очередь, развитие инфраструктуры так или иначе затрагивает вопросы экологии. Несмотря на то, что экологические проблемы не могут адекватно решаться лишь на местном уровне, муниципальное право представляет собой естественную сферу реализации эколого-правовых норм. Защита окружающей среды на местном уровне отчасти совпадает и с местными программами защиты здоровья граждан.

Наконец, комплексное социально-экономическое развитие местных коллективов по определению предполагает и активную социальную политику органов местной власти. Здесь, разумеется, наиболее рельефно представлены интересы двух возрастных групп: пенсионеров, с одной стороны, и подростков, с другой. Следует подчеркнуть, что при неадекватной социальной политике маргинализация общества начинается именно среди этих групп населения.

Отсюда, социальная политика на муниципальном уровне предполагает, по крайней мере, наличие сразу двух программ, а именно программы социальной поддержки пенсионеров, с одной стороны, и подростков, с другой. Во-вторых, данные программы должны носить по преимуществу адресный характер. Формальное сходство между этими программами заключается в том, что обе они призваны повысить, так сказать, социальное самочувствие как пенсионеров, так и подростков. В известной степени речь идет о социализации т.н. свободного времени у тех и других. Однако способы этой социализации в том и другом случае отличаются. что и объясняет необходимость наличия на муниципальном уровне не одной, а сразу двух программ. Более того, программа социальной поддержки молодежи помимо образовательных аспектов должна носить и характер ресоциализации т.н. трудных подростков. Если для молодежи программа социальной поддержки должна предусматривать приоритетное развитие спортивной и зрелищной инфраструктуры сообщества, то для пенсионеров аналогичная программа, по понятным причинам, должна больше учитывать медицинские аспекты.

Наконец, приоритетным направлением комплексного социально-экономического развития местных сообществ является развитие информационных технологий. Следует учитывать, что в обозримом будущем значение классических элементов инфраструктуры (как-то дорожно-транспортная сеть и т.п.) будет снижаться в пользу развития телекоммуникаций, компьютерной базы местных коллективов и т.п. Отсюда, появляется шанс для т.н. отсталых регионов при помощи приоритетного развития информационных сетей преодолеть социально-экономическое отставание по отношению к более развитым регионам.

## 

## 1.11 Понятие и институт муниципальной собственности

Муниципальную собственность необходимо отличать от государственной собственности, с одной стороны, и частной собственности, с другой. На уровне федерального законодательства собственно нормативные определения муниципальной собственности отсутствуют. Например, в п.1 ст.1 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" муниципальная собственность "определяется" следующим образом: "Муниципальная собственность - собственность муниципального образования". Со времен Платона такие "определения" называют тавтологией. Более содержательным является п.1 ст.29 рассматриваемого закона, который гласит:

"В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов МСУ, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество"

С точки зрения логики п.1 ст.29 в какой-то степени указывает на объем понятия муниципальной собственности, но не раскрывает значение, или смысл данного института муниципального права. Можно сколь угодно долго перечислять объекты, являющиеся или могущие стать муниципальной собственностью, но от этого мы вряд ли приблизимся к пониманию того, что такое муниципальное собственность "в себе и для себя", в чем содержится ее смысл, цель и функция. Ответа на эти вопросы мы тщетно будем искать в нормативных актах федерального уровня.

Не лучше обстоит дело с раскрытием смысла института муниципальной собственности и в нормативных актах субъектов федерации. В качестве примера можно привести ст.75 Областного Закона "О местном самоуправлении в Воронежской области" от 28 декабря 1994 г.: "(п.1) Муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей - территории.(п.2) В муниципальной собственности района, города и входящих в них административно-территориальных единиц находятся имущество органов МСУ, средства местного бюджета, местных внебюджетных ал валютного фондов, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, необходимые для обеспечения коммунального обслуживания населения и находящиеся на соответствующей территории, за исключением случаев, предусмотренных законодательством..."

Вероятно, единственным положительным элементом данной нормы закона Воронежской области является упоминание о "других объектах, необходимых для обеспечения коммунального обслуживания населения", что позволяет косвенно судить об одной из важнейших функций муниципальной собственности (речь идёт, следовательно, о служебной функции). Во всём остальном, данная норма следует в русле ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Иначе говоря, она, скорее, затемняет, чем проясняет смысл муниципальной собственности.

В самом деле, с одной стороны, указанная норма отождествляет муниципальную собственность района с т.н. имуществом органов МСУ, а, с другой, вовсе же разграничивает эти понятия. При этом возникает "смутная уверенность" в том, что воронежский законодатель вслед за федеральным рассматривает имущество органов МСУ в качестве института, хотя и производного, но все же относительно независимого от института муниципальное собственности вообще. Учитывая, что аналогичным образом можно толпковатьп.2 ст.45 Областного Закона "О местном самоуправлении в Вологодской области"; А также п. (б) ст. 11 Областного Закона "О местном самоуправлении в Свердловской области" и т.п., речь идет об общероссийской тенденции нормативно различать институт муниципальной собственности, с одной стороны, и институт имущества органов МСУ, с другой. При этом возникает всё та же "смутная уверенность", что данное различие необходимо лишь для того, чтобы впоследствии иметь возможность "переподчинить" институт муниципальной собственности "институту" собственности органов МСУ. Другими словами, речь идёт о тенденции посредством известной софистической уловки представить "целое" (= институт муниципальной собственности) в качестве "составляющей" его же "части" (= имущества органов МСУ). В результате любой объект муниципальной собственности "в конечном итоге" становится "имуществом МСУ".

Формально-юридические определения муниципальной собственности могут бытъ и негативными. Они могут определять муниципальную собственность лишь с внешней стороны, т.е. указывать лишь на то, что муниципальной собственностью НЕ является. Для примера можно привести ст.25 Устава гор. Москвы (1995 г.):

(п.1)"В собственности города Москвы (государственной и городской муниципальной) находится все имущество, не являющееся частной собственностью РФ или других определенных законом собственников, в том числе земельные участки и природные объекты в границах города Москвы.

(п.2) В собственности города Москвы в соответствии с законодательством РФ может находиться имущество за пределами территории Москвы".

Рассмотренные определения малоудовлетворительны, поскольку они не учитывают важные содержательные моменты. Дело в том, что как институт публичного права муниципальная собственность представляет собой определенную совокупность т.н. публичных объектов (нем. offentliche Sachen; фр. le domain public communal). К сожалению, институт публичных объектов до сих пор не разработан ни в административном, ни тем более, в муниципальном праве России. Однако речь идет об общеизвестных вещах: прежде всего о пресловутом имуществе ОМСУ. Сюда, в первую очередь, входит движимое и -недвижимое имущество, необходимое для обеспечения управленческой деятельности, а именно помещения, офисная техника и материалы, автотранспортные средства и т.п.

В то же время, институт публичных объектов не исчерпывается только объектами, находящимися на балансе органов управления. Более того, в рамках института публичных объектов данная категория не является главной. Более важное значение имеют действительно универсальные объекты. Их можно определить как объекты общего пользования (ООП). Сюда относятся, прежде всего, объекты, которыми так или иначе ежедневно пользуются практически все люди - не только управленцы - (например, автомагистрали железные дороги, подземные коммуникации, телекоммуникации, инфраструктура городского хозяйства и т.п.). Далее, сюда входят также и объекты, которыми хотя бы однажды пользуется практически каждый человек (например, библиотеки, больницы, кладбища, наконец).

Что же, в самом деле, объединяет столь несовместные ООП, как, скажем, детский сад или школа с одной стороны, и т.н. ритуальное учреждение, как кладбище, с другой? Или что общего между персональным автомобилем чиновника и очистным сооружением городского микрорайона? Дело в том, что всем публичным объектам государственная власть предписывает одну и ту же функцию, а именно: универсальную служебную функцию. Другими словам, любой публичный объект должен служить общему благу, либо косвенно (например, в случае с использованием персонального автомобиля чиновником), либо непосредственно (на примере, скажем, очистного сооружения).Отсюда, пользование и управление публичными объектами подлежит особому административно-правовому режиму. Таким образом, среди публичных объектов мы можем различить два больших класса:

1) объекты управленческого назначения (ОУН), которые необходимы для функционирования системы государственной и муниципальной власти. Непосредственная задача использования данных объектов заключается в обеспечении должного уровня управления. Однако, в конечном счете, эта ближайшая задача, в свою очередь? должна обеспечить реализацию определенного общего интереса. Специфика ОУН заключается в том, что косвенная цель их применения (= общее благо) является ведущей по отношению к непосредственным задачам их использования.

2) объекты общего пользования (ООП) отличаются от ОУН тем, что непосредственно обеспечивают осуществление того или иного всеобщего интереса. Очистные сооружения, система газо-, тепло-, электроснабжения нужны всем. Другими словами, это такие объекты, в поддержании функционирования которых заинтересован каждый человек.

Следует отметить, что к понятию "публичный объект" нельзя подходить с позиций вещного права. Иначе говоря, публичный объект не является вещью в смысле частного права и - по определению - быть не может. Вещь в смысле частного права это всегда res, т.е. нечто реально осязаемое. По контрасту, публичными объектами могут быть, например, воздушное пространство, причем, к примеру, не только над государственным предприятием, но, скажем, и под высоковольтной электролинией. Другим примером является электрический ток, который является самостоятельным публичным объектом, относительно независимым от своего субстрата т.е. соответствующей линии электропередачи.

Рассмотрим теперь, как соотносятся понятие "публичные объекты",с одной стороны, и понятие "муниципальная собственность", с другой, прежде всего, следует сопоставить объекты управленческого назначения(=ОУН) и т.н.имущество органов МСУ. Нетрудно увидеть, что между двумя этими институтами существует много общего. Более того, возникает смутная уверенность, что речь идет фактически об одном и том же институте. Тем не менее, расплывчатость понятия "имущество ОМСУ" фактически оставляет лазейки для включения в него и тех объектов, которые в нашей классификации называются "объекты общего пользования" (=ООП).

Как бы то ни было, в отношении ОУН, прежде всего, следует решить проблему собственника. Ясно, что государственное учреждение не обладает правом собственности в отношении имущества, находящегося на его балансе. Как известно, собственность можно рассматривать в качестве юридической и экономической категории. Юридический институт собственности представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих "меры дозволенного поведения управомоченного лица (собственника) по владению, пользованию и распоряжению имуществом.77.с.211.

Что касается собственности как субъективного права то отечественная доктрина определяет ее следующим образом: "Это - право конкретных субъектов (отдельных лиц или коллектива) использовать определенные имущественные объекты своей властью и в своем интересе на основе и в пределах установленного в государстве правопорядка"7.с.211. Фактически субъективное право собственности представляет собой, так сказать, кумулятивное право, поскольку право собственности суммируется из трех взаимосвязанных прав, а именно: права владения, права пользования и права распоряжения имуществом.

Ясно, что административные учреждения как государственного, так и муниципального уровня в отношении имущества, находящегося на их балансе, не могут обладать тремя этими правами в совокупности. Можно утверждать, что в отношении указанных объектов административные учреждения любого уровня обладают лишь одним бесспорным правом, т.е. правом владения. Под правом владения принято понимать законодательно установленную возможность фактического обладания вещью, удержания ее в собственном обладании. Понятно, что никто кроме соответствующего административного органа не может по закону обладать вверенным ему имуществом.

Однако, что касается права пользования, то оно является более дифференцированным и состоит не только из права пользования в собственном смысле, но и права эксплуатации, т.е. извлечения из вещи полезных свойств и получения из нее плодов и доходов. Здесь уже нельзя утверждать, что в отношении любого объекта, находящегося на балансе административного учреждения, последнее обладает абсолютным правом пользования. Например, персональный автомобиль по необходимости подлежит режиму, т.е. использованию согласно предназначению. Однако вряд ли этот же автомобиль столь же бесспорно подлежит и jus fruendi,т.е., скажем, режиму эксплуатации в качестве такси.

Наконец, еще более дискуссионным является право распоряжения административного органа в отношении вверенного имущества. Как известно, под правом распоряжения принято понимать "предоставленную собственнику возможность по своему усмотрению совершать действия, юридически определяющие судьбу имущества, т.е. продавать его сдавать внаем, закладывать и т.п. (курсив мой - С.К.) 77.с.212. Как бы то ни было, право распоряжения включает в себя и право уничтожения вещи, которым административное учреждение вряд ли бесспорно обладает в отношении какого-либо объекта, находящегося на его балансе.

Более того, публичные объекты как раз тем и отличаются от имущества, подлежащего режиму частного права, право уничтожения в отношении первых, как правило, недопустим не только со стороны фактического владельца, т.е. административного учреждения, но и со стороны всего сообщества (например, коммуны). Исключением являются особые обстоятельства, когда дальнейшее использование данного объекта явным образом противоречит общественным интересам (например, дальнейшая эксплуатация обветшалого деревянного здания муниципалитета).

Итак, что касается объектов управленческого назначения (ОУН), т.е., как правило, имущества органов МСУ можно сделать следующий предварительный вывод: речь идет об одном и том же классе публичных объектов, в отношении которых учреждения государственного и муниципального управления осуществляют правомочия своей властью но не в своих интересах. Указанные органы управления обладают ограниченным правом пользования но, как правило, лишены права, извлечения доходов, те. Эксплуатации.

Наконец, административные органы, как правило, не обладают правом распоряжения в отношении указанных объектов. Прежде всего, они лишены права осуществлять юридические сделки по отчуждению данного вида имущества. Они также не вправе без соответствующей законодательной базы (т.е. лишь в силу акта управления) передавать это имущество на баланс других учреждений или лиц.

Анализ другого класса публичных объектов, а именно объектов общего пользования (ООП) уместно начать с анализа основных положений философии собственности Пьера Жозефа Прудона(1809-1865):

"Римское право определяет собственность, как право употреблять вещь и злоупотреблять ею, насколько это допускает смысл права. Были попытки оправдать слово "злоупотреблять"; говорилось, что оно обозначает не бессмысленное и безнравственное злоупотребление, но только абсолютную власть. Это пустое отличие, выдуманное для того, чтобы освятить собственность, но неспособное остановить безумие наслаждений, которого оно не может, ни предупредить, ни уничтожить. Собственник волен оставить свои плоды гнить на дереве, сеять на полях соль, выдаивать коров на землю, превращать виноградник в пустырь, сделать из огорода парк. Можно это назвать злоупотреблением или нет? Поскольку дело касается собственности, употребление и злоупотребление неизбежно сливаются'718.с.34

И далее: "Ст.544 Кодекса Наполеона гласит: "Собственность есть право пользоваться и располагать вещами абсолютнейшим образом с тем, однако, чтобы этим правом не пользовались вопреки законам"... Что же касается ограничения, внесенного в кодекс"... с тем, однако, чтобы этим правом не пользовались вопреки законам", то оно имеет целью не ограничить собственность, но воспрепятствовать одному собственнику мешать другому Оно подтверждает принцип, но не ограничивает его.718.с.34-35.

Можно спорить с Прудоном по поводу того, что среднестатистический собственник действительно оставляет плоды гнить на дереве, но трудно возразить, что при определенных обстоятельствах всякий собственник волен это сделать. При этом мотивы такого поступка не обязательно будут иметь экономический характер. Подобное отношение к плодам собственности может быть продиктовано и нравственной ущербностью или спецификой индивидуальной психологии собственника.

Для философии собственности Прудона характерно противопоставление свободы, равенства, безопасности, с одной стороны, и собственности, с другой: "Декларация прав поместила собственность в числе естественных и неотчуждаемых прав человека, каковых всего-навсего четыре: свобода, равенство, собственность и безопасность какого метода придерживались законодатели 1793 года, указывая именно эти права? Никакого. Они устанавливали принципы так же, как спорили о суверенности и законах с общей точки зрения и согласно своим собственным взглядам; они все делали ощупью или по вдохновению.

Если верить Тульедо "абсолютные права могут быть сведены к трем: безопасности, свободе, собственности". Реннский профессор исключил равенство, почему? Потому ли, что оно заключается уже в свободе, или потому, что собственность его не переносит?

Между тем если сравнивать между собой эти три или четыре права, то окажется, что собственность совсем не похожа на остальные; что для большинства граждан она существует только в возможности и как способность потенциальная и неиспользуемая, что для тех, которые обладают ею. Она подвержена различным превращениям и видоизменениям, противоречащим понятию естественного права...718.с.36

Как полагает Прудон буржуазное общество вопреки декларированию священного и неприкосновенного характера собственности не способно это право обеспечить, поскольку собственность противоречит и свободе, и безопасности, и равенству.

"Оказывается, мы далеки от абсолютной и неприкосновенной собственности. Бедный и богатый постоянно не доверяют друг другу и воюют между собой. Из-за чего они воюют? Из-за собственности. Итак, необходимым коррелятом собственности является война из-за собственности. Свобода и безопасность богатого не страдают от свободы и безопасности бедного, наоборот, они могут друг друга взаимно укреплять и поддерживать; между тем как право собственности первого постоянно требует защиты от инстинкта собственности второго."18.с.38-39.

Какую же альтернативу предлагает Прудон? Вот его решение проблемы: "Собственность... есть право, существующее вне общества; ибо очевидно, что если бы имущество каждого было общественным имуществом (курсив мой - С.К.),то условия были бы равны для всех и тогда получалось бы следующее противоречие: собственность есть принадлежащее человеку право располагать самым безусловным образом общественным имуществом. Итак, вступив в союз для свободы, равенства, безопасности, мы не союзники в области собственности, и если собственность является естественным правом, то это право ...антисоциально. Собственность и общество - две вещи, безусловно, несоединимые; заставить соединиться двух собственников так же трудно, как заставить соединиться два магнита одинаковыми полюсами. Общество должно погибнуть или уничтожить собственность. У18.С.41

Последний тезис можно рассматривать и как резюме грядущего Апокалипсиса. Однако Прудон не столь пессимистичен: он лишь предлагает отказаться от понятия собственности как абсолютного права в пользу понятия владения как относительного права. Ход рассуждений Прудона отличается определенным изяществом и остроумием:

"Театр, говорит Цицерон, принадлежит всем, а между тем место, которое каждый в нем занимает, называется его местом; это значит, Очевидно, что место находится в его владении, но не в его собственности. Это сравнение уничтожает собственность; более того, оно заключает в себе равенство. Могу я в театре занимать одновременно одно место в партере, второе в ложе третье на галерке? Нет, если только я не обладаю тремя телами, как Герион... Согласно Цицерону, никто не имеет право на большее, чем сколько ему нужно таково правильное толкование его знаменитой аксиомы: - "каждому то, что ему принадлежит; аксиомы, которой подчас придавали такой странный смысл. Принадлежащее каждому есть не то, чем каждый может обладать, но то, чем каждый имеет право владеть. Чем же мы имеем право владеть? Тем, что необходимо для нашего труда и что достаточно для нашего потребления".18.сАЗ

Отсюда, возвращаясь к основному классу публичных объектов, а именно: к объектам общего пользования (ООП), мы можем охарактеризовать их уже в терминах прудонизма. Данный класс публичных объектов, во-первых, оформляет политическую и правовую волю определенного сообщества и, во-вторых, представляет собой своеобразный институт абсолютной гарантии того, что определенные объекты подлежат исключительно режиму актуального владения всеми членами конкретного сообщества, но не режиму актуальной или потенциальной собственности со стороны отдельных лиц.

## 

## 1.12 Правовые формы муниципального управления

Под муниципальным управлением мы будем понимать всякую регулирующую или перераспределяющую деятельность местных органов власти в рамках осуществления их полномочий. Такая деятельность может осуществляться в трех формах: (1) в форме нормативного акта; (2)в форме волеизъявления; (3) в форме т.н. реального акта.

Рассмотрим названные формы подробнее. (1 формативные акты (устав местного сообщества; статут (= регламент) совета, указы мэра и т.п. представляют установления общего характера с неопределенным количеством адресатов. Другими словами, от государственных законодательных актов нормативные акты местных сообществ отличаются, во-первых, тем, что они действуют в рамках более обозримой территории. т.е. являются локальными актами раг ехсе Непсе.

Во-вторых, хотя устав местного сообщества иногда называют "местной конституцией", это далеко не суверенный нормативный документ, поскольку и уставы местных сообществ, и статуты местных представительных советов принимаются на основе и в силу соответствующих государственных нормативных актов. Таким образом, нормотворческая компетенция местных сообществ вторична и распространяется, как правило, лишь на т.н. вопросы местного значения. Что касается делегированных, или - что то же - государственных полномочий, то для их осуществления муниципальные образования нуждаются в специальном уполномочивающем акте. Таким актом может стать распоряжение органа исполнительной власти вышестоящего уровня управления (например, постановление губернатора).

Далее, нормативные акты местных сообществ, в принципе могут быть оспорены в судебном порядке, например, как противоречащие конституции государства или нормативным актам и распоряжениям вышестоящего органа управления. Иначе говоря, местные нормативные акты в принципе подлежат т.н. последующему нормативному контролю. В случае признания судом такого акта не соответствующим федеральным нормативным актам или нормативным актам субъекта федерации, он теряет силу с момента вынесения судебного решения (ех пипс). В некоторых ситуациях такой нормативный акт может быть признан ничтожным, т.е. недействительным еще с момента его принятия местным советом (ех 1ипс).

Наконец в некоторых особо важных случаях принятие местного нормативного акта может быть обусловлено предварительным нормативным контролем со стороны вышестоящего контролирующего органа (например, со стороны законодательного собрания субъекта федерации). Специальное разрешение, как правило, необходимо для локальных актов, имеющих обратную силу, а также таких актов, которые предусматривают принудительный режим предоставления определенных услуг со стороны муниципальных служб (например, обязательное подключение новых предприятий к местной канализационной сети и, соответственно, запрет на создание локальных канализационных систем на территории данного предприятия). Другой пример - плата за уличное освещение, взимаемая со всех юридических и физических лиц, владения которых расположены вдоль вновь электрифицированных улиц.

2) Рассмотрим теперь следующую правовую форму реализации местного управлениям именно волеизъявления. Между нормативными актами, с одной стороны, и волеизъявлениями, с другой, нет строгой логической границы. Ведь нормативные акты тоже, в какой-то степени, являются волеизъявлениями. Однако волеизъявления в собственном смысле - это прежде всего распоряжение по конкретному (а не абстрактному) вопросу и в отношении конкретных (а не любых возможных) лиц. Волеизъявления публично-правового характера реализуются посредством (2.1) актов управления (=АкУ) и (2.2) публично-правовых договоров.

АкУ являются классической и до сих пор наиболее распространенной формой государственного и муниципального администрирования. Иначе говоря, акты управления как бы символизируют генетическое родство между полицейским правом 18 и 19 вв. и современным административным правом. Таким образом. АкУ обычно ограничивают, стесняют сферу личной свободы частных лиц в целях обеспечения определенного публичного интереса (= общественной безопасности, противопожарной безопасности и т.п.) Более того, несмотря на то, что идеология современного демократического государства сильно отличается от идеологии полицейского государства, значение АкУ постоянно возрастает, поскольку возрастает подверженность людей опасным техногенным воздействиям.

Рассмотрим теперь подробнее понятие "акт управления", поскольку данное понятие является центральным в развитых правовых системах и должно стать центральным и в отечественном административном и муниципальном праве. Сначала определение: Акт управления - это любое распоряжение или решение властно-распорядительного органа, которое направлено на урегулирование отдельного случая или ситуации, возникающих в области публичного права.

АкУ характеризуется, по крайней мере, двумя моментами: (1) предметом АкУ всегда является конкретный случай и, следовательно, (2) АкУ всегда имеет конкретного адресата. Эта особенность хорошо выражена в классической дефиниции Отто Майера (одного из основателей современного административного права Германии): «АкУ - это властное установление органа управления по поводу единичного случая в адрес (конкретного) подданного о том. КАК ему следует поступать в соответствии с (объективным) правопорядком"29.с.93.Если законы и другие нормативные акты регулируют права и обязанности граждан абстракта и в отношении неопределенного количества лиц, то АкУ всегда действует конкретно и адресно. Он всегда создает предельную ясность и направлен обычно на окончательное урегулирование индивидуальной ситуации(например, распоряжение местного органа управления ликвидировать голубятню, расположенную в непосредственной близости от квартиры, владелец которой страдает хронической астмой).

2) АкУ вседа направлен за пределы собственно административного аппарата. Другими словами. АкУ регулирует правоотношения не между чиновниками (= муниципальными служащими), а между агентами отношений за пределами сферы управления. Таким образом, соответствующий орган управления обеспечивает одновременно третейское (т.е.лично незаинтересованное) и окончательное урегулирование данной ситуации.

От АкУ следует отличать: (1) обычные справки, предоставляемые гражданам в административных учреждениях, поскольку справки носят исключительно информативный характер и не порождают правовых последствий; (2) административные распоряжения, направленные на урегулирование служебных отношений, поскольку распоряжения служебного характера по определению не направлены за пределы аппарата управления. В лучшем случае такие распоряжения могут лишь подготавливать принятие того или иного АкУ; наконец, (3) от АкУ следует отличать местные уставы, статуты и другие нормативные акты, поскольку они регулируют не отдельновзятый случай, а устанавливают общие правила для неопределенного количества лиц.

Строго логическая классификация АкУ в науке до сих пор не разработана. Существует несколько классификаций, ни одна из которых не признана господствующей. Мы, к сожалению, сможем рассмотреть лишь самую общую классификацию именно по характеру нормативных средств принято различать три вида АкУ: (предписывающие АкУ; (2) регулирующие или оформительные АкУ; (3) устанавливающие, или определяющие АкУ.

Предписывающие АкУ посредством соответствующего предписания или запрета требуют от определенного адресата осуществить указанное в акте действие или, напротив, воздержаться от него. Условием реализации такого АкУ является разумность предписания или запрета в том смысле, что предписанное актом действие бездействие не должно противоречить здравому смыслу. Например, предписание гражданину Иванову А.А.не ставить свой личный автомобиль на территории школы вряд ли противоречит здравому смыслу, если гражданин Иванов А.А. не имеет никакого отношения к указанной школе.

Регулирующий, или оформительный АкУ является основой для возникновения, изменения или окончания конкретного правоотношения. В качестве примера такого АкУ можно привести приказ декана юридического факультета о зачислении кандидата юридических наук гражданина Петрова В.В. на должность доцента и т.п.

Определяющие, или устанавливающие АкУ выполняют, как правило, одну единственную функцию, а именно вносят окончательную ясность в определение правового статуса конкретного лица. В качестве примера можно привести решение муниципалитетом вопроса о том, обладает ли вынужденный переселенец Сидоров И.И. субъективным избирательным правом на местном выборах или нет.

Публично-правовой договор в отличие от АкУ является относительно новым институтом административного права. Полицейскому праву прошедших веков этот институт неизвестен. Если для реализации АкУ как правило, достаточно одного единственного волеизъявления, а именно волеизъявления властно-распорядительного органа, то для осуществления публично-правового договора необходима встреча двух волеизъявлений. При этом следует учитывать, что субъекты публичного права могут заключать между собой не только публично-правовые, но и частно-правовые договоры (например, договор купли-продажи между двумя субъектами федерации). Далее в рамках публично-правовых отношений следует различать (1) административно-правовой договор координационного характера и (2) административно-правовой договор субординационного характера.

В качестве примера координационного договора можно привести соглашение между двумя соседними районами о территориальном обмене. Напротив, договор между федерацией и ее субъектом о взаимном разграничении полномочий является субординационным, поскольку не только материальный вес волеизъявлений здесь несопоставим,но и и различен конституционный статус контрагентов договора.

З) Рассмотрим т.н. реальные акты. Их следует, прежде всего, отграничить от волеизъявлений. Так, волеизъявления как односторонние (АкУ), так и двух- и многосторонние(публично-правовые договоры) сознательно направлены на возникновение, изменение и прекращение правоотношений, т.е.всегда порождают правовые последствия. Напротив, первичной целью реальных актов является вовсе не юридическое закрепление прав и обязанностей агентов, а достижение того или иного действительного результата. Реальные акты - это, как правило, акты физического воздействия на те или иные материальные объекты. В этом смысле, реальным актом следует признать действия милицейского наряда по оцеплению территории предстоящих киносъемок. Такие действия самодостаточны и не преследуют специально юридических целей.

При этом следует выделить (3.1.)реальные акты, имеющие характер правовых сделок (= действия властно-распорядительного органа без поручения или действия в интересах третьего лица, например, выдворение лиц без определенного места жительства с территории лечебно-оздоровительного учреждения). От реальных актов, имеющих характер правовых сделок и порождающих правовые последствия, следует отличать все (3.2)остальные реальные акты (например, устранение муниципальной дорожной службой поваленного ураганом дерева с проезжей части и т.п.). Остальные реальные акты могут косвенно порождать правовые последствия. Так, если дорожная служба, устраняя поваленное дерево с проезжей части, повредит ограду расположенного поблизости частного владения до для соответствующей муниципальной службы может возникнуть необходимость возместить причиненный ущерб.

## 

## 1.13 Стадии процесса управления

Планирование управленческой деятельности означает, прежде всего, подготовку определенных решений и действий во имя достижения поставленных целей. Таким образом, понятия "планирование", «решение" и "цель" являются рефлексивными. Другими словами, каждое их этих понятий включает в себя элементы значений двух остальных. Как видим, в приведенном определении обращают на себя внимание, по меньший мере, три момента планирования:(1) прогностический момент, т.е. мысленное предвосхищение будущей ситуации;(2) аксиологический момент, т.е. качественная оценка нынешнего состояния по сравнению с будущим; при таком сравнении определяется не только то, что необходимо сохранить впредь, но и то, что необходимо улучшить или вовсе устранить; (З) процессуальный момент, т.е. определение как номенклатуры способов и методов, так и порядок их применения в процессе осуществления намеченной цели.

Итак, планирование представляет собой не столько статическое, сколько динамическое явление. Другими словами, планирование - это цепь событий, следующих друг за другом в заранее определенной последовательности. При этом, на каждом из этапов данного процесса принимаются необходимые решения. Как видим, в отличие от статического понимания планирования как разового акта, за которым следует единственно возможное решение, планирование как динамический процесс неизбежно включает в себя целую цепь т.н. промежуточных решений, каждое из которых хотя и является завершающим для данного этапа, но в то же время предваряет следующий этап планирования. На всяком этапе планирования неизбежно возникает необходимость принимать решение в пользу определенной альтернативы и, соответственно, отказываться, от иных возможных вариантов действий. Итак, умение планировать неизбежно предполагает умение принимать решения уже в процессе планирования.

Отсюда понятна неразрывная связь между понятиями "планирование одной стороны, и "решение", с другой. Решением принято называть сознательный выбор между различными, часто "конкурирующими" вариантами действий. Иначе говоря, планирующий орган (как правило, руководитель) должен уметь выбирать, по крайней мере, между двумя потенциальными и взаимоисключающими альтернативами. Речь при этом идет о рациональной не "интуитивной" способности. Предпочтение определенной альтернативы можно считать рациональным, когда оно основано на предварительном рассмотрении всех доступных альтернатив в плане скорейшего или наилучшего осуществления поставленной цели.

Классификация планирующей деятельности возможна на различных основаниях. В специальной литературе для классификации планирующей деятельности используются самые разные критерии. Так, по предметному или функциональному признаку различают, например, региональное планирование, транспортное планирование, планирование в области коммуникаций, планирование в области начального и среднего образования, планирование в области высшего образования, планирование в области здравоохранения, планирование социальной сферы и т.п.

С другой стороны, поскольку планирование по определению предполагает достижение некоторой цели в будущем, то возможна и классификация планирующей деятельности и в зависимости от временного периода, на который оно направлено. Здесь принято различать три вида планирования:

1) краткосрочное, или оперативное (до одного года);

2) среднесрочное, или тактическое планирование (от одного года до пяти лет);

3) долгосрочное, или стратегическое планирование (от пяти до пятнадцати лет и более).

Следует подчеркнуть тенденцию планирующей деятельности к беспрерывности. Особенно рельефно данная тенденция проявляется при тактическом и - тем более - стратегическом планировании. Более того, даже оперативное планирование неизбежно включает в себя (1 планирование в узком смысле; (2) принятие решения; (3) исполнение данного решения, а также (4) контроль и оценка достигнутого результата. Итак, в сфере управления, "планирование" следует понимать, прежде всего, как динамический процесс. Такой процесс начинается задолго до планирования в узком, статическом смысле, в рамках которого планирование представляет собой однократный акт рационального оформления цели.

Планирование в динамическом понимании в тенденции беспредельно. Особенно в области стратегического планирования рассматриваемый динамический процесс имеет тендецию к беспрерывности, поскольку всякая стратегическая цель, конкретизируясь, неизбежно отдаляется и как бы опосредует себя все новыми и новыми промежуточными целями.

В специальной литературе динамический процесс планирования подразделяют на следующие основные фазы: (1) инициальная, или вводная фаза (= достаточно четкое осознание "необходимости перемен"при весьма смутном понимании путей и способов их осуществления); (2) концептуальная фаза(= рациональное формулирование проблемы); (3) фаза реализации; (4) результативная фаза (= пользование достигнутым результатом);

В этой последовательности обращает на себя внимание односторонняя неопределенность инициальной фазы. Другими словами, известно, когда эта фаза заканчивается (т.е. на стадии первых попыток рационального оформления цели), но неизвестно, когда инициальная фаза начинается.

Вторая, а именно концептуальная (собственно рациональная) фаза планирования тоже не имеет четких границ, поскольку некоторые элементы рациональной деятельности неизбежно возникают еще в процессе инициальной фазы. С другой стороны, концептуальная фаза как неизбежное уточнение плана часто продолжается и в процессе реализации по ходу т.н.окончательного оформления решения.

Третья фаза планирования, а именно фаза реализации, как уже было показано, не имеет четкой нижней границы, поскольку далеко не всегда концептуальную деятельность возможно отделить от волевых, распорядительных актов. В то же самое время распорядительный акт как таковой уже может иметь некоторый положительный эффект, т.е. его можно рассматривать и как акт четвертой (= результативной) фазы.

Наконец, завершающая стадия планирования (= фаза использования) интересна, прежде всего, той далеко нетривиальной мыслью, что планирование само по себе (еще до непосредственного исполнения поставленных целей) должно приносить пользу. Более того, речь идет не столько о пользе однократного характера, сколько о пользе долговременной.

Другая динамическая модель планирования включает в себя следующие стадии:

1) стадия формирования плана (= стадия преформации)

2) стадия утверждения плана (= стадия формации)

3) стадия осуществления плана (= стадия реализации)

4) стадия оценки результатов планирования

Данная модель в отличие от предыдущей позволяет более четко отграничить понятия "планирование в узком смысле" и "планирование в широком смысле".Так, в зависимости от поставленной задачи и имеющихся полномочий процесс планирования может быть завершен уже на стадии утверждения плана. В этом случае принято говорить о планировании в собственном, или узком значении. Следующее преимущество данной динамической модели планирования заключается в том, что она открыта для более детальной дифференциации всего процесса. Так, данный процесс можно подразделить, по крайней мере, на девять фаз:

формирование цели;

2) анализ поставленной проблемы;

3) поиск возможных альтернатив решения проблемы;

4) прогноз возможных результатов для каждой альтернативы;

5) оценка шансов и целесообразности каждой из альтернатив;

6) принятие решения в пользу конкретной альтернативы действий;

7) реализация принятого решения,

8) оперативный и последующий контроль за ходом реализации цели;

9) анализ допущенных отклонений в ходе ее реализации; Данный дифференцированный вариант динамической модели, на наш взгляд, хорощо сочетается со спецификой местного самоуправления, поскольку предполагает максимальную вовлеченность в процесс планирования самых разных субъектов, включая и рядовых граждан, и всех наличных сил и средств МСУ в ходе реализации поставленных целей.

## 

## 1.14 Правовые аспекты типологии управления

### 

### Организационные принципы управления

Функционирование любой административной структуры зависит от оптимального сочетания следующих принципов:

1. принципа целесообразности,
2. принципа экономичности,
3. принципа равновесия и
4. принципа координации

Принцип целесообразности позволяет сконцентрировать усилия всех подразделений административного учреждения на достижении единой, конфетной цели. Принцип экономичности логически следует из принципа целесообразности и означает, во-первых, необходимость единства цели, или - что то же - необходимость нейтрализации конфликта целей в рамках одного и того же учреждения. Во-вторых, данный принцип требует соблюдать определенный баланс между сметой предполагаемых затрат материальных. финансовых и гуманитарных (= людских) ресурсов с одной стороны", и степенью удовлетворительности промежуточных результатов с другой. Принцип равновесия означает необходимость своевременной и адекватной реакции учреждения на внешние сигналы и стимулы. Другими словами, всякое учреждение функционирует как открытая система, т.е. должно достаточно оперативно и слаженно реагировать на изменения окружающей среды.

Например, в условиях перехода к рыночной экономики снижается значение "генералистов" и неизбежно повышается роль "специалистов". Более того, можно предположить, что во втором эшелоне реформ будет возрастать роль "функционалистов". Это означает, что административное учреждение должно быть достаточно гибким, чтобы методы управления и кадровый состав своевременно приводить в соответствие с меняющимися условиями взаимодействия с внешней средой. Наконец, принцип координации означает, что внутренние отношения между структурными подразделениями учреждения должны строиться таким образом, чтобы минимизировать неизбежно возникающие трения. Прежде всего, это относится к блокированию т.н. дублирования полномочий разными органами, поскольку такое дублирование часто ведёт к деструктивному соперничеству. Одновременно принцип координации должен минимизировать опасность т.н. пробелов компетенции, когда ни один из органов управления не берёт на себя ответственность за исполнение какой-то определенной задачи.

Следует отметить, что рассмотренные принципы тесно связаны с вопросами типологии управления. Так, принцип целесообразности невозможно реализовать в условиях отказа от принципа единоначалия, т.е. отказа от "генералистов" на высших или критически важных уровнях управления. С другой стороны, принцип экономичности предполагает особую роль "специалистов" в принятии важных административных решений. Наконец, принцип равновесия и принцип координации предполагает важную роль "функционалистов", поскольку последние обеспечивают своеобразный мониторинг и режим обратной связи учреждения с внешним миром, а также оптимальный режим координации действий подразделений данного учреждения.

Хотя все принципы являются взаимосвязанными, это не означает, что между ними не могут возникать конфликты. Так, принцип целесообразности, например, в форме принципа социальной защиты сотрудников может вступить в противоречие с принципом экономичности, например, в форме эффективности управления. Другими словами, руководитель никогда не застрахован от трудных решений. В рамках указанного конфликта судьба одного и того же сотрудника, например, многодетной матери может быть совершенно различной. Если для руководителя первичным является принцип социальной защиты, то многодетная мать должна сохранить своё место, даже если она является весьма посредственным работником. Если же для руководителя важен принцип эффективности управления, то он должен уволить всех посредственных работников, несмотря на их личные обстоятельства.

### 

### Типы управленцев

В работе всякого административного учреждения вообще и каждого органа управления, в частности, принято различать три основных подхода. В зависимости от характера компетенции органы управления могут подразделяться на а) генеральные, б) специальные и в) функциональные. Соответственно, среди управленцев принято различать "генералистов", "специалистов" и "функционалистов".

Следует подчеркнуть, что указанные типы управленцев не могут возникать произвольно т.е. в любое время, в любом учреждении и на любом уровне управления. Более того, исторически сложившаяся структура конкретного учреждения может благоприятствовать лишь одному из указанных типов и отторгать другой. В пограничной ситуации, например, в условиях тоталитарного государства один из указанных типов, а именно "генералист" заранее, т.е. на уровне государственной идеологии определяется как "системообразующий". По контрасту, в т.н. демократических государствах с развитой рыночной экономикой, особенно, начиная с эпохи между двумя мировыми войнами, "специалист" значительно потеснил "генералиста" во всех сферах хозяйства и управления. А в настоящее время в этих же странах уже наступает эпоха "функционалистов".

В принципе в системе местного управления все три вида административной деятельности равнозначны. Так, п.1ст.31 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"гласит:

"Органы МСУ определяют цели. условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчёты об их деятельности".Данная норма в самом общем виде определяет административные компетенции органов МСУ, но оставляет открытым вопрос о соотношении принципов субординации и координации. По умолчанию следует исходить из приоритета властно-распорядительного т.е. субординационного начала. Другое дело, что в современном муниципальном праве всё большее значение приобретает принцип координации. Именно он обеспечивает возможность рациональной экономии материальных, финансовых и кадровых ресурсов, а также обеспечивает удовлетворительную обратную связь.

"Генералист"

Как идеальный тип "генералист" сформировался в Британской Индии. Как ни парадоксально, на территорию Соединенного Королевства данный тип управленца проник лишь после того, как он вызрел в рамках колониальной администрации. Согласно канонам британского административного права "генералистом" может стать лишь претендент, имеющий классическое гуманитарное образование. Предполагалось, что знание древних языков, особенно латинского, а также юриспруденции и античной истории позволяет осуществлять т.н. стратегическое управление. Следовательно, выпускники элитарных вузов, получившие степень бакалавра или магистра в области филологических, юридических или исторических наук, обладали практически неограниченной перспективой продвижения по административной лестнице.

"Специалисты" допускались в колониальную систему управления лишь как вспомогательный кадровый состав. В колониальную эпоху они редко получали действительно важные и перспективные назначения. Другими словами, "специалисты" выполняли либо специальные поручения (например. руководили дренажными работами), либо состояли в штате постоянных экспертов при соответствующем "генералисте". В последнем случае они могли готовить решения оперативного или тактического характера, но решение как таковое всегда принимал "генералист". Следует отметить. что "генералист" неизбежно представлял собой особый тип специалиста, но только не в области философии или логики, а в области т.н. практических наук. Предполагалось, что, прежде всего знание истории может позволить "генералисту" принимать приемлемые решения в любых ситуациях, поскольку история представляет собой коллективный опыт человечества с уже известными результатами тех или иных решений.

"Специалист"

Значение "специалиста" стало резко возрастать в период между двумя мировыми войнами. В современную эпоху фактически утвердился принцип, согласно которому во главе того иного предприятия или учреждения должны стоять люди, профессиональная подготовка и опыт которых совпадают с характером производства или направлением деятельности данного предприятия или учреждения. Считается, что всякий грамотный и талантливый "специалист" в рамках своей профессиональной деятельности может развить достаточный кругозор и административные навыки, чтобы возглавить соответствующее учреждение, т.е. взять на себя функции "генералиста". Последний при таком подходе может выполнять полезные функции в качестве эксперта, советника и т.п. при соответствующем "специалисте".Далее предполагается, что "специалист" способен быстрее и качественнее управлять соответствующими подразделениями, поскольку по определению лучше "генералиста" понимает специфику решаемых проблем.

"Функционалист"

Как уже отмечалось, значение данного типа управленцев стало возрастать уже после второй мировой войны, прежде всего в связи с переходом к т.н. обществу массового потребления. В условиях такого общества всё большее значение стала приобретать динамика, а не статика, т.е. сама деятельность, а не её продукт или результат как таковой, отсюда, стали возникать особые профессии, которые как бы совмещают некоторые аспекты как "генералиста", так и "специалиста", (например, менеджер по планированию или менеджер по сбыту или аудитор). Предполагается при этом, что именно такие функциональные специалисты наиболее пригодны для того, чтобы, планировать, сбывать и контролировать всё что угодно. Другими словами, их деятельность не ограничена рамками какой-либо одной отрасли или единственного направления экономической деятельности.

В работе конкретного муниципального учреждения, так или иначе, необходимо взаимодействие всех трёх типов управленцев. Проблема заключается лишь в том, какой из них должен иметь приоритет как претендент на высшую должность предприятия, учреждения или организации. Следует учитывать также и объективные обстоятельства, например, структуру наличных кадров и систему их подбора. Как бы то ни был о, можно сделать следующие выводы:1 управленческая структура должным образом укомплектованная специалистами на средних звеньях управления может удовлетворительно функционировать при любом - даже весьма посредственном - руководителе. 2 харизматический руководитель - не важно какого типа - является, как правило, малопредсказуемым и поэтому малопрофессиональным управленецем, который к тому же редко оставляет после себя слаженный аппарат сотрудников. 3 только "генералист" в состоянии наметить действительно стратегическую перспективу развития того или иного предприятия и учреждения.

## 1.15 Принципы и модели рациональной бюрократии

### 

### Принципы рациональной бюрократии

Теория бюрократии была подробно разработана одним из из основателей социологии Максом Вебером. Другим основателем считается французский учёный Эмиль Дюркгейм, который вопросами управления специально не занимался. Согласно Веберу современная техника администрирования включает в себя следующие принципы:

1. принцип адресного распределения заданий;

2. принцип иерархии должностей;

3. принцип нормативного регулирования;

4. принцип документооборота;

Принцип адресного распределения заданий означает, что каждый сотрудник отвечает за строго определенный сектор задач и наделяется для этого соответствующими полномочиями. С отрицательной стороны, данный принцип устанавливает универсальный запрет на т.н. общие, абстрактные задачи, поставленные перед всем коллективом.

Принцип иерархии должностей означает, что между носителями должностей установлена строгая взаимосвязь господства и подчинения. Согласно этому принципу каждый носитель должности должен иметь непосредственного начальника, а каждый начальник должен иметь конкретных подчиненных.

Принцип нормативного регулирования означает, что деятельность любого сотрудника должна соответствовать, во-первых, единым государственным правилам, зафиксированным в форме соответствующих законов, во-вторых, она должна соответствовать единым правилам внутреннего порядка в форме соответствующих постановлений и распоряжений местного начальства. Принцип нормативного регулирования позволяет обеспечить достаточно высокую степень унификации управленческой деятельности и, следовательно, ее прозрачность и контролируемость. Помимо этого данный принцип в какой-то степени ограничивает возможность произвола, или - что то же - сферу дискреционных полномочий любого сотрудника.

Принцип документооборота означает, что весь процесс подготовки и принятия решений, а также контроль за их исполнением должен осуществляться в письменной форме. Принцип документооборота выполняет несколько важных функций:

1. данный принцип позволяет гибко использовать фактор времени, как правило, в целях ускорения принятия и реализации решений;

2. он является важным формальным средством оценки работы того или иного подразделения;

3. данный принцип обеспечивает определённую прозрачность управленческой деятельности, что опять-таки повышает степень защиты этой деятельности от непродуманных или произвольных решений.

Макс Вебер, безусловно, понимал, что в реальной действительности ни одно административное учреждение не в состоянии обеспечить безупречное действие всех указанных принципов. Однако оценка деятельности того или иного учреждения возможно только в той мере, в какой отдельные аспекты этой деятельности можно свести к рассмотренным принципам. Другими словами, эти принципы позволяют установить т.н. идеальный тип (нем Иеа Нур) организации. Реальные учреждения при этом оцениваются в зависимости от того, насколько они поддаются т.н. идеальному масштабу и, следовательно, приближаются или, напротив, отдаляются от установленного Максом Вебером стандарта.

Вместе с тем, Макс Вебер видел и негативные стороны указанных принципов, Так, принцип адресного распределения обязанностей в тенденции может подорвать всякую персональную инициативу. С другой стороны, данный принцип объективно способствует т.н. инфляции полномочий, поскольку возросший круг задач связан с возрастанием компетенции соответствующего чиновника. Практика же показывает, что после выполнения этих задач уровень полномочий должностного лица, как правило, остаётся на достигнутом, т.е. более высоком уровне, что не всегда целесообразно.

Принцип иерархии должностей может способствовать развитию у административных работников промежуточного звена т.н. "синдрома велосипедиста" (по мере продвижения в гору, необходимо сильнее жать вниз на педали). Речь идёт об особенно неприятном типе карьериста, который действует по принципу сильного давления на подчинённых, чтобы доказать свою эффективность и облегчить себе путь наверх. Кроме того, данный принцип развивает в сотрудниках чувство подчёркнутой и в тенденции сервильной лояльности к руководителю (по принципу "плох или хорош, но это мой патрон"). Наконец, данный принцип развивает в сотрудниках особый "местнический патриотизм", ограниченный рамками соответствующего отдела, сектора или департамента.

Принцип нормативного регулирования в наибольшей степени открыт для злоупотребления со стороны управленцев. В частности, побочным эффектом его применения является т.н. бюрократическая волокита. При этом особенно нетерпимым является такая ситуация, когда бюрократ все свои решения аргументирует ссылками на ведомственные или даже локальные акты и тем самым фактически игнорирует супремацию законов. В тенденции этот принцип также способствует становлению классического типа бюрократа т.е. безынициативного, равнодушного и часто трусливого управленца.

Наконец, принцип документооборота в тенденции может привести к чрезмерной формализации процессов управления. При этом неизбежно утрачивается связь с материальным содержанием целей и задач управления. Руководители начинают оценивать работу сотрудников по двойному стандарту. Так, в целях защиты корпоративных интересов всего отдела перед вышестоящим начальством руководитель отдела готов "закрыть глаза" на существенные недостатки работы конкретного сотрудника, если его отчёт с формальной стороны выполнен вполне удовлетворительно.

Модель однолинейной организации

Модель однолинейной организации была разработана в США, хотя сам способ аналогичного управления известен со времени основания профессиональной армии в Пруссии, начиная от Фридриха-Вильгельма Бранденбургского(1620-1688)и заканчивая Фридрихом Вторым Великим (1712-1786).Данная модель основана на принципе единоначалия и, следовательно, на принципе распределения заданий. В рамках данной модели каждый сотруднике имеет только одного начальника, распоряжения которого он должен выполнять и перед которым он отчитывается. Движение распоряжений по инстанциям осуществляется по вертикали, т.е. от подчинённого к его непосредственному начальнику.

Модель обеспечивает оперативность управления, поскольку не предусматривает непосредственную коммуникацию по горизонтали т.е. между звеньями управления одного и того же уровня, но разных отделов или департаментов Специфика информационных потоков в этой модели характеризуется ярко выраженной асимметрией. Другими словами, нисходящая информация (от начальника к подчинёному) по своему значению, а иногда и по объёму преобладает над восходящей информацией.

Преимущества. Каждое подразделение и каждый сотрудник в рамках данной модели обладает чёткими заданиями и определенными полномочиями. Поэтому вклад каждого подразделения и - в оптимальной ситуации - каждого сотрудника является достаточно прозрачным. Данное обстоятельство значительно облегчает отчёт и контроль. Начальник подразделения, как правило, хорошо осведомлён не только о ходе выполнения задания каждым сотрудником, но и достоинствах и недостатках своих подчинённых. Модель однолинейной организации объективно благоприятствует "генералистам". Другими словами, в рамках модели действует следующая закономерность, чем выше продвигается начальник по иерархической лестнице, тем основательнее он усваивает стиль общего руководства и тем чаще он вынужден решать принципиальные вопросы, т.е. вопросы стратегического планирования.

Недостатки. "Специалисты" идем более, "функционалисты" в условиях рассматриваемой модели объективно оттесняются на второстепенные и третьестепенные роли. Однако как раз на промежуточных уровнях управления более целесообразным является использование "специалистов", которых, как было сказано, модель однолинейного управления объективно отторгает. Следующий недостаток связан с тем, что высший уровень власти часто получает ограниченную, т.е. дозированную и поэтому не вполне объективную восходящую информацию.

Наконец, важным недостатком является то, что однолинейная организация объективно препятствует установлению горизонтальных связей на критически важном уровне, т.е. на уровне управленцев среднего звена. Лишённые надёжного способа общаться напрямую, управленцы данного звена часто вынуждены аккумулировать любую информацию от своих непосредственных подчинённых. Отсюда, они обычно перегружены информацией по второстепенным вопросам и часто вынуждены заниматься рутинными вопросами .подменяя управленцев низшего звена.

Рассматриваемая модель широко применяется в исполнительных органах как государственной, так и муниципальной власти. Тем не менее, в современную эпоху всё более проблематичным становится использование данной модели в её строго монократическом варианте прежде всего дискуссионны два аспекта этой модели, во-первых, концентрация полномочий в лице высшего монократического органа управления, т.е. мэра или бургомистра и во-вторых, монополия "генералистов" на всех уровнях управления (данный тип управленца отсутствует лишь на низшем уровне власти)

Тем не менее, рассматриваемая модель вполне совместима с институтом персональной унии, например, когда глава исполнительной власти муниципального образования одновременно является председателем совета коммуны. В магистратской системе местного самоуправления негативные моменты персональной унии отчасти нейтрализуются тем, что высшее звено управления является бицефальным, т.е. избираются не один бургомистр, а два. При этом один из них одновременно автоматически становится и председателем совета коммуны (совета представителей). Как бы то ни было, следует исходить из того, что модель однолинейной организации именно на муниципальном уровне часто далека от совершенства. Это объясняется тем, что концентрация полномочий мэра или бургомистра при такой организации управления не обязательно сопровождается соразмерной концентрацией его ответственности. Далее, "генаралистами" при такой организации обычно становятся управленцы, не получившие фундаментального гуманитарного образования. Следовательно, они не обучены технологии стратегического мышления и могут приобщиться к ней лишь на основании собственного управленческого опыта или самообразования.

**Модель штабной однолинейной организации**

Данная модель возникла как улучшенная модификация уже рассмотренной однолинейной модели. Среди недостатков однолинейной организации обычно указывают на два наиболее серьёзных: отсутствие горизонтальных связей между управленцами разных департаментов, но одного и того же уровня; второстепенную роль "специалистов" особенно на средних и высшем уровнях управления.

Первый из указанных недостатков отчасти смягчается посредством т.н. файольских мостов, названных так по имени автора этого нововведения. "Файольские мосты, не отменяя принцип единоначалия, позволяют установить стабильные каналы связи между управленцами одного и того же уровня. Второй недостаток, а именно недостаточная роль специалистов смягчается посредством использования различных штабов. Так же, как и файольские мосты, штабы не ставят под сомнение сам принцип единоначалия. Тем не менее, их применение в значительной степени может повлиять на стиль руководства.

Штаб - это особое подразделение, приданное на постоянной основе к определенному органу управления. Обычно штаб выполняет функцию своеобразного коллегиального усиления важного монократического органа, прежде всего главного руководителя. В задачи штаба, т.е. ближайших помощников руководителя, входит экспертиза и обработка поступающей • информации, и подготовка рекомендаций. Однако, данные рекомендации не носят обязательного характера. Дело в том, что штаб вообще не входит в организационную систему господства и подчинения. Сотрудники штабы связаны лишь с органом, который они обслуживают. Для других подразделений штаб как бы вовсе не существует. Во всяком случае "штабисты" не могут принимать самостоятельных решений в рамках структуры управления и не могут отдавать каких-либо конкретных распоряжений другим подразделениям.

Следует отметить, что в принципе штаб может быть и специализированным подразделением, осуществляющем информационное обслуживание какого-либо органа специальной компетенции. Но на высшем уровне руководства штаб обеспечивает информационное обслуживание органа общей компетенции. Другими словами, и здесь проявляется характерное для однолинейной организации структурное преимущество "генералистов" над "специалистами"

### 

### Модель многолинейной организации

Данный тип организации был разработан известным американским инженером Тэйлором. Отдельные элементы многолинейной организации Тэйлор первоначально наблюдал на предприятиях массового (конвейерного) производства и прежде всего в цехе готовой продукции. В таком цехе несколько мастеров разного профиля - каждый по своей специальности - должны обеспечить оптимальное качество готового изделия, например, автомобиля. При этом рабочие в зависимости от неполадки или дефекта изделия обращаются к любому из мастеров. Таким образом, на низшем уровне управления принцип единоначалия уже не действует, поскольку всякий рабочий в принципе имеет несколько непосредственных начальников.

Тэйлор логически продолжил этот принцип от низших до промежуточных звеньев управления. Таким образом, на всех уровнях управления, кроме высшего, каждый сотрудник имеет, по меньшей мере, двух начальников. Иначе говоря, распорядительные и контрольные функции в отношении одного и того же подчиненного рассредоточены, по меньшей мере, на две вышестоящие штатные единицы. Все сотрудники - не только непосредственные исполнители - в зависимости от аспекта решаемой проблемы должны обращаться к соответствующему специалисту-управленцу, должны следовать его указаниям и подотчётны ему в определённой части задания.

Преимущества. Тэйлоровская модель управления значительно сокращает путь обмена информации и упрощает кооперацию. В рамках данной модели становится возможным устранить потерю времени а на уведомление непосредственного начальника при возникновении определенной проблемы; на частую необходимость убеждать начальника в пользу того или иного решения на возврат с приказом начальника на своё рабочее место и т.п.

2. Рассматриваемая модель окончательно подрывает административные преимущества "генералистов". Более того, на всех промежуточных уровнях организации авторитет и знания "специалистов" становятся эффективного управления. Благодаря действительной - а не номинальной квалификации - управленцы-специалисты способны быстро принимать компетентные решения.

3. Наконец, данная модель в значительной степени повышает инициативность и профессиональную сознательность непосредственных исполнителей, которые самостоятельно решают к какому специалисту обращаться в той или иной ситуации и обращаться ли вообще.

Недостатки. Главный недостаток заключается в том, что в рамках данной модели едва ли возможно чёткое разграничение компетенции. Отсюда, очень трудно порой обеспечить оптимальный режим личной ответственности, как непосредственных исполнителей, так и управленцев промежуточных звеньев. Другими словами, не всегда удаётся установить виновников отдельных операций или ошибочных административных решений. Соответственно, данная модель не позволяет обеспечить должный контроль за выполнением персональных обязанностей каждым конкретным сотрудником.

2. Рассматриваемая модель таит в себе опасность что низовые сотрудники могут быть дезориентированы противоречивыми распоряжениями управленцев одного и того же уровня, особенно при возникновении многопрофильных проблем, когда исполнитель вынужден обращаться за помощью к любым непосредственным начальникам.

### Проектные группы в рамках многолинейной организации

Несмотря на формальное сходство между штабами и проектными группами существуют некоторые принципиальные различия. Единственное сходство между ними носит отрицательный характеру именно, ни штаб, ни проектная группа не входят непосредственно во властно-распорядительную структуру учреждения. Другими словами, как таковые члены этих подразделений не обладают властной компетенцией в отношении сотрудников других подразделений. Однако в полной мере это правило применимо лишь к "штабистам" (референтам, переводчикам, советникам и т.п.). Участник проектной группы обычно является членом структурного подразделения организации, лишь временно наделенный полномочиями в рамках соответствующего проекта. В принципе одновременно он может быть и руководителем любого ранга. В этом качестве он может отдавать распоряжения, в том числе и в рамках проекта.

Таким образом, важное различие между штабом и проектной группой заключается в том, что участник какого-либо проекта одновременно является сотрудником другого подразделения в то время как "штабист" является сотрудником только соответствующего штаба. Другое важное отличие заключается в том, что "штаб" является постоянным органом, в то время как проектная группа всегда носит временный характер и создаётся лишь тогда, когда возникает необходимость в определенный срок найти решение конкретной проблемы. В основе деятельности всякой проектной группы заложены два взаимосвязанных принципа: 1. принцип концентрации и 2. принцип кооперации интеллектуальных ресурсов соответствующего учреждения.

Предпосылкой для создания проектной группы обычно является комплексная проблема, которую невозможно или нецелесообразно решать силами одного единственного подразделения. Тем не менее, вновь созданная проектная группа, включающая в себя сотрудников разных отделов, придаётся в распоряжение того отдела, который. имеет наибольшую предметную связь с поставленной перед группой проблемой. При необходимости решать очень сложные междисциплинарные проблемы проектная группа подчиняется непосредственно руководителю учреждения.

Глобальному распространению данной модели в значительной мере способствовали всевозможные ТНК. Структура и деятельность компаний такого типа немыслимы без многолинейных административных связей, обеспечивающих оптимальный уровень информации и контроля уже на низших ступенях управления. При необходимости на более высоких уровнях управления система многолинейных связей дополняется созданием специализированных проектных групп. Однако в области государственного и муниципального управления использование этой модели затруднено как раз ввиду её структурных "демократических характеристик".т.е.ввиду ослабленности принципа единоначалия,

### 

### Модель матричной организации

Матричную модель можно рассматривать в качестве разновидности как однолинейной, так и многолинейной организации. Смысл матричной модели заключается в том, что каждый элемент управления, кроме высшего, вовлечён в двойную систему подчинения. Первая структура полномочий образуется по функциональному принципу. Она объединяет собой три важнейших стадии управления: планирование, реализацию, или исполнение и контроль. Отсюда, каждый низовой и промежуточный орган управления последовательно взаимодействует с органами планирования, исполнения и контроля. По определению во главе отделов или департаментов планирования, исполнения и контроля стоят "функционалисты".

Вторая структура полномочий образуется по предметному, т.е. традиционному принципу. В рамках этой структуры власть осуществляют соответствующие специалисты. Так, правовой департамент возглавляет юрист, отдел программного обеспечения специалист в области компьютерных технологий и т.п.Как видим, в рамках предметной структуры полномочий каждая штатная единица имеет одного непосредственного начальника. В то же самое время каждая такая единица в пределах своей специализации отвечает либо за планирование, либо за исполнение решений, либо за контроль. В этом качестве она подлежит контролю со стороны соответствующего функционального отдела или департамента. Следовательно, каждый сотрудник в тенденции подчиняется соответствующему "специалисту'' с одной стороны, и соответствующему "функционалисту", с другой.

Итак, специфика связей господства и подчинения в условиях матричной организации заключается в том, что всякий орган за исключением высшего имеет одновременно одного непосредственного начальника, а именно специалиста и особого прямого начальника ("функционалиста"). Помимо этого существуют ещё и прямые начальники в рамках соответствующей предметной специализации. Следовательно, система полномочий специалистов имеет сквозной, всеобъемлющий характеру то время как власть функционалистов всегда секторальна. Это означает. что, например, департамент планирования контролирует деятельность лишь тех специалистов, которые в рамках своих компетенции и на своём уровне отвечают за вопросы планирования.

Матричная модель позволяет объединить проблемы статики и динамики, т.е. "управления объектами", с одной стороны и "управления процессами", с другой. Такое объединение обеспечивается посредством структурного взаимодействия в рамках решения одних и тех же задач "специалистов" и функционалистов".

Матричная модель позволяет непосредственно контролировать фактор времени .Время как таковое становится своеобразным объектом управления.

Матричная модель способствует возникновению т.н.позитивных конфликтов между "специалистами" и "функционалистами",а также между самими "функционалистами", например, между департаментом планирования и департаментом контроля. Отсюда, появляется возможность рассмотреть одну и ту же проблему в более широком контексте, что значительно снижает опасность непродуманных решений.

Структурное взаимодействие специалистов и функционалистов значительно повышает скорость и уровень адаптации организации к постоянно меняющимся внешним условиям, что особенно важно в современную эпоху.

Наконец, данная модель позволяет более рационально использовать наличные кадровые ресурсы.

Матричная организация не обязательно способствует позитивному соперничеству между "специалистами" и "функционалистами. Такое соперничество может приобретать и форму негативных конфликтов. Это связано с тем, что "функционалисты" в принципе могут вмешиваться в деятельность любого специализированного подразделения. В пограничной ситуации разногласия между руководителем специализированного подразделения и руководителем функционального отдела могут привести к дезорганизации работы соответствующего отдела или департамента.

Так же, как и в многолинейной организации, в условиях матричной модели не всегда удаётся определить лицо, ответственное за то или иное решение, поскольку руководитель-специалист всегда может сослаться на деструктивную позицию руководителя-функционалиста, и наоборот.

Матричная модель предъявляет повышенные требования ко всему персоналу учреждения, начиная от директора и заканчивая низовыми сотрудниками. От каждого из них требуется высокая квалификация, творческая инициатива, повышенное чувство ответственности, исключительная добросовестность также умение отстаивать свою позицию.

Наконец, быть может самый главный недостаток матричной организации заключается в том, что власть в ней полностью поделена между специалистами и функционалистами. Другими словами, генералисты фактически вытеснены самой структурой "матричного управления". Это означает, что в рамках матричной модели нет управленцев, которые способны формулировать и удерживать стратегические цели развития данного учреждения.

Существуют объективные и субъективные препятствия для использования данной модели в области государственного и муниципального управления. К объективным препятствиям относятся следующие: во-первых, не всякий муниципалитет в государствах т.н. переходной экономики обладает специалистами достаточно высокого уровня, не говоря уже о функционалистах. Во-вторых, как было показано, модель предъявляет особые требования к **этике** управления. Другими словами, моральные качества сотрудников играют здесь не меньшую роль, чем их профессиональные знания.

Что касается субъективных препятствий, то они связаны с тем, что социализация и весь предыдущий опыт не позволяет многим нынешним управленцам увидеть преимущества этой модели даже при наличии объективных предпосылок для её реализации.

## 1.16 Принципы кадрового планирования и стили управления

Управление персоналом начинается с т.н. кадрового планирования. В свою очередь, кадровое планирование представляет собой анализ будущих потребностей организации в количестве и качестве сотрудников. Кадровое планирование - особая проблема именно для учреждений управления. Дело в том, что административные учреждения как таковые, включая и ОМСУ, представляют собой консервативные и достаточно жесткие структуры, в том числе в отношении кадрового состава. Однако количественные и качественные характеристики кадров являются динамическими величинами. Они меняются в зависимости от объема или характера административных функций.

Конкретно кадровое планирование включает в себя выяснение будущих потребностей учреждения в муниципальных служащих муниципальной службы; в иных служащих ОМСУ и в наемных рабочих. Между указанными контингентами кадрового состава существует достаточно четкая взаимосвязь, определяющая структуру конкретной организации, учреждения, предприятия.

Так, преобладание наемных рабочих будет характерно для промышленных предприятий. Напротив, преобладание государственных служащих присуще административным органам центрального аппарата. Муниципальные учреждения в кадрово-структурном отношении тяготеют к государственным учреждениям, т.е. обнаруживают тенденцию к преобладанию профессиональных чиновников.

Однако учитывая, что муниципальные учреждения являются органами местного самоуправления, такое преобладание является достаточно дискуссионным. Ведь пополнение кадров за счет профессиональных управленцев ведет к значительной нагрузке на местный бюджет. При неотложной потребности муниципалитета в увеличении персонала, более целесообразным может стать кадровое пополнение за счет внештатных специалистов, работающих на контрактной основе.

**Подбор сотрудников**

Подбор сотрудников, как правило, осуществляется следующими способами посредством использования социального института профессиональных династий, когда дети "наследуют профессию" своих родителей; посредством направленного поиска кандидатов, используя личные связи уже работающих авторитетных сотрудников и посредством публичного объявления вакансий (или объявления конкурса на замещение вакантных должностей).

1. Положительные моменты первого способа подбора сотрудников заключаются в том, что кандидаты уже приобрели некоторые профессиональные навыки еще в процессе социализации, поскольку с ранних лет знакомы с некоторыми характеристиками своей будущей профессии. Это обстоятельство ускоряет их начальную адаптацию к профессиональным требованиям. Негативные моменты этого способа являются, как всегда, продолжением достоинств, поскольку претенденты из профессиональных династий знают также "изнанку" своей будущей профессии. Это относится прежде всего к технике минимизации своих должностных обязанностей и максимизации своих "квази-служебных" потребностей.

2. Положительные моменты второго способа направленного поиска кандидатов, используя связи уже работающих авторитетных сотрудников, заключаются в том, что кандидаты, в известным смысле, уже являются своего рода элитой, поскольку включены в круг социальных связей авторитетных специалистов. Негативные моменты этого способа заключаются в том, что авторитетные рекомендатели не застрахованы от ошибок при оценке профессиональных или человеческих качеств рекомендуемых. Также не застрахованы они и от личных человеческих слабостей (например, желания помочь другу детства при устройстве на работу его сына, не имея о последнем никакой независимой или непредвзятой информации).

3. Положительные моменты третьего способа, а именно подбора кадров посредством публичного объявления вакансий часто недооценивают. Обычно считают, что этот способ не вполне к лицу солидным учреждениям. Более того, систематические объявления вакансий могут свидетельствовать, во-первых, о кризисе кадровой политики соответствующей организации и, во-вторых, о снижении ее функциональной эффективности. Согласно расхожему управленческому клише, динамично развивающаяся организация не нуждается в саморекламе посредством публичного объявления вакансий. Считается, что этот способ подбора кадров является последним прибежищем аутсайдеров. Другими словами, посредством публичного объявления вакансий аутсайдер среди юридических лиц набирает в свой штат аутсайдеров (в критической ситуации даже маргиналов) среди лиц физических.

Трудно оспорить, что негативная оценка подбора кадров посредством публичного объявления вакансий, часто имеет основания в реальной действительности. Однако это еще не повод для того, чтобы считать этот способ в принципе непригодным, в том числе и для относительно благополучных организаций и учреждений. Дело в том, что истинная ценность этого способа зависит от того, насколько соответствующая организация учитывает **этический** аспект кадровой политики. Иначе говоря, данная организация, прежде чем предъявлять требования к будущим кандидатам, должна предоставить последним определенный минимум достоверной информации о себе самой. Более того, при публичном объявлении вакансий именно с этого следует начинать.

Организация, которая считает важным указать в скромных тонах определенные вехи своей истории, род деятельности, а также некоторые перспективы, значительной степени теряет привлекательность для авантюристов и прочих психически или социально неполноценных людей. Соответственно, повышается вероятность того, что среди претендентов значительную долю будут составлять достаточно квалифицированные специалисты. Разумеется, требования к ним не должны быть завышены.Таким образом, при открытом и честном объявлении вакансий организация должна действовать согласно следующему алгоритму:!"кто мы такие";2"кого мы ищем";3"что мы ожидает от кандидатов";4"что мы предлагаем";

При добросовестных ответах на указанные вопросы соответствующая организация вправе рассчитывать на то, что среди откликнувшихся претендентов найдутся вполне удовлетворительные потенциальные сотрудники. Отсюда, можно установить границы использования данного способа подбора кадров. Итак, вряд ли этот способ пригоден для подбора сотрудников на высшие руководящие должности: для оптимального стратегического руководства необходим сравнительно продолжительный период т.н.административного роста именно внутри данного конкретного учреждения. Что касается должностей промежуточных уровней, то при соблюдении вышеуказанных условий(особенно в сочетании с конкурсом документов) метод публичного объявления вакансий может оказаться весьма эффективным.

**Первоначальная информация о будущих сотрудниках**

При подборе сотрудников решающее значение имеет первоначальная информация о кандидатах на ту или иную должность. Такая информация должна содержать удовлетворительные ответы на три вопроса: об уровне знаний претендента (прежде всего специальных, но также и обще- гуманитарных) о его потенциальных способностях (например, обучаемости, трудоспособности, коммуникабельности и т.п.) и об основных этапах его социализации, включая учебу и профессиональные достижения. Основными методами получения информации о кандидате являются:

1. личная информация со стороны самого кандидата; она, в свою очередь, возможна в двух формах:

1.1 в форме личной беседы с претендентом уполномоченного сотрудника;

1.2 в форме заполнения претендентом анкеты;

2. отзывы третьих (физических или юридических) лиц. При этом не обязательно - хотя и желательно - чтобы данные третьи лица были известны потенциальному работодателю;

3. в форме характеристики с прежнего места работы;

Как ни парадоксально, наиболее объективным и, следовательно, наиболее надежным среди названных методов является первый, т.е. "рассказ" кандидата о себе самом. В любом случае(особенно при неразумном преувеличении кандидатом своих достоинств) этот метод дает работодателю возможность потребовать от кандидата дополнительных уточнений и пояснений и, следовательно, содержит рычаги "выжимания" достаточно надёжной информации.

Объективность отзывов третьих лиц обычно переоценивают. Дело в том, что они часто составляются "по заказу" самого претендента или даже самим претендентом. Особая осторожность по отношению к таким отзывам необходима в том случае, если они явно противоречат собственным впечатлениям работодателя о претенденте, полученным в ходе личной беседы с ним.

Наконец не следует переоценивать и значение характеристик с прежних мест работы кандидата. Во-первых, такие характеристики часто являются лишь "жестом вежливости" прежнего начальства, тем более, что они ни к. чему не обязывают прежних работодателей. Во-вторых, эти характеристики могут быть и "прощальной услугой" для неудобного или малопригодного сотрудника.

Кадровое планирование, так или иначе, уже включает в себя элементы непосредственного управления персоналом. Последнее понимается в широком и узком смысле. Управление в широком смысле направлено на организационно-вещные компоненты управленческого процесса и объединяет функции организации процесса управления, планирования, принятия решениям делегирования полномочий, координации действий подчиненных, распределения заданий, контроля (включая, т.н. "разгрузку" отдельных сотрудников иперераспределение заданий по ходу их исполнения).

Управление в узком смысле направлено на персонально-социальные компоненты управленческого процесса и объединяет функции мотивации сотрудников, служебного поощрения сотрудников, публичного или подчеркнутого признания их профессиональных и моральных достижений, консультирования сотрудников по ходу выполнения задания, оценки их служебной деятельности,6критики их профессиональных действий. В обобщающем смысле управление персоналом можно охарактеризовать как воздействие на людей в целях достижения организационных задач или выполнения персональных заданий.

**Стили управления**

Управление персоналом следует отличать от поведения руководителя. Другими словами, понятие "управление персоналом" отвечает на вопрос "что?", а поведение руководителя отвечает на вопрос "как?". Поведение руководителя проявляется в определенном стиле управления. Принято различать три основных стиля управления, а именно:

1 автократический, или директивный;

2кооперативный и

3 "анархический".

Автократический стиль управления отличается тем, что право принятия решений является исключительной прерогативой начальниками пользуется этим правом непосредственно и неограниченно. Начальник всякий раз по всякому поводу определяет что, кто, где, когда должен сделать. При этом руководитель предпочитает обходиться без дополнительных пояснений своих действий, т.е. часто не считает нужным отвечать своим подчинённым на вопрос "почему?".

Кооперативный стиль управления, в известном смысле, является противоположностью уже рассмотренного. Кооперативный стиль характеризуется тем, что, во-первых, сотрудники участвуют в подготовке и обсуждении решений начальства и, во-вторых, в определенных рамках они самостоятельно (т.е. инциативно и под свою ответственность) решают поставленные перед ними задачи.

Стиль можно назвать стилем управления лишь с известной долей условности. Начальник, предпочитающий такой стиль, не оказывает явных управленческих воздействий на своих подчиненных. Напротив, он предоставляет сотрудникам полную свободу, как принятия решений, так и действий по их реализации. Поведение и результаты профессиональной деятельности сотрудников начальником не оцениваются, не критикуются и не корректируются .Тем не менее, как тактический способ управления стиль "вполне эффективен, поскольку может дать руководителю (особенно из т.н.варягов) необходимую информацию, например, о том, в отношении каких сотрудников в дальнейшем будет уместен автократический стиль, и в отношении каких из них более эффективен будет кооперативный стиль управления.

Как бы то ни было в действительном процессе управления ни один из указанных идеальных типов в чистом виде невозможен и не применяется. Обычно один и тот же начальник даже в отношении одних и тех же подчиненных в зависимости от ситуации использует разные стили управления. Более того, между указанными стилями нет жесткой границы: они как бы плавно, почти без разрывов переходят один в другой, т.е. представляют собой некий единый динамический континуум управления. От одного полюса к другому динамику этого континуума можно охарактеризовать следующим образом:

1. Начальник все решения принимает единолично;
2. Начальник решения принимает самостоятельно, но предпочитает убеждать своих сотрудников;

3. Начальник решения принимает самостоятельно, для повышения их эффективности допускает вопросы подчиненных;

4. Перед непосредственным принятием решения начальник уточняет позиции своих подчиненных;

5. Перед принятием решения начальник выясняет альтернативные предложения своих подчиненных, из этих предложений он выбирает наиболее приемлемое;

6. Начальник ставит проблему, сотрудники формулируют решение;

7. Сотрудники как корпоративный орган принимают решение, начальник выступает в роли координатора.

## 

## 1.17 Местные финансы, правовые аспекты

Местные финансы представляют собой совокупность ликвидных и неликвидных средств, необходимых для обеспечения бесперебойного функционирования муниципальных образований. Соответственно. финансовая деятельность местных сообществ - это деятельность ОМСУ по образованию. распределению и использованию различных источников денежных средств. Среди этих источников следует выделить (1) местный бюджет; (2) внебюджетные фонды; (З) авуары хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования; муниципальные кредитные учреждения и (5) местные сберегательные кассы.

Основным источником пополнения местных финансов служит местный бюджет. В свою очередь, местный бюджет формируется посредством трех основных и отчасти противоречивых механизмов, а именно;

1) местных налогов и сборов;

2) трансфертов из бюджетов иных уровней, т.е. дотаций, субвенций, и субсидий и

3) банковских кредитов.

Данные механизмы перечислены в соответствии с их "идеологическим весом в рамках современной концепции муниципального права. Это означает, что местные налоги и сборы должны быть главным источником пополнения финансовых средств местных сообществ. Дотации, субвенции и субсидии имеют лишь субсидиарное значение, т.е. должны вступать в действие лишь в тот момент, когда местная налоговая система "зависает". Наконец, банковские кредиты и вовсе не должны иметь универсального значения, поскольку они приемлемы лишь для очень ограниченного круга динамично развивающихся муниципальных образований.

Однако на практике данная идеологическая схема редко соблюдается. Прежде всего, местные налоги и сборы, представляют собой наименее эластичные финансовые инструменты. Как правило, они предусматривают фиксированную ставку отчислений в местный бюджет. Отсюда, первый малоутешительный вывод: инфляционные механизмы особенно репрессивно воздействуют именно на местные налоги (например, налог на имущество физических лиц) в отличие, например, от федеральных налогов (например, НДС).

Во-вторых, дефицит на местном уровне эластичных налогов. обеспечивающих самовозрастание налоговых поступлений по ходу инфляции, приводит к тому. что муниципальные органы стремятся компенсировать низкое качество местных налогов их чрезмерным количеством. При этом могут резко возрастать издержки на самообслуживание местных налоговых систем. В конечном итоге, это приводит в разбуханию дорогостоящего аппарата муниципальной налоговой службы. Таким образом, местные налоги на практике постепенно утрачивают то важнейшее место, которое им отводится идеологией муниципального права.

Это означает, что на практике неуклонно возрастает значение трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня. Данная тенденция подтверждается не только в налоговых системах государств т.н. переходной экономики, но и в структуре коммунальных бюджетов развитых стран. Так, во Франции, согласно данным за 1987 год структура источников местных бюджетов выглядела следующим образом: налоговые поступления - 40% трансферты - 32,3%; займы - 15.3%; иные источники - 12,4% 28. С.225.В Германии исключительное значение трансфертов проявляется, прежде всего в отношении округа, который представляет собой промежуточный самоуправляющийся коллектив между низовыми местными сообществами и субъектом федерации. При этом вызывает интерес то обстоятельство, что немецкий формирует свой бюджет как за счет нисходящих трансфертов из бюджета соответствующей земли, так и восходящих трансфертов из бюджетов входящих в данный округ общин. В совокупности бюджет немецкого округа до 50 % обеспечивается за счет трансфертов (ЗЭ.с.26)

Для системы местных финансов России также характерна тенденция возрастания роли трансфертов по сравнению с местными налоговыми поступлениями. Тем не менее, чрезмерный вес трансфертов в системе местных финансов фактически подрывает принцип самофинансирования муниципальных образований. Особенно актуальна эта опасность для государств с нарождающейся системой муниципального управления.

В этой связи вызывает интерес стремление государственной власти России повысить роль доходной части местных бюджетов. При этом речь идет о структурной трансформации бюджета. Как известно по источникам доходная часть бюджета состоит из (1) Закрепленных и (2) регулирующих доходов. Закрепленные доходы - это такие доходы, которые полностью или в определенных долях в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет. На уровне муниципального права речь идет о традиционных местных налогах и сборах. Напротив реализующие доходы - это доходы, которые, как правило, поступают в соответствующий бюджет в целях сбалансирования доходов и расходов в виде процентных отчислений от налогов и других платежей, закреплённых за бюджетом иного уровня.

Следует, в частности, отметить важную роль регулирующих доходов как механизма гарантированного участия бюджетов нижестоящих уровней в доходах от наиболее эластичных центральных (федеральных) налогов. Так, в системе местных финансов ФРГ общины получают 15 % от суммы подоходного налога, изъятой в федеральный бюджет на территории данного муниципального образования. Такой путь, повышения роли регулирующих доходов в местных бюджетов представляется особенно перспективным в условиях федеративного государства переходного типа.

Однако Российская Федерация пока идет путем самостоятельных проб и ошибок. В этой связи, в частности, показательным является Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 года(№1251)"0 Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления. Пункт 3 указанного постановления гласит: "Министерству Финансов РФ при распределении ассигнований на 1996 год для финансирования федеральной программы по развитию регионов, предусмотреть выделение 35 млрд. рублей на выполнение мероприятий программы."

При этом, как видим речь идёт не столько о стремлении сместить акценты в отношении доли закреплённых и доли регулирующих доходов в местных бюджетах сколько о традиционном для России уповании на дотационные механизмы перераспределения средств. Между тем согласно идеологии муниципального права государство может прибегать к помощи других инструментов выравнивания местных бюджетов (в частности дотаций, субсидий, банковских кредитов и т.п.) лишь в том случае если механизм закрепленных и регулирующих доходов оказался малорезультативным.

При этом дотация, как правило, носит общий характер. Ее можно определить следующим образом: Дотация - это сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня для формирования минимального бюджета нижестоящего уровня. Обычно дотации представляют собой наиболее распространенную форму т.н. финансовой, помощи. Главный аргумент против чрезмерного использования этого инструмента финансовой поддержки сводится к тому, что дотации фактически консервируют регионы финансового бедствия. Последние, однажды привыкнув к регулярным дотационным вливаниям уже неспособны к самостоятельному развитию.

В отличие от дотации субвенция носит более определенный характер. Иначе говоря, субвенция - это сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития субъектов РФ. Основной аргумент против чрезмерного использования данного инструмента сводится к следующему: иногда очень трудно провести грань между целью социально-экономического характера и целью политического характера. В теории субвенции всегда должны использоваться лишь на социально-экономические цели. Однако на практике социально-экономические цели часто имеют политическую подоплеку и, наоборот, политические цели могут быть искусно вплетены в контекст социально-экономического развития территориального коллектива.

Субсидия обладает характеристиками, как дотации, так и субвенции. Долгосрочный, а иногда и бессрочный характер субсидии (например, систематическая поддержка убыточных отраслей) отчасти приравнивает этот финансовый инструмент к дотации. В то же время относительная адресность субсидии, т.е. целевой характер использования, сближает её с субвенцией.

По функциональному признаку бюджет местного сообщества как в доходной, так и расходной части принято подразделять на (1) бюджет функционирования, или бюджет текущих расходов и (2) бюджет инвестиций, или бюджет развития. Следует отметить, что бюджет функционирования, или текущих расходов всегда преобладает над бюджетом инвестиций. Это обстоятельство характерно и для государств с развитой системой муниципального управления. Так, за 1987 год в структуре общих расходов французских коммун (=297 млрд. франков) текущие расходы составили 188 млдр., а расходы на инвестиции -109 млрд. франков. 28.с.225 Легко установить следующую закономерность: чем более соразмерны бюджет функционирования и бюджет инвестиций, тем более благополучными является как данного муниципального образования, так и дальнейшие перспективы его развития.

Для местных сообществ развитых государств (а в последнее время и для России) характерно стремление "смягчить" диспропорцию между местным бюджетом текущих расходов и бюджетом инвестиций за счет активного привлечения (1) банковских кредитов и (2) прочих источников. В отношении банковских кредитов следует отметить лишь одну, на первый взгляд, парадоксальную закономерность: банковский кредит действительно может стать "трамплином" для прыжка из порочного круга финансовых проблем, но для этого необходимо соблюдение, по крайней мере, двух условий:

(1.1) кредит должен быть достаточно щедрым в плане денежной массы (уровень процентной ставке при огромном кредите уже не играет самостоятельной роли) и (1.2) кредитная масса должна быть направлена на реализацию наиболее перспективных социально-экономических проектов и, таким образом, закладывать основы для последующей диверсификации местного хозяйства. Во всех остальных случаях банковский кредит, как правило, способствует лишь неизбежному закабалению местных сообществ. Формально-юридически это означает, что в конечном итоге бюджет текущих расходов в части обслуживания долга все более и более возрастает соответственно, уменьшается возможность местных сообществ осуществлять самостоятельную инвестиционную политику.

В этой связи последний шанс неблагополучных территориальных коллективов связан с т.н. иными доходами. Среди этой аморфной группы наиболее перспективными представляются два источника: 1. Организация сберегательного дела на местном уровне 2. осторожное и неуклонное развитие института муниципальных промышленных компаний на базе частного капитала, но с сохранением контрольного пакета акций в муниципальной собственности.

Организация сберегательного дела на местном уровне неизбежно предполагает взаимодействие большинства соседних муниципальных образований данного региона. Другими словами, лишь совместными усилиями, местные сообщества одного и того же социокультурного ареала смогут обеспечить достаточную для инвестиций аккумуляцию средств местных вкладчиков. Как ни парадоксально муниципальное сберегательное дело тем эффективнее, чем более оно приобретает супра-муниципальный характер, т.е. концентрирует финансы нескольких соседних коммун.

В свою очередь, развитие института муниципальных промышленных компаний с привлечением частного капитала предполагает предварительное развитие института муниципальной собственности. При этом речь уже не может идти об однобокой приватизации, поскольку привлечение частного капитала не только не должно противоречить социальной направленности деятельности муниципалитета, но, напротив, должно укреплять эту направленность.

## 

## 1.18 Проблемы реформы местного самоуправления

В области развития не только политических, экономических, но и и правовых отношений часто случается, что практические нововведения осуществляются без предварительного теоретического осмысления. В этом отношении участь "догоняющих" политических сообществ не столь уж безнадёжна, поскольку есть возможность воспользоваться уже имеющимися теоретическими наработками более развитых государств. В частности, муниципальное право России, в какой-то степени, уже сейчас может "откорректировать" свое будущее, если рецепция западных институтов коммунального права в Российскую правовую систему будет продолжаться более осторожно и избирательно.

Российское муниципальное право должно заимствовать не столько западный путь проб и ошибок, сколько теоретическое осмысление практического опыта по реформированию системы коммунального права в Европе. Здесь, прежде всего следует остановиться на проблеме выбора новых концептуальных подходов к понятию "самоуправление". Всякая реформа местной власти, так или иначе, предполагает новое соотношение между коммунальным, или муниципальным управлением, с одной стороны, и государственным управлением, с другой.

В ФРГ, например. данную проблему пытаются решить с помощью трех альтернативных теорий, а именно:

1) теории совместного управления;

2) теории особого управления и

З) теории компенсаторного управления (ср.49.с.99

1) Согласно теории совместного управления реализация всех публичных функций осуществляется в рамках разделения труда между различными ветвями власти. При этом на долю местных сообществ относятся лишь локальные или частичные задачи. Практически теория совместного управления отрицает возможность существования особых задач местного значения. Отсюда, местные сообщества утрачивают возможность самостоятельно и под свою ответственность осуществлять некий неотчуждаемый круг задач. Иными словами, в рамках теории местного самоуправления уже нельзя отличить самостоятельные функции местных сообществ от делегированных государственных полномочий.

2) Согласно теории особого управления местные сообщества осуществляют лишь т.н. опосредованное государственное управление. Как видим, опосредованность управления является здесь единственным критерием, который позволяет отличать местное самоуправление и государственную власть. Последняя от местного самоуправления отличается лишь по форме, поскольку представляет собой непосредственное государственное управление. Таким образом, в рамках данной теории местные сообщества являются лишь опосредованной корпорацией, или "вместилищем" для низшей инстанции исполнительной власти. Гарантия местного самоуправления при этом совпадает лишь с правом местных сообществ самостоятельно находить способ и вид реализации поставленных перед ними государственных заданий. Отсюда, гарантия местного самоуправления носит лишь процессуальный или формальный характер и никак не обеспечивает неприкосновенность содержательной номенклатуры местных полномочий.

3) Наконец, в рамках компенсаторной модели местного самоуправления государственная власть вправе фактически произвольно расширять сферу т.н. делегированных полномочий местных сообществ. Поскольку подобный подход в тенденции подрывает коммунально-правовые принципы самостоятельности и добровольности. постольку инфляция делегированных полномочий должна быть "компенсирована" соответствующим расширением полномочий локальных коллективов. Однако, на практике такая компенсация не всегда возможна, а если возможна, то не всегда она будет носить адекватный характер. Как справедливо отмечает немецкий правовед Рольф Штобер, "компенсация в любом случае представляет собой минус" 49.С.28.

Компенсаторная модель слишком радикальна в том смысле, что основана на аксиоме четкого разграничения полномочий государства и местных сообществ. Однако на практике такое разграничение вряд ли возможно и желательно. Другими словами, вопросы местного значения в рамках рассматриваемой модели не совпадают с прерогативами местных сообществ решать данные вопросы совершенно независимо от органов государственной власти. Достаточно, указать на то, что такие функции местных сообществ, как газо-, тепло-, энерго- и водоснабжение являются для ОМСУ обязательными, от которых отказаться они не могут ни при каких обстоятельствах. Одновременно реализация этих полномочий невозможна без тесного взаимодействия ОМСУ с органами государственной власти.

Таким образом, все представленные теории соотношения местного самоуправления и государственной власти имеют существенные недостатки, но каждая обладает и некоторыми достоинствами. Как бы то ни было, все указанные теории имеют право на сосуществование. Совокупный вывод можно выразить словами Рольфа Штобера: "Смысл самоуправления можно объяснить указанием на (1) принцип независимости, (2) принцип соревнования и (З) принцип жизнеобеспечения в настоящем и будущем"49.с.28.

Итак, согласно Штоберу, при любом реформировании местных сообществ (1) необходимо обеспечить их относительную независимость от государства при одновременном сохранении их жизнеспособности; (2) необходимо создать режим конструктивной конкуренции как по горизонтали между отдельными муниципальными образованиями так и по вертикали между территориальными коллективами различного уровня, включая и государство как наивысшее звено управления; (З) необходимо обеспечить режим относительной финансовой самодостаточности и самопомощи местных коллективов.

Указанные принципы должны быть положены в основу всякой реформы местного самоуправления. При этом их соблюдение должно осуществляться не альтернативно, а кумулятивно. Другими словами и территориальная и функциональная финансовая реформы местного самоуправления должны быть направлены на реализацию сразу трех, а не одной из указанных целей.

Рассмотрим коротко **территориальный** аспект местного самоуправления. В формально-юридическом смысле этот аспект отражает специфику административного деления местных коллективов. Первичная проблема административного деления всегда связана с необходимостью как-то упорядочить сосуществование разно великих или разнофункциональных сообществ. Если бы все ограничивалось лишь однократным разграничением территорий, на заданном уровне управления и на основе единого стандарта, тогда бы не возникало и муниципально-правовой проблемы административного деления. Все самоуправляющиеся единицы были бы единицами одного уровня управления и, следовательно, строго унифицированы. В какой-то степени опыт государственного строительства в пореволюционной Франции доказал невозможность такой унитарной, или сингулярной административной системы на местном уровне власти.

Как известно, французские департаменты как унифицированная система равновеликих территориальных единиц должны были доказать превосходство единого рационального метода в области политического управления. Исторически возникшие, но беспорядочные единицы в виде коммун и провинций были как бы "обречены" на функциональное вытеснение со стороны департаментов.

Департаменты возникли на основе Декрета от 26 февраля 1790 года. Всего было создано 83 департамента примерно одинакового размера. Хотя и с учетом местных реалий, департаменты возникли сначала на карте с таким расчетом, чтобы всадник, какое бы направление он ни избрал, за одни сутки из административного центра департамента мог доскакать до его границы. Как видим, масштабом для административного деления в пореволюционной Франции стала не какая-то "эталонная", т.е. исторически возникшая и жизнеспособная коммуна, а чисто функциональное и умозрительное территориальное образование. Тем не менее низовые и традиционные сообщества, возникшие в свое время на основе соответствующих церковных приходов (т.е. коммуны), доказали свою жизнестойкость, как бы вопреки логике административной реформы.

Таким образом, опыт Франции говорит о том, что (1) а6солютная рационализация в области административного деления невозможна (2) относительная т.е. ограниченная рационализация должна осуществляться на некотором промежуточном уровне управления (= департамент). Другими словами, "поле реформы" целесообразно разместить "выше" традиционных низовых коллективов. Отсюда в ходе административно-территориальной реформы возникает дуалистичная "система", а именно: на совокупность традиционных местных сообществ как бы "накладывается" относительно самодостаточная укрупненная и рациональная система самоуправляющихся единиц. Следовательно, главная цель территориальной реформы заключается в том, чтобы создать такое пространство промежуточного управления, в котором можно было бы примирить антагонистические технологии государственного и коммунального управления. При этом объектом реформ являются не коммуны, и не государство как таковое, а лишь стиль или способ их (компромиссного) взаимодействия.

# Раздел 2. Топика муниципального управления

## 

## 2.1 Топические модели территориальных коллективов

Если теоретические модели - например, "сильный совет - слабый мэр" - обычно являются обобщением тех или иных идеологем, то топические модели – например муниципальное образование метрополисного типа" - призваны как-то упорядочить многообразие действительно существующих территориальных коллективов. Иначе говоря, теоретические модели создаются исключительно методом дедукции, "нисходящим" от общего к особенному. При этом во имя чистоты и ясности такие модели вообще должны игнорировать "досадные отклонения" сегментов действительности от умозрительных масштабов.

Напротив, топические модели в качестве исходной точки построения имеют какой-то конкретный частный случай. Посредством концептуального удвоения такой сегмент реальности приобретает своего "идеального двойника", способного при заданных условиях выполнять роль относительно устойчивого масштабами только в отношении отдельных "похожих" объектов действительности .Другими словами, при построении топических моделей используется т.н. индуктивный метод, т.е. метод восхождения от частного к особенному Например, реально существующий территориальный коллектив под названием "Москва" становится основой для формирования топического типа под названием "муниципальное образование метрополисного типа". В указанном типе уже утрачиваются все неповторимые и многообразные характеристики реальной Москвы, но остаётся то особенное, что позволяет применять данный тип в качестве масштаба к городам, во многом очень непохожим на Москву (например, к Владивостоку или Красноярску).

Между дедуктивным и индуктивным методами нет и не может быть непримиримого противоречия. Более того индуктивный метод произведен от дедуктивного и является, на самом деле, двухтактовым, т.е. нисходяще-восходящем. Сначала возникает отвлеченная идея, которая затем низводится на уровень реальных объектов. Сопротивление реальности заставляет исследователя опять подниматься на более высокий уровень, т.е. уточнять идею на уровне абстракции. Этот процесс может повторяться необходимое количество раз. Таким образом, даже если рассматривать индукцию в качестве относительно автономного способа познания, дедуктивный метод в любом случае является ведущим.

Значение топических методов заключается в том, что они способны придать чистой теории форму прикладного знания. Если чистая теория не должна интересоваться частным, то топический подход как бы игнорирует общее Кажущееся противоречие между дедукцией и индукцией "снимается" на уровне особенного. Господствующий нисходящий и вспомогательный восходящий методы встречаются для того, чтобы вскрыть специфику особенных характеристик конкретного явления. Ведь только на уровне особенного можно постичь каким образом определённый сегмент действительности одновременно сохраняет свое родовое имя (т.е. является элементом общего остается носителем собственной индивидуальности (т.е. остается лишь частным случаем). Как бы то ни было знание и использование топических масштабов должно способствовать решению нескольких задач:

(1) при помощи топических масштабов реально существующие муниципальные образования получают возможность для самоидентификации иили самодиагностики. Иначе говоря, при помощи нижеследующих моделей население каждого территориального коллектива может приблизиться к ответу на вопрос: "какими мы себя видим или готовы увидеть на данный момент?"

(2)топические модели представляют собой относительно надёжный масштаб для сопоставления в рамках различных моделей тех или иных муниципальных образований. Дело в том, что реально существующие местные сообщества могут "вписываться" в самые разнобразные модели. Следовательно, на уровне топики можно сопоставлять друг с другом очень непохожие территориальные коллективы;

(3) при помощи топических моделей муниципальные образования могут "узнать" друг друга в качестве функционально дополняющих сообществ. Следовательно появляется возможность проектировать и создавать целевые объединения например по типу "университетский центр" (Петрозаводстк) +"курортный город" (Сортавала). и т.п.. При этом характеристики таких идеально-типических объединений уже несводимы к характеристикам входящих в него муниципальных образований.

(4) топические модели позволяют муниципалитетам сознательно и планомерно стимулировать характеристики положительных моделей и дестимулировать характеристики контрпродуктивных моделей (например, в шахтерском городе с преобладанием убыточных шахт планомерно наращивать гуманитарный капитал посредством создания или развития системы высшего образования и параллельно создавать условия для абсорбции в новые структуры занятости увольняемых работников).

### 

### 2.1.1 Коллектив метрополисного типа

Данная модель совместима с любым реально существующим территориальным коллективом который так или иначе является Диалоговым, бюджетным, банковским, государственно-административным, информационным, научно-образовательным центром. Данные характеристики должны быть представлены не альтернативно в отдельности, а кумулятивно (т.е. в совокупности). Поскольку в России все областные и республиканские центры так или иначе обладают указанными характеристиками (по крайней мере в отношении остальной территории соответствующего субъекта федерации), то в рамках модели исчезает принципиальная разница, например, между Воронежем, Махачкалой и Южносахалинском. Более того в рамках модели нет принципиальных различий между перечисленными городами, с одной стороны, и столицей Российской Федерации, с другой.

Особенность рассматриваемой модели заключается в том, что совместимые с ней территориальные коллективы обладают высоким унификаторским потенциалом. Образно говоря, каждое подобное сообщество является как бы "крепью", или "стяжкой" всей Федерации, а не только соответствующего субъекта. Это обстоятельство трудно переоценить. Унификаторский потенциал в рамках модели реализуется двояко: во-первых, он действует по горизонтали, т.е. при сопоставлении рассматриваемых коллективов друг с другом. Иначе говоря, и в Воронеже, и в Махачкале в отношении определенного круга проблем есть тенденция решать их не просто аналогичным образом, а совершенно единообразно. Во-вторых, унификаторский потенциал коллективов метрополисного типа реализуется по вертикали, т.е. внутри соответствующего субъекта федерации. Иначе говоря, авторитет областной или республиканской столицы как бы по инерции проявляет унификаторское воздействие в отношении всех прочих муниципальных образований внутри той же области или республики.

Оба направления реализации унификаторского потенциала в принципе являются достоинствами рассматриваемой модели. Однако при определённых условиях рассматриваемое свойство модели может привести к негативным результатам. Это связано с тем что унификаторский потенциал основан на т. е. демонстрационном эффекте который предполагает стремление региональных центров подражать "стилю столицы". Многое здесь зависит от того, насколько стиль столицы является достойным для подражания.

Дискуссионность демонстрационного эффекта становится еще более очевидной, если лидер, т.е. референтное публично-правовое образование которого "берут пример", само подвластно действию экзогенного демонстрационного эффекта. Иначе говоря, столица может подражать стилю столицы или просто мегаполиса какого-либо иностранного государства. Таким образом, муниципальные образования метрополисного типа во многом являются заложниками определенного столичного стиля управления. Заразительный пример основного, т.е. референтного муниципального образования (например, Москвы или Санкт-Петербурга) может мгновенно ухудшить ситуацию в прочих муниципальных образованиях рассматриваемого типа, но может достаточно быстро и переломить ее к лучшему.

Любая территория метрополисного типа характеризуется относительно высокой дифференциацией т.н. гуманитарного капитала (= особых людских ресурсов, или носителей социально-полезных знаний, навыков и опыта) В частности, речь идет о концентрации на относительно небольшом пространстве тех социальных групп, которые являются носителями четырех основных видов социально-полезной деятельности и власти, а именно:

1) государственных служащих (= контингент административной власти);

2) финансистов и крупных предпринимателей (= контингент финансово-промышленной власти);

3)журналистов и прочих сотрудников СМИ (= контингент информационной власти);

4)научно-преподавательских кадров (= контингент интеллектуально-инструментальной власти)

Вполне в духе Аристотеля указанные виды власти могут быть реализованы как в правильных, так и в неправильных формах. В частности, они могут обеспечить т.н. экстернальный эффект, как бы выплескивая энергию того или иного контингента (= изобилие социально-полезной энергии) за пределы мегаполиса на благо всего государства. В качестве примера можно привести т.н. "вахтовый метод", когда профессора из мегаполисного образования, сменяя друг друга, работают "в провинции".

С другой стороны, указанные виды власти могут осуществляться и в неправильных и даже паразитарных формах. Например, административная власть может превратиться лишь в средство самообслуживания бюрократического класса. Финансовая мощь может быть представлена лишь в форме "семибанкирщины", обслуживающей интересы двух-трех десятков богатейших семейных кланов. Информационная власть может представлять собой лишь консенсус медиакратов, представляющих интересы тех же самых семейных кланов. Наконец, интеллектуально-инструментальная власть научного сообщества может так и остаться потенциальной, если разрозненные и конкурирующие между собой научно-преподавательские кадры готовы выполнять лишь сервильные функции по отношению к выше перечисленным контингентам.

В качестве налогового центра муниципальное образование метрополисного типа аккумулирует и мобилизует более или менее значительные финансовые средства. Другое дело, что огромная доля этих поступлений направляется в федеральный бюджет и. следовательно, не может быть использована в момент поступления прямо на месте. Как бы то ни было, за вычетом денежной массы, поступающей в федеральный бюджет, муниципальное образование метрополисного типа является самым благополучным с точки зрения финансового обеспечения по сравнению с "остаточной территорией" данного субъекта федерации.

Как бюджетный центр муниципальное образование метрополисного типа выполняет двоякую роль: во-первых, оно выступает в качестве финансового донора по отношению к подчиненным маложизнеспособным территориальным коллективам. Во-вторых, оно может выполнять роль разумного кредитора по отношению к некоторым наиболее перспективным муниципальным сообществам. В первом случае используется такой бюджетный инструмент как дотация, т.е. безвозмездная и безвозвратная передача финансовых средств. Во втором случае более уместна субсидия, т.е. возвратная (иногда и возмездная) передача денежных ресурсов (см. §1.17. наст. издания).

Функции банковского центра территориальный коллектив рассматриваемого типа выполняет лишь постольку поскольку в нем действует относительно автономная система кредитных учреждений. Другими словами, речь идет не о двух-трех, "самодостаточных" и малопрозрачных друг для друга финансовых учреждениях, а об устойчивой структуре финансовых потоков как между самими этими учреждениями так и между указанными учреждениями, с одной стороны, и их многообразными клиентами,с другой. Лишь в этом случае, территориальный коллектив рассматриваемой модели действительно располагает некоторыми ресурсами финансовой власти.

Свой потенциал в качестве государственно-административного центра коллектив метрополисного типа может реализовать лишь в контексте действительно федеративного государства. Это предполагает умение местной администрации одновременно обеспечить соблюдение федеральных социально-экономических стандартов и защиту интересов данного конкретного муниципального образования. В реальной действительности местная власть в коллективе метрополисного типа почти всегда выполняет сервильные функции по отношению к федеральному центру. Следовательно, защита интересов местных граждан часто оказывается "вопросом местного значения".

Гораздо лучше коллективы метрополисного типа реализуют функцию информационного центра. По понятным причинам жители субъекта федерации проявляют значительный интерес к тому, что происходит в соответствующем областном или республиканском центре. Федеральные СМИ часто сохраняют свою конкурентоспособность по отношению к местным СМИ лишь по объективным причинам, поскольку первые обладают гораздо более мощными техническими, финансовыми и кадровыми ресурсами. В той степени, в которой местные СМИ все более сознают значение независимости и беспристрастности информации,они становятся источником власти относительно автономным не только по отношению к местной бюрократии и финансово-промышленным группам, но и по отношению к федеральным медиакратам.

Наконец, наиболее дискуссионным является научно-образовательный потенциал коллективов метрополисного типа. Во многих из них он остается невостребованным. В ситуации, когда региональная наука и высшая школа поражены язвой коммерциализации, они выполняют лишь сервильные функции по отношению к "истеблишменту". В этих условиях региональные научно-преподавательские сообщества не только не способны реализовать свои политические ресурсы, они часто даже не сознают, что являются потенциальными носителями власти особого типа.

### 2.1.2 Коллектив суб-метрополисного типа

Между муниципальными образованиями метрополисного и субметрополисного типа наблюдается рефлексивная взаимосвязь. Иначе говоря, данные виды территориальных коллективов не существуют друг без друга. Каждый крупный областной или республиканский центр предполагает наличие более или менее обширной пригородной зоны, которая в известном смысле является функциональным продолжением данного города. С другой стороны, сам этот крупный город можно рассматривать как своеобразный центр по обслуживанию потребностей населения пригородной зоны. Иначе говоря, не только "метрополис" эксплуатирует пригородную зону, но и последняя - хотя и в меньшей степени - эксплуатирует первый. В частности, пригородная зона (примерно в радиусе 100 км от метрополиса) способна получать "бесплатные услуги" за счет т.н. экстернального эффекта, вызванного концентрацией в метрополисе основных контингентов власти (см.§2.1.1.наст. издания).

По мере усиления процесса урбанизации пригород крупного областного центра становится все более привлекательным в качестве "спальной зоны" для состоятельных горожан метрополиса. Соответственно, увеличивается доходность косвенного налогообложения в пригородной зоне. При некоторых предпосылках пригород может стать и предпочтительным как "место прописки" (31апо'огт) для юридических лиц из метрополиса. Для этого однако, необходимо, чтобы налоговый пресс в пригороде был менее обременителен, чем в метрополисе.

Следует учитывать и фактор неизбежной конкурентной борьбы между отдельными сателлитами метрополиса. В частности, если конфетное пригородное сообщество (например, ближайший город-спутник) прежде других побеспокоилось об улучшении основной транспортной артерии и телекоммуникаций, то оно может обеспечить себе долгосрочные преимущества в качестве "внутреннего налогового оазиса" для финансово-промышленных групп соответствующего субъекта федерации.

Среди бесспорных преимуществ данной модели по сравнении с уже рассмотренной является более высокая активность молодежи пригородной зоны (особенно в области предпринимательской деятельности, а также в области востребования образовательных услуг крупного города).Но проблема заключается в том, чтобы молодежь пригорода, "закрепившись" в областном или республиканском центре, не утратила связь с родным пригородным муниципальным образованием. В противном случае, гуманитарный капитал пригорода будет лишь выполнять функцию "обновления кадров" в соответствующем областном или республиканском центре.

Одной из основных проблем "субметрополисного" территориального коллектива является ложное сознание собственной "несамодостаточности". Чем ближе к "метрополису", тем труднее пригородному сообществу уверовать в значимость своих собственных ресурсов и преодолеть, т. е. синдром сателлита. Фактически речь идет о необходимости осознать дуалистическую природу сообществ рассматриваемого типа. С одной стороны, пригородный территориальный коллектив и в самом деле заинтересован в том, чтобы оставаться функциональным продолжением соответствующего областного или республиканского центра. Но с другой стороны, как политическое локальное сообщество данный коллектив заинтересован в том, чтобы иметь независимые от областного (республиканского) центра ресурсы, которые одновременно можно использовать как средство политического давления во взаимоотношениях с иными муниципальными образованиями, включая и господствующий в данном регионе метрополис. Объективно такими независимыми ресурсами могут стать кадры специалистов в областях жизнедеятельности, составляющих фактически "естественную монополию" указанных территориальных коллективов. Речь прежде всего идет об авто- и железнодорожниках, энергетиках, специалистах в области телекоммуникаций, строителях, а также - не в последнюю очередь, о специалистах в области сельского и лесного хозяйства. Ясно, что от качества именно этих кадров во многом зависит и качество жизни в самом метрополисе. А если это так, то метрополис должен пройти свою половину пути в деле подготовки, оснащения и социального обеспечения указанных профессиональных групп.

### 

### 2.1.3 Портовый город

Данная модель позволяет как бы в "чистом виде" проанализировать принцип внешнеторговой специализации, или принцип экспортной ориентации, рекламируемый ныне в качестве панацеи от всех бед муниципальных образований России. Прежде всего, следует отметить, что принцип внешнеторговой специализации предельно прагматичен: важен процесс торговли, а не ее содержание или цель. Объективно территориальные коллективы, совместимые с данной моделью, являются "естественной зоной" **компрадорского** капитала. Поскольку указанный капитал по определению враждебен к законодательству "страны пребывания", то модель морского города-порта обычно является и естественной зоной т.н. экс-криминального капитала, т.е. капитала, "легализованного" задним числом.

Вместе с тем, сам по себе принцип внешнеторговой специализации нейтрален: многое зависит от номенклатуры, во-первых, экспортируемых товаров и, во-вторых, импортируемой продукции. Территориальный коллектив рассматриваемого типа, если он представляет собой просто перевалочный пункт, не может собственными усилиями изменить структуру ни импорта, ни экспорта. Однако в той мере, в которой морской город-порт одновременно является промышленным центром, он может быть заинтересован части своей промышленной специализации изменении как структуры импорта, так и экспорта. Более того, если промышленная продукция рассматриваемого коллектива не вполне конкурентоспособна, может появиться заинтересованность и в частичной переориентации порта на обслуживание внутренних потребностей, т.е., в первую очередь, национальной промышленности.

Среди преимуществ данной модели следует отметить особое качество населения, для которого характерно то, что можно назвать "открытым сознанием". Ксенофобия, или ее изнанка (чувство национального превосходства) несовместимы с господствующими здесь способами жизнедеятельности. Объективно население таких территориальных коллективов является интернациональным. Здесь высока степень взаимовлияния культур и даже различных цивилизаций, поэтому местные жители часто сочетают высокий творческий потенциал и прагматичность, т.е. то, что в иных условиях соединяется редко.

Недостатки данной модели являются продолжением ее достоинств. Ввиду присущего для данной модели прагматизма населения и плюрализма идеологий разработка единой социально-экономической политики легко может выродиться в "строительство Вавилонской башни". Другими словами, местная власть в рамках рассматриваемой модели, обладая значительными ресурсами для тактического руководства, имеет мало шансов для принятия стратегических решений на собственной основе, совместимых с глубинными национальными интересами "страны пребывания".

### 

### 2.1.4 Транспортный узел

В известном смысле данная модель является "сухопутным" аналогом модели морского города-порта. Тем не менее, модель российского транспортного узла является более дифференцированной. Во всяком случае, ее компрадорские и космополитические характеристики бесконечно убывают по мере того, как модель транспортного узла, прилагаемая к конкретным территориальным коллективам, передвигается с внешней периферии государства вглубь территории. Дифференцированность рассматриваемой модели проявляется и в том, что она допускает внутреннюю классификацию. Так, можно выделить, по крайней мере, два варианта такой модели:

(1) плюралистичную модель транспортного узла и (2)сингулярную модель транспортного узла

В первом случае соответствующее сообщество диверсифицирует свои стратегические преимущества посредством замыкания на себя потенциально возможных транспортных потоков, например, по следующей схеме:

"железнодорожный узел + автодорожный узел + международный аэродром + мощный речной порт (если город расположен на судоходной реке)".

Во втором случае указанное сообщество концентрирует свои усилия на одном единственном направлении, например, является только железнодорожным или только речным транспортным узлом и т.п. Следует отметить, что сингулярный вариант рассматриваемой модели не обязательно является худшим из двух. При определенных условиях худшим может оказаться как раз плюралистичная модель транспортного узла, например, когда есть аэропорт, но "туда никому не нужно" или есть речной порт, но нет заказов для коммерческих перевозок.

Многое зависит от того, способны ли муниципалитеты рассматриваемого типа, во-первых, осознать свой статус объективных посредников между муниципальными образованиями, которые могут быть действительно соединены посредством данного транспортного узла. Во-вторых, многое зависит от субъективной способности местных руководителей обеспечить встречу в данном транспортном узле заинтересованных друг в друге контрагентов из других муниципальных образований, (например, посредством создания условий для постоянных представительств и т.п.)

Как бы то ни было, муниципалитеты рассматриваемого типа объективно должны быть заинтересованы в развитии собственной кредитной системы, и телекоммуникаций. Это понятно, поскольку любой вид посредничества в конечном итоге сводится к финансовому посредничеству, т.е. прежде всего к предоставлению банковских услуг. Таким образом, в рамках модели транспортного узла рано или поздно возникает необходимость создания и развития собственной системы финансовых учреждений.

### 

### 2.1.5 Университетский город

Университетский город редко бывает только университетским. Обычно такие города одновременно - и не в меньшей степени - представляют собой крупные промышленные, финансовые, коммуникационные центры. Тем не менее, есть причина выделить "университетский город" в качестве самостоятельного типа муниципального образования. Принимая во внимание исключительную мобильность гуманитарного капитала, т.е. образованных и высококвалифицированных специалистов, есть принципиальная возможность наращивать такой капитал повсюду (кроме зоны экологического бедствия). Для этого даже в самых неблагоприятных территориальных коллективах (см.§§ 2.1.7. -2.1.13) можно использовать, например т.н. вахтовый метод используя срочные (временные,) услуги приглашенных специалистов.

Достаточная концентрация таких людей в определённом месте и в определённое время (например, в летние месяцы) способна в течение двух-трёх поколений преобразовать в образовательный центр любое "захолустье".

Таким образом, любое муниципальное образование в принципе может взять стратегический курс на приобретение базовых характеристик модели "университетский город". Можно привести и соответствующие исторические примеры, например, город Иркутск с его первоначальным "декабристским" гуманитарным капиталом.

Однажды став центром образовательных услуг, местное сообщество стратегически повышает свой барьер выживаемости, поскольку любое государство, претендующее на статус цивилизованного, не может не поддерживать национальные университетские центры. С другой стороны, рассматриваемая модель отличается относительной устойчивостью к перепадам внутренней экономической конъюнктуры. Правда, эта устойчивость проявляется лишь на том этапе, когда муниципальное образование рассматриваемого типа начинает развиваться уже на собственной основе. В частности, речь идёт о необходимости наладить независимую, надёжную и дифференцированную сеть международных контактов с иными университетскими центрами, прежде всего Европы. Дело в том, что научное сообщество **космополитично** в хорошем смысле этого слова и следовательно, в наименьшей степени подвержено воздействию конъюнктурных перепадов национальной экономики. Отсюда, университетские города осуществляют свои вузовские связи в автономном режиме, относительно независимом от тех факторов, которые не имеют прямого отношения к науке или образованию.

### 

### 2.1.6 Город-курорт

Данная модель характеризуется резкими перепадами жизнедеятельности всего муниципального сообщества. Проблема заключается в том, что в т.н. мертвый сезон жизнь здесь фактически замирает. И чем севернее или восточнее (внутри России) расположен такой территориальный коллектив, тем продолжительнее и тягостнее период "мертвого сезона".

Как правило, попытки добиться круглогодичности курортного сезона в условиях России не приводят к удовлетворительным результатам. Отсюда, возникает необходимость разработки двойного режима функционирования таких коллективов. Коль скоро в мертвый сезон бюджет муниципального образования рассматриваемого типа, а также семейные бюджеты уже не могут пополняться за счет внешних финансовых ресурсов (прежде всего покупательной способности туристов), то следует настойчиво изыскивать внутренние источники финансирования.

Учитывая, что города-курорты часто отличаются особой демографической структурой с преобладанием, во-первых, лиц пенсионного возраста и, во-вторых, незанятого молодого населения, одним из способов сглаживания перепадов жизнедеятельности такого сообществ может стать программа взаимосвязанного развития системы услуг (с особым учётом потребностей лиц старшего поколения) и системы высшего образования.

Другим способом преодоления синдрома межсезонья может стать активная политика муниципалитета, направленная на то, чтобы сделать данное муниципальное образование привлекательным для проведения регулярных международных симпозиумов. При этом тематическая направленность таких международных съездов не имеет принципиального значения. Разумеется, что данную стратегию невозможно реализовать без соответствующей экологической программы. Это, в первую очередь, предполагает более высокую, чем в среднем по стране, экологическую культуру местного населения. Таким образом, стратегия развития системы высшего образования и стратегия привлечения представителей иностранных или международных организаций взаимно усиливают друг друга в том смысле, что приоритетным направлением развития такого коллектива становятся экологические и эколого-информационные программы.

Среди финансовых трудностей города-курорта следует выделить не столько проблему аккумуляции, сколько проблему мобилизации денежных средств, прежде всего физических лиц, накопленных последними за период "горячего сезона". Посредством продуманной системы сберегательного цела или кооперативных банков муниципалитет такого города мог бы мобилизовать достаточные средства для реализации одной из приведенных выше стратегий развития.

### 2.1.7 Коллектив с "избыточными" группами населения

Анализ данной модели необходимо начинать с понятия "избыточные группы населения". Данное понятие допускает, по крайней мере, двоякую интерпретацию, а именно: социологическую и экономическую. Так, для социолога термин "избыточная группа населения", вероятно, будет представлять собой маловразумительное сочетание, по крайней мере, до тех пор, пока речь идёт о таких группах (например, военнослужащих, подлежащих увольнению в запас), которые так или иначе вовлечены в структуру стабильных социальных связей. Это означает, что в контексте социальных отношений любая такая группа выполняет некоторую функцию и уже, поэтому не может быть "избыточной". Как ни печально, но даже антиобщественные кланы и группировки выполняют как бы "по совместительству" и социальную роль, поскольку оправдывают необходимость содержания кадров правоохранительных органов, судебной системы, пенитенциарных учреждений и т.п.

Напротив, для экономиста критерий "избыточности" предельно понятен: избыточной будет любая социальная группа, которая не в состоянии обеспечить свое собственное существование. В контексте рыночной экономики речь идет, разумеется, о финансовом самообеспечении. Таким образом, с точки зрения экономиста (особенно монетаристского толка) "избыточными' могут быть любые слои населения, результат труда которых остается "невостребованным", т.е. не находит денежной формы. В частности, последовательная дерегуляция экономики может привести к тому, что некий постоянный посетитель ночного казино может быть действительно полезным экономическим агентом, в то время как целый шахтерский регион действительно превращается в "черную дыру" государственного бюджета. Как бы то ни было, чисто экономическая интерпретация "избыточности населения" вряд ли способствует долгосрочному решению проблем коллективов рассматриваемого типа.

Таким образом, в рамках рассматриваемой модели можно выделить по крайней мере, два вида коллективов: (1) Муниципальное образование с избыточными производительными группами населения и (2) муниципальное образование с избыточными непроизводительными группами. Шахтерские города в зоне убыточной угледобычи, рыболовецкие поселки в условиях "самофинансирования" и т.п. будут принадлежать к первому виду. Напротив, военные городки, научно-исследовательские городки будут относиться ко второму виду "избыточных" образований. Ясно, что реструктуризация коллективов первого вида должна проходить иначе, чем реструктуризация коллективов второго-вида.

Однако есть и общая задача такой реструктуризации. Она заключается в том, чтобы сохранить саму инфраструктуру, определений уровень урбанизации таких территориальных образований. Именно малые города и поселки городского типа как самый тривиальный тип минимума урбанизации представляют собой основу российской государственности. Поэтому "массовый исход' населения из малых городов России под предлогом "избыточности" на наш взгляд, будет означать коллапс всей российской цивилизации.

С другой стороны, никто не может в демократическом государстве запрещать людям покидать т.н. бесперспективные регионы, если последние к тому же публично облихованы и представителями федеральных властей, и СМИ. Выход на наш взгляд лежит через планомерное и долговременное развитие в этих муниципальных образованиях т.н. третичной экономики, т.е. сферы услуг. Не секрет, что многие офицеры запаса успешно освоили коммерческую деятельность, а многие прежде "чисто" научные сотрудники теперь стали преподавателями вузов.

Сложнее обстоит дело, с "избыточными" шахтерами, рыбаками, химиками и т.п. Дело в том, что производительные социальные группы (т.е. специалисты рабочих профессий) в силу социально-классовых особенностей часто отторгают ценности специалистов сферы услуг. Дело не только в том, что трудно представить настоящего шахтера или рыбака в качестве парикмахера. Дело в том, что сама сфера услуг, во-первых, переживает кризис и, во-вторых, сосредоточена, как правило, в более благополучных территориальных образованиях. Во всяком случае, парикмахеры, массажисты и т.п. как особые страты населения вряд ли будут востребованы в коллективах рассматриваемого типа.

Иное дело, направить основную массу высвобождаемых шахтеров в сферу поддержки и развития инфраструктуры не столько соответствующего городка, сколько всего региона (= субъекта федерации). Это означает необходимость создания предпосылок для повышения мобильности таких групп населения. При соблюдении этих условий увольняемые специалисты рабочих профессий без особого ущерба для социально-классовых традиций могут стать дорожными рабочими, энергетиками, связистами и другими специалистами, работающими вахтовым методом.

### 

### 2.1.8 Редкозаселенная территория

Прежде всего, следует определить два разных типа редкозаселенности. Во-первых, редкозаселенность может означать некий демографический дефицит, т.е. буквальный недостаток людских ресурсов для удовлетворительного освоения данной территории. В этом смысле редкозаселенными являются большинство субъектов федерации в Сибири и на Дальнем Востоке.

Во-вторых, редкозаселенность, напротив, может являться результатом оптимизации демографического пресса в соответствии с климатическими, природохозяйственными и другими условиями соответствующего региона. Так, редкозаселенность регионов Крайнего Севера России вовсе не обусловлена "недостатком людей'. Ведь тундра чисто экологически не может "вместить" (= прокормить) крупные урбанизированные центры.

Таким образом, в рамках рассматриваемой модели следует различать как минимум (1) демографически недостаточно освоенные территории и (2) демографически предельно освоенные территории. Первый вид, как правило, включает в себя регионы, богатые природными ресурсами и – что очень важно - совместимые с нормальным ритмом и стилем жизни человека (например Приамурье). Второй вид включает в себя регионы, в которых господствуют т.н. экстремальные условия жизни (например, Крайний Север). Наконец, в реальности существуют и такие территориальные коллективы, которые находятся в "серой зоне" между двумя указанными "чистыми типами" модели (например, Камчатка и Сахалин). Коллективы последнего типа в настоящее время подвержены влиянию самых различных социально-экономических факторов, которые поддаются интерпретации как с точки зрения недостатка населения, так и с точки зрения его относительного избытка. Тем не менее, нет непреодолимых причин зачислять муниципальные образования "серой зоны" в категорию территорий с экстремальными условиями жизни и. следовательно, создавать условия для "выдавливания" населения Камчатки. Сахалина и Курил на "материк".

Объединение в рамках единой модели столь непохожих "редкозаселенных коллективов" объясняется тем, что для данной модели в целом характерен крайне низкий подушный доход. При этом речь идет о тотальной характеристике: подавляющая часть населения живет в условиях именно абсолютиста не относительной бедности. Другими словами, местные жители в рамках данной модели знают лишь то, что они бедны, но не знают, до какой степени, поскольку на местах отсутствуют более или менее значительные референтные социальные группы, уровень доходов которых примерно соответствует среднему показателю по стране.

Итак, для коллективов указанного типа нехарактерна ярко выраженная социальная поляризация. С одной стороны, это можно рассматривать как уникальное преимущество данной модели. Ведь коллектив, внутри которого нет социально антагонистических групп, обладает очень высоким мобилизационым потенциалом. Следовательно, значительными политическими ресурсами обладает и местная власть. Достаточно найти цель понятную одному человеку, как она становится понятной и всему местному сообществу.

С другой стороны, отсутствие социальной поляризации означает отсутствие денежных средств хотя бы у какой-то (относительно весомой) части населения. Ведь цивилизация в смысле добропорядочности, предсказуемости и стабильности социальных отношений всегда основана на уважении чужой собственности. Однако понятие "чужая собственность" само по себе вторично, т.е. основано на понимании того, что существует, прежде всего "моя собственность". Как бы то ни было трудно уважать чужую собственность там, где отсутствуют разнообразные, но внутренне однородные группы собственников.

### 2.1.9 Сообщество с аномальной демографической структурой

Речь идет о коллективах, совмещающих сразу два тревожных социальных феномена: (1) структурный демографический "избыток" и (2) структурный демографический "дефицит". Так. всякая половозрастная асимметрия может быть истолкована двояко: и как избыток, и как недостаток. В частности, в отношении одного и того же коллектива(например, кавказского аула) можно говорить как о "преобладании" женщин, так и "нехватке" мужчин. Или рассмотрим другую ситуациях демографические показатели среднерусской деревни можно интерпретировать как в терминах недостатка трудоспособного населения, а можно "объяснить" и как "избыток" лиц пенсионного возраста.

Это не просто "игра словами".Ведь в зависимости от того, в каких терминах объясняется указанная ситуация, радикально меняется и способ решения проблемы. Одно дело рассматривать пенсионеров как безусловную обузу для государственного и местного бюджета, и совсем другое дело создавать новые рабочие места специально для различных категорий пенсионеров. Одно дело рассматривать молодое поколение в контексте т.н. молодежной преступности (в контексте "конфликта отцов и детей") и. следовательно, ратовать за развитие системы карательных органов. Совсем другое дело относиться к молодёжи как гаранту будущего развития России и, следовательно, планомерно и настойчиво создавать для молодежи приемлемые условия для образования, трудовой активности и досуга.

Демографические диспропорции сами по себе нейтральны, но при определённых социально-экономических условиях они могут приводить к тревожным социальным аномалиям. Так, избыток женского населения, в частности на Кавказе или в среднерусском "городе ткачих", объективно способствует завышенной самооценке среди немногочисленного мужского населения. В таких условиях, возникают "обычаи", когда сходить за водой является делом недостойным "настоящего мужчины". Постепенно в результате любая продуктивная деятельность приобретает "женское лицо", "мужчина" же оставляет за собой лишь право гасить свой комплекс избыточности. В некоторых коллективах мужчины реализуют это "право" посредством регресса в инфантилизм. т.е. посредством фатальных игр в "войну", "мафию" и т.п. В других - немногочисленное мужское население с утра до вечера пребывает под воздействием т.н. русского наркотика.

Как ни парадоксально, проблема вряд ли решается посредством количественного выравнивания мужского и женского контингентов в общей структуре населения муниципалитета. Вероятно, больше шансов на успех будет иметь локальная инверсия диспропорции. Другими словами, внутри местного сообщества с общим преобладанием женского населения должны быть созданы микро-регионы с противоположной демографической структурой, т.е., например, с преобладанием мужского населения. Такие микрорегионы могут стать катализатором положительных изменений в местном хозяйстве.

### 2.1.10. Коллектив с асимметричной структурой хозяйства

Главный смысл данной модели раскрывается при помощи трех базовых терминов, а именно: (1) первичная экономика, (2)вторичная экономика и (3) третичная экономика. В совокупности данные понятия символизируют три последовательные стадии экономического процесса Первичная экономика представляет собой начальную стадию производства по добыче его первичных компонентов и во многом совпадает с понятием "добывающая промышленность + сельское и лесное хозяйство". Вторичная экономика фактически совпадает с понятием "обрабатывающая промышленность". Наконец, третичная экономика как наиболее сложное понятие включает в себя "сферу торговли, услуг и финансово-банковской деятельности".

Следует подчеркнуть, что в нормальной национальной экономике каждый последующий вид экономики опирается на предыдущий, и без такой опоры невозможен. На первый взгляд, тут возможны исключения: известно, например, в развитых странах Запада доля первичной экономики в структуре национального хозяйства в современную эпоху, как правило, незначительна. Однако, если вспомнить о ТНК, то одной из функций этого феномена является как раз безусловная интеграция добывающей промышленности стран третьего и второго (= СНГ) "миров" в структуры национальных экономик стран Запада.

Итак, на макроэкономическом уровне указанные виды экономики тесно взаимосвязаны и "плавно переходят друг в друга". Однако на уровне муниципальных образований часто функционируют либо отдельные фрагменты одного из видов (например, только угледобывающие предприятия), либо указанные "экономики" представлены, во-первых, крайне асимметрично, во-вторых, случайной совокупностью связей. Так, в последнем случае олигополисная структура местного хозяйства может охватывать лишь фрагменты первичной и вторичной "экономик", например, может, быть представлена угледобывающими предприятиями (первичная экономика) и текстильными предприятиями (вторичная экономика). Хотя указанные отрасли косвенно небесполезны друг для друга, они непосредственно не связаны в единую технологическую цепочку.

Таким образом, экономическая асимметрия муниципального образования может проявляться двояко:

(1) если местное хозяйство представлено лишь каким-то одним видом производственного цикла (например, только первичной экономикой), то в пограничном случае вся производственная деятельность может быть сосредоточена в рамках единственного. или т.н. градообразующего предприятия; другими словами, в этих условиях нет объективных предпосылок для взаимодействия нескольких центров хозяйственной и поэтому также и политической активности; олигополисная структура как таковая отсутствует, поскольку всё социально-экономическое обеспечение коллектива находится под контролем указанного монополиста;

(2) напротив, если местное хозяйство представлено по меньшей мере двумя видами производственного цикла (например, вторичная экономика + третичная экономика), то имеются объективные предпосылки для возникновения бинарной олигополисной структуры; в какой-то степени здесь уместно говорить о наличии двух и более градообразующих предприятий и, соответственно, о наличие двух или более центров социально-политической активности.

Итак, второй вид асимметрии (т.е. бинарная или плюральная олигополисная структура хозяйства) является более предпочтительным с точки зрения не только экономического. но и социально-политического развития сообщества. Это следует отметить особенно ввиду порочной практики государств, т.е. переходного периода развивать только сферу третичной экономики. Дело в том, что третичная экономика без соответствующей опоры на национальные первичную и вторичную экономики фактически означает функционирование хозяйства в рамках т.н. компрадорского капитализма.

Теоретически можно допустить, что некое муниципальное образование действительно превращается в национальный финансовый центр субрегионального значения без предварительного развития предприятий первичной или вторичной экономики. Однако даже в этом случае местная финансово-банковская система по преимуществу будет обслуживать внешние для данного муниципалитета интересы и потребности. В худшем же случае такая система будет лишь обслуживать местную **финансовую** (но не промышленную) **олигархию.**

Таким образом, олигархия может быть действительно полезным фактором экономического и социально-политического развития лишь в сложной системе, совмещающей несколько (по крайней мере, две) относительно враждебные друг другу олигополисные структуры (например, олигархию в лоне первичной экономики + олигархию в лоне третичной экономики и т.п.) Такая хозяйственная структура объективно способствует и поляризации политической жизни в данном муниципальном образовании, включая и естественное оформление т.н. системы сдержек и противовесов. Другими словами, в этих условиях постепенно вызревают предпосылки для "локальной двухпартийной системы" гражданского представительства и более или менее эффективного управления.

### 

### 2.1.11 Коллектив с малопрозрачной структурой хозяйства

Данная модель охватывает такие коллективы, в которых теневая экономика фактически сопоставима с официальной, т.н. прозрачной экономикой (или даже преобладает над нею). С другой стороны. данная модель структурно связана с предыдущей, поскольку олигополия (= асимметрия) местного хозяйства в России часто носит латентный характер. Иначе говоря, в таких коллективах олигархия существует и действует, но предпочитает оставаться в тени.

Как уже отмечалось, среди базовых понятий, позволяющих осмыслить специфику данной модели, обычно используют весьма аморфные термины, типа "теневая экономика", или "чёрный рынок". Первое понятие представляется более предпочтительным. В отличие от подпольных цехов т.н. теневой экономики рынок - даже если он "черный" - уже не может быть совершенно непрозрачным (т.е. чёрным) для покупателей и. следовательно, становится отчасти прозрачным для правоохранительных органов.

Отсюда понятие "черный рынок" (= формы, методы и динамика нелегальных трансакций) все-таки не может быть исходным. С другой стороны, для топической модели не может быть базовым и его антоним, т.е. "белый рынок" (= легальные формы и методы торговли). В отличие от теоретического (и - в рамках юриспруденции - нормативного) подхода топика как учение о повторяющихся "общих местах" (= примерах) опирается на социальный факт, а не на правило. Отсюда, центральным понятием в рамках рассматриваемой модели будет термин "серый рынок" (т.е. господствующая в России система полулегальной торговли).

В известном смысле можно утверждать, что рассматриваемая модель является универсальной, поскольку в условиях современной налоговой политики в России и "белый рынок" (благостная утопиями "черный рынок" (господство криминального элемента) хотя и с разных сторон представляют собой "путь в никуда". Как бы то ни было, главнейшую функцию местных сообществ, а именно поддержание и развитие жизнеспособности местного коллектива можно обеспечить лишь посредством активных действий в "серой зоне" экономических отношений.

Вместе с тем, "серый рынок" по определению не имеет четких отграничений, прежде всего от "рынка черного". Это означает, что "вхождение в местную власть" противопоказано тем, кто предпочитает работать в белых перчатках. С другой стороны, чем активнее муниципалитет опирается на полулегальные формы и методы реализации своих полномочий, тем выше вероятность "административного срыва" в область чисто криминальных операций. Рано или поздно это может привести к сращиванию администрации с местными криминальными структурами.

Отсюда, местная администрация в целях сохранения независимости от антисоциальных группировок должна быть заинтересована в том, чтобы переместить центр тяжести своей полулегальной активности в пограничную зону между "белым и серым рынками". Соответственно, она должна избегать зону между "серым и чёрным рынками", т.е. должна воздерживаться от таких действий, которые имеют явный криминальный аспект. Особо следует рассмотреть вопрос о "черном рынке", в частностей о местной "теневой экономике", в целом. Коль скоро ликвидация столь обширного социального феномена невозможна - или "возможна" лишь на уровне благостного морализаторства, то остаются две принципиальные альтернативы:

(1) негласное сотрудничество представителей легальной власти с носителями власти нелегальной. Как было сказано выше, такая "кооперация" в конечном итоге усиливает криминальные структуры и. соответственно. ослабляет легальную власть (прежде всего ее авторитет и легитимность);

(2) локализация зоны криминальной активности при одновременном создании условий для того, чтобы "короли черного бизнеса" были заинтересованы в переходе на легальные или полулегальные формы социально-экономической активности. Разумеется. социальная реабилитация основной массы агентов "черного рынка" предполагает активность и настойчивость легальной власти в том. чтобы резко снизить привлекательность (полу) криминальных форм и методов хозяйственной деятельности. Например, должно быть обеспечено резкое снижение доходности (или возрастание риска) таких форм "хозяйственной активности", как организованная проституция, наркобизнес, похищение людей с целью выкупа, незаконная торговля оружием и т.п.

### 

### 2.1.12 Коллектив с преобладанием имитационных форм хозяйства

Поскольку имитация экономической активности как долговременный стиль экономического поведения невозможна в области первичной экономики, крайне двусмысленна в рамках вторичной экономики то ее эпицентр объективно сосредоточен лишь в третичной сфере производства (см.§2.1.10). Поэтому можно утверждать, что рассматриваемая модель является лишь сообщества с преобладанием третичной экономики. Такое сообщество представляет собой весьма эластичную модель. На одном ее полюсе могут находиться действительные финансовые центры (например, Лондон, Париж, Франкфурт и т.п.),на другом - центры компрадорского капитала (например, столицы некоторых государств франкофонной Африки).Ниже будет рассмотрен как раз "компрадорский" вариант данной модели.

Что касается имитационных форм третичной экономикою, прежде всего, следует различать две непохожие друг на друга формы имитации, а именно:

(1) имитацию как подражание, копирование, "клонирование".Данный вид имитации представляет собой вполне заурядный следовательно, необходимый фактор экономической жизни(например, франчайзинг). Другое дело, что господство франчайзинга в конечном итоге подрывает экономическую самобытность страны и

(2)имитацию как мимикрию камуфляж как способ "подачи" чего-то двусмысленного или вообще бесполезного как нечто респектабельное или даже превосходное. В качестве примера можно привести "экономических" агентов в области гербалайфа и т.п.

Если первый тип имитации всегда предполагает переход ко второму, производительному этапу, т.е. дублированию экономической активности т.н. референтной компании (например. фирмы "Швеппс" или "Кока-колы"), то второй тип имитации всегда самодостаточен. здесь не наблюдается никакой социально-полезной активности. Речь идет, например, о широко известных россиянам пирамидах типа "МММ", компаний многоуровневого маркетинга, и т.п. Другими словами, это все нечто весьма неопределенное, что может вызывать энтузиазм лишь обещаниями неадекватно высоких заработков. Надежды никогда не оправдываются, но у определенной категории лиц т.н. люмпеноидного типа (см. ниже) они всякий раз возрождаются от обещаний уже других интернациональных компаний.

Слово "интернациональный" представлено курсивом неслучайно. Все эти компании представляют собой не иное что, как перманентную диверсию некоторых транснациональных корпораций против национального капитала России, особенно против национального предпринимательского капитала. На первый взгляд, компании многоуровневого маркетинга и т.п. предоставляют шанс "энергичным, предприимчивым людям": кто-то из них действительно получает "работу в офисе" и приемлемое денежное содержание. Однако основная масса "гербалоидов" занимается лишь тем, чтобы дезориентировать как можно больше нормальных "аборигенов", занятых действительно полезным трудом, т.е. работающих в сфере первичной или вторичной национальной экономики.

Ясно, что именно первичная и вторичная экономики являются естественной цитаделью национального предпринимательского капитала. поэтому именно эти её виды представляют собой естественную мишень для филиалов некоторых наиболее агрессивных ТНК. Смысл этой квазиэкономической агрессии сводится к своеобразному перехвату и дезориентации национальных кадров. Гербалоид как социально-психологический тип обычно страдает завышенной самооценкой, что делает его неспособным увидеть свой реальный шанс в области национального производства. С другой стороны, в погоне за ускользающими высокими заработками гербалоид быстро утрачивает свою прежнюю квалификацию и, следовательно, становится социально бесполезным в принципе.

Отсюда можно сделать вывод: сообщество, в котором значительная часть населения с надеждой ищет "работу для тех, кто устал от нищеты в "бесплатно" распространяемых газетах, уже растратило определенную часть своего гуманитарного капитала. Такой коллектив потеряет еще больше, если не найдет жесткие средства самозащиты против имитационных форм экономической активности (= всевозможных дистрибьюторов совершено бесполезных вещей, а также активистов компаний многоуровневого маркетинга, сетевого маркетинга и т.п.)

### 

### 2.1.13 Сообщество "люмпеноидного" типа

Данная модель в отличие от многих предыдущих интересна тем, что с отрицательной стороны представляет собой по преимуществу культурологический масштаб. Следует сразу отметить разницу между люмпеноидным стилем жизни преобладающей части местного сообщества одной стороны, и люмпенизированными стратами населения как таковыми, с другой. Дело в том, что преобладание люмпенов и маргиналов в составе населения фактически означает гибель соответствующего территориального коллектива. Такое сообщество не имеет собственной базы для воспроизводства корпоративной выживаемости, оно полностью зависит от милости или беспечности более или менее нормальных соседних коллективов. В этом контексте не может быть и речи о какой-либо "модели". Иначе говоря, модель собственно люмпенетого типа в принципе невозможна. поскольку в такой ситуации "сообщество" как бы находится уже "по ту сторону более или менее нормального коллектива". Иначе говоря, в нём уже не действуют критерии социальной морали и следовательно, невозможны относительно стабильные и предсказуемые социальные связи.

Иное дело люмпеноидный стиль жизни внешне вполне нормальных, часто даже респектабельных людей. Местные сообщества люмпеноидного типа имеют следующие характеристики:

(1) отсутствие позитивной социальной самоидентификации при неоправданно высокой самооценке на уровне индивидуального самосозания; другими словами, значительная группа местного населения пренебрегает страной своего вынужденного пребывания, которая их "недостойна"и поэтому что бы ни случилось с "этой страной",ее "не жалко";

(2) наличие в данном сообществе. по крайней мере. двух конфликтогенных образцов социального поведения и следовательно, утрата единого масштаба для социально допустимого стиля поведения; данный вид люмпеноидности может являться следствием столкновения локальной культуры (например, языческих родоплеменных обычаев) с более мощной универсальной культурой (например. с исламской цивилизацией); социокультурный конфликт может быть и многоступенчатым (например, он может действовать по следующей схеме: родоплеменные обычаи - исламская цивилизация - христианская цивилизация - коммунистическая идеология - коммерческий неопаганизм "переходного периода" и т.п.); каждый "этап" данной схемы представляет собой относительно непреодолимый социокультурный "надлом" на уровне как социального так и индивидуального сознания; в результате люмпеноидность как социальный феномен представляет собой "мозаичное сознание", в котором причудливо сочетаются дикие допотопные обычаи, элементы истинно религиозного сознания (например, ислама или православия), догмы коммунизма, "достижения" современного телевизионного и интернетовского неопаганизма и т.п.

(3) обширная социокультурная деградация сразу нескольких социальных классов и групп населениям культурологической точки зрения манифестацией такой деградации является проникновение наиболее агрессивных форм субкультуры (насилие + наркотики + коммерческий секс) во все сферы жизни данного политического сообщества;

В реальном локальном коллективе данные характеристики могут быть представлены как альтернативного отдельности), так и кумулятивно (все вместе). Как ни парадоксально, коллективы люмпеноидного типа могут обладать высоким потенциалом гуманитарного капитала при явно низком качестве социальных связей. О высоком потенциале таких коллективов свидетельствует. как правило, (1) гиперактивность, характерная не только для молодого. но и зрелого поколения (2) априорно критическая установка. особая осторожность в отношении власть предержащих (особенно в части политических и экономических экспериментов); (З) стремление к индивидуальной самореализации и т.п.

О низком качестве действительных социальных связей говорит бесправное положение детей и женщин; самоустранение мужского населения от многих действительно важных проблем местного собщества (особенно в семейно-бытовом плане); культ насилия беспринципности, обмана, коварства и т.п.

Как бы то ни было, коллективы люмпеноидного типа не в состоянии на собственной основе реализовать свой гуманитарный потенциал. Предоставленные сами себе, такие коллективы могут воспроизводить лишь "дурную бесконечность" своих негативных характеристик. С другой стороны, положительная трансформация таких коллективов извне крайне затруднена. Она возможна лишь как внешняя поддержка внутренних социальных процессов. При этом, во-первых, внутренние процессы должны вызревать органически и должны быть инициированы внутри соответствующего коллектива местными референтными группами. Во-вторых. внешняя поддержка должна быть очень осторожной, деликатной и терпеливой.

В качестве объективных показателей люмпеноидности конкретного территориального коллектива можно использовать следующие критериев процентном соотношении к количеству населения):

1. Количество граждан, желающих эмигрировать "на Запад" во что бы то ни стало;

2) количество граждан, не желающих заводить семью и иметь детей;

3) количество граждан, желающих вооружиться для "самообороны";

4) количество демонстративных носителей ксенофобии во всех ее проявлениях (расизм,юдофобия и т.п.);

6) количество носителей агрессивных форм субкультуры (наркокультура", субкультура уголовного мира и т.п.)

7) количество людей с крайне низким качеством личной гигиены, (в этом смысле объективным показателем является степень антикультуры и дикости в местах т.н. общего пользования)

## 2.2 Агенты местной власти

### 

### 2.2.1 Местная власть

Административную власть можно рассматривать как власть прямого действия, поскольку ее носители - и только они - имеют оперативный доступ к средствам государственного принуждения. Более того, местное население обычно слабо различает контингент муниципальных чиновников, с одной стороны, и принудительную силу государствам другой. Отсюда, у муниципальных носителей распорядительных полномочий имеется значительный инерционный резерв власти. Другими словами, носитель административной должности может более или менее удовлетворительно осуществлять свои полномочия, даже не имея адекватных личных и профессиональных качеств. Он может осуществлять власть, так сказать, автоматически, или по инерции, лишь благодаря своему месту, "мундиру", прочим символам власти (удостоверению, кабинету, служебному автомобилю и т.п.)

Феномен инерционного резерва власти, т.е. власти должности, а не ее носителя, вскрывает определенную самодостаточность власти как таковой и делает необходимым отличать сферу административной власти, во-первых, от понятия власти вообще, во-вторых, от понятия управления и, в-третьих, от понятия господства. Начнем с последнего. Согласно классическому определению Макса Вебера, господство - это "шанс рассчитывать на подчинение приказу определенного содержания со стороны адресатов указанного приказа"52.с.28. Вместе с тем, требование вооруженного бандита "отдать кошелек" нельзя интерпретировать в терминах господства и подчинения, поскольку в данном случае речь идет, во-первых, о наглом самоуправстве и, во-вторых, о случайном стечении обстоятельств.

Что касается действительных актов господства то они, как правило, легальны (т.е. опираются на определенный нормативный акт) и иногда легитимны (т.е. со стороны адресатов указанного акта пользуются молчаливым признанием именно как акты государственного администрирования). Легитимность таких актов тем выше, чем прозрачнее и понятнее для адресатов их публично-правовая направленность. Другими словами, акт господства тем эффективнее соответственно, тем выше степень добровольного подчинения такому акту со стороны населения, чем выше ценность того публичного интереса, который данный акт призван защитить.

Что касается "управления", то данный социальный феномен, на наш взгляд, является лишь деполитизированным "процессом" господства, но только в наиболее рутинной, банальной, "бюрократической" сфере защиты публичных интересов. Вместе с тем трудно согласиться с распространенной точкой зрения, согласно которой управление является лишь "техникой" защиты интересов публично-правовых коллективов, в то время как "господство" и "власть вообще" представляют собой, скорее, "стратегию" или даже "искусство" такой защиты. Управлению тоже присущи как особые стратегические аспекты и элементы искусства.

В отношении власти вообще следует отметить чрезвычайную аморфность, во всяком случае, полисемантичность данного понятия. Некоторые его аспекты будут рассмотрены в последующих параграфах. Здесь же следует указать лишь на ближайший синоним слова "власть'. Речь идет о понятии "мощь. При этом мощь следует понимать в широком смысле: всякое лицо или коллектив, обладающие социально значимыми возможностямц.обладают по определению и соответствующим потенциалом мощи.или - что то же - социальной власти.

Ясно, что агентами местной власти будут по преимуществу те лица, которые осуществляют ее, как правило, в процессе решения рутинных, повседневных задач. При этом классификацию агентов местной власти удобно представить "идеально-типически", как бы в персонифицированном виде:

**"Монократ"**

Сразу следует отметить, что никакая власть невозможна без наличия эффективного монократического органа. Только монократ может осуществлять очень важную роль, а именно функцию персонификации власти. Для стабильного управления в любой форме и на любом уровне монократический орган просто необходим. Это не подлежит сомнению. Вместе с тем, до сих пор продолжаются дискуссии о количестве таких органов. На наш взгляд, специфика монократии заключается как раз в сингулярности данного института управления. В самом деле, уже два "монократа" на одном и том же уровне управления (например, консулы Римской республики), если они обладают примерно одинаковым статусом иили легитимностью, способны вызвать "зависание" всей системы управления. Три же "монократа" примерно одного и того же статуса фактически реализуют уже не монократическую. а олигократическую форму управления.

Всякий монократ со временем приобретает уникальный опыт и. является его монопольным носителем. Другими словами, монократ обычно обладает такой информацией, которая недоступна всем другим участникам управленческой деятельности. Данное обстоятельство объективно способствует тому, что монократ приобретает очень (иногда слишком) лестное мнение о своих навыках. Это. в свою очередь. способствует завышенным представлениям о своих талантах и возможностях. Таким образом, можно указать на определенный политологический закон: чем дольше у власти, находится монократ тем менее чувствителен он к критике более авторитарным становится его стиль управления, тем большее значение в его окружении приобретают беспринципные льстецы и проходимцы.

**"Олигократы"**

В известном смысле олигократическая форма управления является противоположностью уже рассмотренной монократической. Дело в том, что олигократия представляет собой, во-первых, наиболее латентную (следовательно деперсонифицированную) из всех форм власти.

Отсюда можно сформулировать следующий **политологический закон:** фактическое господство олигократических методов управления при слабости моно- и демократических институтов неизбежно приводит к режиму произвола, коррупции и - в конечном итоге - дискредитирует идеалы и институты демократии.

В то же время потенциальные достоинства олигократической формы управления достаточно велики, но их реализация зависит от качества гуманитарного капитала, занятого в рамках олигократии. Как бы то ни было следует признать, что олигократия представляет собой оптимальную форму управления для организации эффективной кооперации честных, грамотных и опытных управленцев, если действительно на какое-то время удаётся сконцентрировать таких людей в нужном месте и в нужное время. Как бы то ни было. конструктивный (позитивный) ресурс олигократии весьма ограниченными словами, олигократические институты власти способны выполнить - и то не всегда - лишь роль паллиатива, Как бы то ни было, они способны быстро коррумпировать любой изначально вполне пригодный контингент управленцев.

Недостатки. Как уже отмечалось, олигократия, к счастью для олигократов и к несчастью для общества, не имеет внутриструктурного механизма "сдержек и противовесов". Прежде всего, внутри олигократических структур власти не действуют принципы публичности и гласности (сами олигократы знают друг друга в лицо, но для широкой общественности олигократия - это что-то аморфное и туманное). Соответственно, здесь не действует механизм политической персональной ответственности каждого отдельно взятого олигократа.

Другой недостаток заключается в том, что среди олигократов легко могут затеряться и ни за что не отвечать "случайные люди" (включая и социально опасные элементы).

**"Демократы"**

Речь пойдет не о тех управленцах, которых проф. А.И. Ковлер называет "демократы по должности" В условиях тотальной демократической идеологии не столь уж парадоксально, что "демократами обычно являются большинство т.н. официальных лиц. Речь, скорее, пойдет о тех политически ангажированных людях, которые независимо от исповедуемой ими идеологии практикуют демократические методы, а не демократическую фразеологию.

Под демократическими методами следует понимать не столько методы реализации господства, сколько способы массового политического давления. На наш взгляд, вообще бессмысленно говорить о "демократической форме господства или управления". Строго говоря, управление как таковое возможно лишь в режиме монократии или олигократии. Демократия же, как политический акт реализуется лишь в форме в режиме прямой, непосредственной манифестации власти. При этом такой способ чрезвычайно "диффузен", поскольку по определению предполагает потенциально неограниченное количество участников. Их как индивидов. впрочем, нельзя считать агентами власти, ибо таким агентом является особый "демократический Левиафан", например, "революционная толпа" или другое корпоративное "Нечто", несводимое к целям и интересам конкретных "винтиков" указанной толпы,"съезда" и т.п.

Есть основания предполагать о существовании некоей политологической закономерности. согласно которой демократия в отличие от моно- и олигократии является наиболее эффективной в части реализации своего деструктивного потенциала, но в то же время она наименее результативна в части достижения быстрых, осязаемых эффектов конструктивного характера. Демократия - это лишь старые ("древнегреческие") мехи, вмещающие вино любого качества, в том числе и фальсифицированное". Именно поэтому демократия является политическим любого непрофессионального политика, т.е. всякого полноправного гражданина. В известном смысле. эта форма власти одновременно носит тотальный и исключительный характер: потому, что для минимальной результативности она требует по возможности массовых организованных действий, потому. что она является единственной формой реализации потенциала власти подавляющей части населения, т.е. тех, которые обычно являются лишь адресатами управленческих актов.

Отсюда, следует указать на опасность странной аберрации общественного сознания России, согласно которой "демократы" - это "те там наверху". На самом деле, говорить о демократии наверху(на вершине власти) вообще неуместно по той простой причине, что т.н. верхи это всегда микроскопическая величина, а не "демократически подавляющая часть населения".

Другими словами, демократия - это "тяжелая артиллерия" социальных низов и, следовательно, "диктатура коллектива". Отсюда же. напряженные отношения между персонализмом (= либерализмом) и демократией, которые тщетно пытается затушевать демократическая идеология. Строго говоря, демократия как "диктатура коллектива" - будь-то в форме большинства, будь-то в форме меньшинства - логически несовместима с либерализмом, если под последним понимать, лишь европейскую форму персонализма. Личность и демократия уживаются весьма экзотически, а именно демократия есть единственная форма власти, способная персональным характеристикам отдельных лидеров придать массовый характер: "Мы теперь мыслим батальонами" (английский рабочий-лейборист начала XX века в беседе с М. Острогорским) см.45.

Вместе с тем, алгоритм демократии прост и понятен каждому. Для того, чтобы осуществить массовый протест против "тех там наверху" "нам внизу" необходимо сплотиться и, следовательно, стать "демократами", даже если наши лозунги не имеют ничего общего с демократической идеологией (лозунги при этом могут носить даже криминальный характер, например, могут призывать "грабить награбленное"). Таким образом, демократия - это единственная форма власти **"от первого лица множественного числа".** Посредством демократии становится возможным реализовать диффузный политический потенциал масс. или - что то же - сплотить разрозненные социальные "авангарды" в мифологический монолит под названием "МЫ".

Достоинства демократической формы давления Главное достоинство этой формы заключается в том, что она представляет единственную возможность любой группе населения в любой момент осуществить манифестацию (= проявление) власти. Следующее достоинство заключается в том, что такая форма власти является единственным средством политического самовоспитания широких народных масс.

Прежде всего следует расстаться с древней идеологемой либерализма, согласно которой главными соперниками за власть всегда являются политики авторитарного типа (= монократы), с одной стороны, и "народ" (= демократы), с другой. Как было показано, понятие "народ" слишком аморфное политике участвуют лишь. Более того, участвуют не сами эти группы,а лишь представители их авангарда Иначе говоря, политикам авторитарного типа всегда противостоят лишь "меньшинства среди меньшинств", т.е.относительно активные иили мобильные фрагменты "авангардов" некоторых слоев населения .Другими словами,отдельным монократам всегда противостоят отдельные олигократические структуры, которые нередко исповедуют демократическую фразеологию.

Данное обстоятельство объясняет закономерность (политологический закон), или, точнее, бесконечность, согласно которой "народ" всегда начинает и всегда проигрывает". Криптограммой "народ" обозначают лишь случайное (в зависимости от политической конъюнктуры) сочетание "сегментов некоторых социальных меньшинств". Поэтому опытный монократ посредством иной (правда, не вполне произвольной) комбинации "социальных фрагментов" может обеспечить контр-баланс в отношении тех.кто при данной политической конъюнктуре пытается "оседлать волну народного гнева" и перехватить реальную власть.

"Народ" как некая тотальность здесь вообще ни при чем. В первом случае борьба идет между политиками монократического типа. Во втором случае, мы имеем дело, как правило, со смешанной тактикой, т.е. здесь открыто соперничают лидеры соответствующих партий Одновременно латентно конкурируют за статус "истинно народных" всегда таинственные (для "народа") группировки..В некотором роде любая политическая партия представляет собой аналог финансовой пирамиды, поэтому реально ощутимые политические дивиденды получает всякий раз лишь верхушка политической пирамиды.

В данном контексте, возникает вопрос о носителях **демократического** стиля власти. Следует признать, что, по крайней мере, на уровне местной администрации демократы представляют собой лишь "третий эшелон". Это те политики,- как правило, с гипер-критическим потенциалом - которые не смогли, или не захотели примкнуть ни к конкретному монократу, ни к определенным олигократам. Достаточно часто "убеждённые демократы" - это буквально лишь "аспиранты" подлинной (либо моно-, либо олигократи-ческой) власти.

### 

### 2.2.2 Местная власть в социальном контексте

С другой стороны, многое зависит от алгоритма такой перестановки кадров. Одно дело, если внештатными сотрудниками становятся достаточно квалифицированные управленцы (например, из русскоязычных беженцев).Совсем другое дело, когда квалифицированные муниципальные служащие просто "сокращаются",а вместо них уже на более жестких условиях нанимаются те, "кто придет".Другими словами, всякому такому решению должна предшествовать кропотливая предварительная работа, направленная на изучение структуры наличного гуманитарного капитала на данной территории. Обычно, как по объективным, так и субъективным причинам. радикальное перераспределение власти между штатным и внештатным контингентами управленцев крайне затруднено.

Вполне возможна такая ситуация, что местную администрацию "вдруг" возглавит опытный и грамотный "варяг" (например, из русскоязычных беженцев).Но ему по необходимости придется считаться с местными традициями. сложившимися в системе управления. Даже если местная власть с точки зрения "свежей головы" представляет собой корпорацию насквозь коррумпированных и безфамотных "местных самодуров", ситуацию здесь очень трудно исправить.

Рассмотрим теперь вопрос о правильном соотношении технократов и гуманитариев. В области российского государственного управления первые традиционно преобладают. Это, безусловно, оправданно в тех областях местного хозяйства, где речь идет об обеспечении конкретных потребностей местного населения. Однако уже в области планирования, причем, даже в конкретных областях (например, в строительстве) преобладание технократов становится весьма дискуссионным. Иначе говоря, чем более та или иная проблема поддается человеческому измерению (т.е. имеет значимость в плане сохранения и развития соответствующего гуманитарного капитала), тем весомее и авторитетнее становится мнение управленцев-гуманитариев.

В известном смысле, технократы всегда будут иметь неоспоримое преимущество перед гуманитариями именно в силу того. что первые умеют решать т.н.текущие вопросы оперативно и часто экономично. Однако гуманитарии обычно умеют "смотреть дальше" именно потому, что работают в "запаздывающем режиме". В какой-то степени, объективное противостояние и даже взаимное недоверие между двумя этими интеллектуальными группами можно смягчить за счет систематической, но деликатной "гуманитаризации" технократического контингента управления. В любом случае, в некоторых направлениях и формах местного самоуправления должны преобладать как раз гуманитарии, не технократы (например, в экспертных советах. проектных группах. экологических и социальных программах и т.п.)

Наконец, рассмотрим вечную проблему о соотношении специалистов ("быстрых оперативников"), генералистов ("медленных стратегов") и функционалистов ("специалистов в области процесса управления).

Как бы то ни было. дефицит специальных знаний у генералиста часто может быть компенсирован созданием соответствующего штаба специалистов, экспертов и т.п.Зато неспособность руководителя-специалиста выдерживать в повседневной деятельности "общую стратегическую линию" обычно не может быть компенсирована извне.

## 

## 2.3 Местный гуманитарный капитал

### 

### 2.3.1 Формы и контингенты гуманитарного капитала

Как отмечалось в предыдущей главе "социальная власть" совпадает с понятием "мощь"(= возможность социальных групп оказывать структурно значимые воздействия на государство и общество). Отсюда, понятно, что носителям социальной мощи вовсе не обязательно самим осуществлять государственную власть более что всякая социальная группировка заинтересована прежде всего в реализации корпоративных не собственно публичных интересов. Данное обстоятельство объясняет тот распространенный факт, что носители социальной мощи, как правило, предпочитают удерживать в своих руках т.н.латентную и часто деперсонифицированную власть.

По контрасту явный носитель властных полномочий (например. мэр небольшого городка) не обязательно входит в контингент первичных носителей социальной мощи. Другими словами, формальный руководитель не обязательно одновременно является и неформальным социальным лидером.

Как отмечалось, материальный субстрат социальной мощи формируют вполне определенные социальные классы и профессиональные группы. Представители этих классов и групп - каждый в отдельности и в совокупности - являются носителями **гуманитарного капитала.** Существуют. по крайней мере, семь типов индивидуальных носителей такого капитала и семь соответствующих социальных контингентов. Ниже они приводятся по убывающей. т.е в зависимости от степени потенциала давления на государство и общество. Таким образом, нижеследующая классификация от явных форм социальной мощи отдельных коллективов переходит к менее явным и, наконец, клатентным, т.е. почти незаметным:

**1) административный гуманитарный** капитал, или совокупность властно - распорядительных возможностей "класса управленцев";

**2) предпринимательский гуманитарный** капитал, или классовая монополия "капитанов индустрии и коммерции" контролировать производственные процессы и потоки товаров и услуг.

**3) финансовый гуманитарный** капитал, или монополия класса финансистов держать под контролем процессы накопления, мобилизации и (частично) перераспределения денежных средств;

**4) информационный гуманитарный** капитал, или творческий потенциал 1учительского корпуса и 2работников СМИ в части оформления, дозирования и распределения информационных потоков;

**5) научный гуманитарный** капитал или творческий потенциал научно-преподавательского сообщества в части формулирования социально-значимых проблем и разработки стратегических задач развития национального хозяйства государства и общества;

**6) технический гуманитарный** капитал или творческий потенциал всех высокопрофессиональных носителей технических навыков и опыта;

**7) социально-нравственный** капитал, объединяющий, быть может, наиболее ценных членов общества, а именно всех порядочных, надежных, обязательных и социально-ориентированных людей.

Ясно, что, например, одно слово президента т.н. президентской республики может перевесить согласованную позицию всего предпринимательского корпуса или всего научного сообщества и т.п. Однако, по понятным причинам таких субъектов административной власти всегда очень немного (обычно лишь несколько высших руководителей государства). Остальные носители административного капитала имеют обычно лишь делегированные полномочия, т.е. не обладают собственной политической волей. Это обстоятельство значительно ослабляет корпоративные позиции управленцев по отношению к другим контингентам гуманитарного капитала (например, по отношению к финансовому капиталу).

Предпринимательский гуманитарный капитал, к сожалению, часто отождествляют с финансовым, причем явно не в пользу предпринимательского. В нашем контексте такое отождествление вряд ли оправдано. Носитель предпринимательского гуманитарного капитала всегда стремится (1)облегчить удовлетворение традиционных материальных и социальных потребностей и (2) своевременно (т.е.раньше своих конкурентов) обнаружить появление новых социальных потребностей и интересов.

Представители финансового гуманитарного капитала также обладают уникальной и парадоксальной способностью, а именно: умением постоянно увеличивать объем поступающих в распоряжение средств и в то же время увеличивать скорость оборота этих поступлений. Другими словами, настоящий финансист к моменту ежедневного закрытия своего банка (или соответствующего кредитного учреждения) успевает выгодно избавиться от всей поступившей за день ликвидности. Следовательно, лучший финансист - это тот, кто к концу рабочего дня неизменно становится "нищим финансистом" (в указанном смысле).

Вместе с тем, для финансиста в большей степени, чем для предпринимателя, характерно соблюдение принципа "деньги не пахнут". Лучшим финансовым средством является наиболее стабильная валюта. В идеале любой финансист предпочитает работать только с такой валютой, которая не обязательно совпадает с валютой "страны пребывания". Лишь финансисты, имеющие критически важные интересы, за пределами собственно финансовых потоков (например, в области предпринимательства, политики или науки, образования, искусства) способны ценить в том числе и местную валюту, поскольку от "самочувствия" местной валюты часто зависит и самочувствие прочих контингентов национального гуманитарного капитала.

Информационный гуманитарный капитал иначе называют "четвертой властью" (действующей наряду с классическими ее ветвями: законодательной, исполнительной и судебной). В самом деле - это настоящая власть, однако при этом часто имеют ввиду лишь "власть медиакратов", т.е. фактических узурпаторов определенных СМИ, не легитимно и волюнтаристски контролирующих содержание и форму информации, а также распределение информационных потоков.

Следует отметить, что "власть медиакратов" не только не совпадает с информационным гуманитарным капиталом, но и является его полной противоположностью, поскольку первичными носителями информационного гуманитарного капитала являются "властители детских дум", т.е. учительский корпус, а не журналисты. Любой безвестный, но опытный учитель способен в значительной степени формировать личность. Ни один даже самый талантливый журналистке обладает такой уникальной властью. Ведь журналисты имеют дело с "человеческим материалом", уже так или иначе "отшлифованным". Иначе говоря, даже малоквалифицированный учитель обладает стратегическим превосходством над любым журналистом в части формирования культурного облика нации (отсюда, знаменитое изречение Отто фон Бисмарка после Австро-прусской войны о том, что "прусский учитель победил австрийского")

Что касается журналистов то действительными носителями информационного гуманитарного капитала являются как раз те из них, которые умеют в своем творчестве отстоять независимость профессионального кодекса (непредвзятость, социальную ориентированность, социальный оптимизм, конструктивность, честность и выдержку) и прежде всего в отношении "медиакратов". Главная функция репортерского контингента информационного гуманитарного капитала заключается в защите принципов гласности и публичности. При этом становится возможным радикально минимизировать возможности экономически или социально мощных групп келейно согласовывать и тайно осуществлять действия, противоречащие публичным интересам.

Научный гуманитарный капитал является формой идеально-инструментального типа. Это - малоизвестный и со стороны власть предержащих нередко пренебрегаемый тип гуманитарного капитала. Дело в том, что его носители как бы "не от мира сего" и живут сразу в двух измерениях:

(1) в режиме реального времени (который становится значимым лишь тогда, когда повседневная жизнь (= тривиальная забота о хлебе насущном) становится малосовместимой с научным творчеством) и

(2) в трансцендентальном пространстве "чистых идей". Именно в этом втором(= параллельном) пространстве и разворачивается главная часть их жизни. Некоторые посвящают свою жизнь изучению структурных закономерностей данного идеального пространства (например, специалисты в области математики, фундаментальной физики и т.п.). Другие тоже так или иначе конструируют в этом пространстве идеальные инструменты, т.е.инструменты и алгоритмы преобразования реальной действительности.

В персональном плане под научным гуманитарным капиталом следует понимать совокупный потенциал научно-преподавательского сообщества. Следует отметить, сразу два важных структурных недостатка гуманитарного капитала данного типа: во-первых, тенденцию к социальному и даже политическому размежеванию между "естественниками" (например, химиками), с одной стороны, и "общественниками" (например, юристами), с другой; во-вторых, некоторый снобизм значительной части "олимпийцев" (= академического и вузовского генералитета) по отношению к основной массе "научно-преподавательского пролетариата" (="просто" кандидатам и докторам наук).

Рассмотрим технический гуманитарный капитал. Данная форма представляет собой капитал **материально-инструментального** типа. В персональном плане речь идет об элите представителей рабочих профессий. Это, быть может, наиболее многочисленный контингент российского гуманитарного капитала. Между тем, именно с данным типом во многом связана неоспоримая слава России как родины "Тульского Левши", реальных Ползунова, Кулибина и многих иных уникальных специалистов, по разным причинам оставшихся "безымянными".

Следует отметить, что между носителями научного и технического капитала прослеживается едва ли оспоримая родственная связь. И для "мастера - золотые руки", и для настоящего научного работника общими являются одни и те же ментальные установки и во многом совпадающий образ жизни: и тот, и другой, являют собой тип странных людей "не от мира сего". Но есть и существенные различия: если научный работник. как правило, ставит перед собой теоретические проблемы и, следовательно, начинает их решение "с виртуального разрушения мира"(Х.Ортега-и-Гассет) см. 15., т.е. принципиально игнорирует то. что "лукаво подсказывает" окружающая действительность до "тульский Левша" полностью подчиняет себя принципу материального (осязаемого) созидания. В известном смысле, можно утверждать, что носители технического капитала объединяют в своем лице два качества, которые обычно не совмещаются трезвый прагматизм и обостренное чувство гармонии и красоты.

Как бы то ни было, научный и технический гуманитарный капитал не только во многом подобны, но и тяготеют к органическому синтезу в единый **инструментальный гуманитарный** капитал. Однако для этого должны быть соблюдены, по крайней мере, два предварительных условия:

(а) носители научного и технического капитала должны пройти этап политического самообразования;

(б) научный и технический гуманитарный капитал должны создать единую политическую организацию с целью обеспечить сохранение всего научно-технического потенциала России;

Что касается представителей **социально-нравственного** потенциала общества, то в рамках этой категории лиц не имеют никакого значения социальные, профессиональные, социо-культурные, а также этнические характеристики. Можно лишь говорить о возрастных или гендерных различиях. Ведь нравственность как персональная характеристика во многом совпадает с нравственным опытом. В этом смысле человек зрелой нравственности, постепенно преодолевающий в себе "Адамово злонравие", надежнее. чем юноша. с детства лишь приученный к порядочности, честности и т.п. Если такой молодой человек попадает в неблагоприятные для честности и порядочности обстоятельства, то ему вновь - уже самостоятельно - придется делать выбор, который за него однажды сделали родители. Поэтому основными носителями нравственного богатства общества являются, как правило. зрелые люди, имевшие ,как говорится, личный горький опыт. и сделавшие из этого правильные выводы.

В условиях острого дефицита отзывчивости, надежности ответственности и прежде всего совестливости любой человек, обладающий перечисленными качествами, становится центром притяжения для других людей. Если же такими качествами обладает специалист или руководитель,™ от этого неизбежно выигрывает все местное собщество. При этом следует отметить, что порядочность и совестливость не только не означают внутреннюю слабость и "бесконфликтную бесхарактерность" но, напротив, предполагают нравственную твердость, последовательность и взыскательность, прежде всего по отношению к себе и, косвенно, по отношению к другим.

Что касается, финансовой формы гуманитарного капитала, то она является в буквальном смысле символической, поскольку "лишь" связывает между собой любые иные гуманитарные контингенты. Соответственно, по характеру своего проявления финансовая форма гуманитарного капитала представляет собой наиболее универсальный тип, поскольку ей доступны как меры прямого явного, так и косвенного латентного проявления.

Исторически финансовая власть тяготеет к двум явным формам, т.е. обслуживает кооперацию административной и предпринимательской мощи. В этом контексте, понятие "финансово-промышленная олигархия" является слишком грубым и даже дезориентирующим термином, поскольку презюмирует возможность непосредственной власти финансистов и предпринимателей.

### 

### 2.3.2 Методы управления гуманитарным капиталом

Среди методов управления гуманитарным капиталом в рамках соответствующего территориального коллектива следует выделить: (1 политические методы (= централизация децентрализация), административные методы (= концентрация деконцентрация), (социально-экономические методы (= организация первичной, вторичной, третичной экономики; вертикальная и горизонтальная концентрация; активные действия в сфере "белого", "серого", "черного рынка" и т.п.) (информационные методы (= создание всероссийской муниципальной системы обмена информации о структуре и качестве наличного гуманитарного капитала в России, а также о динамике его развития)

Политические методы

#### Административные методы

(1)концентрация деконцентрация в узком смысле

(2)концентрация деконцентрация в широком смысле

В данном случае речь идет об усилении или соответственно, ослаблении роли конкретных форм гуманитарного капитала. Локомотивом всех таких действий обычно выступает административная власть. Отсюда, возникают несколько вопросов:

1) существует ли зависимость между динамикой изменения административного гуманитарного капитала, с одной стороны, и послаблениями или прочими флуктуациями внутри иных контингентов национального гуманитарного запаса, с другой?

2) если такая зависимость существует, то являются ли указанные процессы коррелятивными в том смысле, что концентрация административного капитала приводит к деконцентрации иных его контингентов?

3) существует ли такой контингент национальной элиты, который всегда "повторяет судьбу" административного гуманитарного капитала, т.е. неизбежно усиливается вместе с классом управленцев и вместе с ним же теряет свое значение?

4) существует ли такой контингент гуманитарного капитала, который всегда выигрывает от оптимального ослабления "бюрократии" и, соответственно, проигрывает от любого её усиления?

5) наконец, существуют ли такие контингенты, которые не зависят от динамики развития или упадка административного гуманитарного капитала?

Есть основания полагать, что от чрезмерного усиления класса управленцев проигрывают все остальные контингенты национального гуманитарного запаса и это наш ответ на последний вопрос. Если оценивать данную ситуацию в контексте демократического общества, то в меньшей степени терпит ущерб финансовый гуманитарный капитал. Но уже в отношении контингента предпринимателей кривая ущерба от засилья бюрократии резко поднимается вверх и уходит в бесконечность на уровне информационного и обеих форм инструментального гуманитарного капитала.

С другой стороны, трудно определить, что представляет собой "оптимальное ослабление" бюрократии. Во всяком случае, радикальное сокращение класса управленцев опять-таки приводит к негативным воздействиям на все остальные контингенты национального гуманитарного запаса.

Как бы то ни было, представляется крайне опасным, в начальной стадии реформы государства и общества использовать класс.

Другими словами, управленцы вплоть до последней стадии реформы должны являться неподвижной основой её продвижения, поскольку иные контингенты гуманитарного капитала не располагают необходимыми ресурсами для реализации предписаний и запретов в целях оптимизации реформы. Следовательно, реформа самого бюрократического аппарата может лишь завершать, а не начинать процесс переструктуризации гуманитарной элиты общества. Таким образом, класс управленцев в ходе всей гуманитарной реформы местного сообщества становится своеобразной константой, т.е. совокупным носителем и гарантом всех преобразований.

В этой связи возникает вопрос о порядке и способе создания или реформирования иных контингентов гуманитарного капитала. Порядок и способ реформирования определяется, прежде всего, наличием или преобладанием в структуре местного гуманитарного капитала тех или иных контингентов. Теоретически процесс реформирования может

1) носить кумулятивный характер т.е. сразу охватывать все возможные контингенты и иметь различную динамику, т.е. совмещать процессы концентрации а отношении одного контингента (например, финансового) и деконцентрации в отношении другого (например, административного или предпринимательского).

2) Иногда более целесообразно придать реформам альтернативный характер. При этом определяется стратегический контингент (например, предпринимательский гуманитарный капитал) и коррелятивные, т.е. вспомогательные контингенты (в данном случае, например, технический гуманитарный капитал).

Следует особо подчеркнуть тесную структурную взаимосвязь между всеми контингентами гуманитарного капитала. Вопрос о "вспомогательных" контингентах имеет смысл лишь на первой стадии реформирования гуманитарного капитала, поскольку в конечном итоге не имеет значения, в какой последовательности местное сообщество формировало отдельные контингенты высококвалифицированных специалистов. Однако в самом начале важно учитывать наличие тех или иных видов гуманитарного капитала здесь и сейчас а также естественные корреляции между различными контингентами (например, между управленцами и предпринимателями; или же между школьными учителями, научными и вузовскими работниками и журналистам. Более того, необходимо помнить о существовании явно "половинчатых" контингентов. В частности, речь идёт о научном сообществе, представляющем собой в нашей классификации идеально-инструментальный вид гуманитарного капитала. Подводя итоги, можно установить следующее: при всяком реформировании местного гуманитарного капитала нужно помнить о том, что (административный гуманитарный капитал является той неподвижной основой, которая обеспечивает стабильность и предсказуемость всего процесса; финансовый гуманитарный капитал является той критической переменной, от "самочувствия" которой зависит успех всего начинания.

#### 

#### Социально-экономические методы

Здесь будут рассмотрены лишь два взаимосвязанных направления деятельности муниципалитетов:

(1)в системе "первичная + вторичная + третичная экономика" с целью обеспечения их оптимального соотношения и

(2)в системе "белый + серый + черный рынок" с целью оптимальной локализации последнего.

Фактически речь идет о необходимости обеспечить (1) приоритет национальной индустрии и национальной сферы услуг по отношению к навязанным извне формам лжепредпринимательства и (2) между легальными и "терпимыми" формами коммерции при максимальном их ограждении от явно криминальных форм экономической активности, т удовлетворительного ежедневного решения этих двух задач во многом зависит, и способность данного коллектива не только аккумулировать и оптимально структурировать местный гуманитарный капитал, но и охранять его от криминализации.

В области первой задачи средоточием проблемы ,на наш взгляд, является необходимость создания или развития вторичной экономики (1) либо на базе предприятий добывающих отраслей,(2) либо на собственной основе обрабатывающих отраслей,(З) либо - что при наличии политической воли легче всего - используя финансовые потоки в рамках третичной экономики, т.е.в рамках сферы услуг. В последнем случае, разумеется, сфера услуг уже должна быть достаточно развита. Как бы то ни было, ее развитие должно быть служебным в отношении первичной или вторичной экономик.

Прежде всего, нарождающаяся сфера услуг должна обеспечивать опережающее развитие вторичной экономики т.е. обрабатывающей промышленности как основы существования современного общества. Аналогичным образом, там, где преобладает первичная экономика т.е. добывающая промышленность, она должна по возможности дополняться обрабатывающими предприятиями.

Однако "серый рынок" в принципе неистребим и продолжает существовать даже в весьма благоприятных условиях т.н. развитых государств. В какой-то степени, именно "серый рынок" соответствует самой природе человека, который в своем "сером", т.е. естественном и почти постоянном состоянии, никогда не бывает безупречен. Отсюда серый рынок"(= зона оптимального риска для покупателя), как ни странно, устраивает последнего не в меньшей степени, чем продавца. Покупателям часто нравится находить те мелкие изъяны, которые продавец на "сером рынке" заинтересован от них скрыть. В случае успеха покупателя, продавец обычно слегка "скидывает цену". Проблема для муниципального права здесь заключается лишь в том. чтобы каким-то образом отграничить допустимое умолчание о мелком изъяне от явного мошенничества, особенно ввиду неопытности или доверчивости покупателя.

Информационные методы

Традиционно данным методам управления гуманитарным капиталом в России уделялось недостаточное внимание. В российской истории речь шла либо об официозной агитации и пропаганде (что часто является антиинформацией, либо об информационной провокации со стороны т.н. оппозиции - в прежние времена это называлось идеологической диверсией - (что по своим результатам мало чем отличается от официозного. Это неизбежно приводило и приводит к тому, что люди либо вообще перестают доверять всяким источникам информации, либо верят самой последней новости, независимо от ее источника.

В контексте нашей темы задача информационного жизнеобеспечения муниципальных образований одновременно усложняется и упрощается: усложняется потому, что теперь необходимо совмещать два качественно различных информационных потоков: (1) т.н. генеральное информационное жизнеобеспечение ("новости отовсюду и для всех") и (2) т.н. специальное информационное жизнеобеспечение (новости специально для местных контингентов гуманитарного капитала).

Лишь посредством второго потока информации можно обеспечить действительное информационное управление гуманитарным капиталом. Упрощается задача в том, что второй поток информации поддается достаточно четкому прогнозированию и контролю со стороны самих носителей гуманитарного капитала. Другими словами, второй поток информации должен соответствовать критериям социальной полезности, научности, инструментальности, прагматичности и т.п. В идеале именно второй поток должен в какой-то степени восполнять тот недостаток научной, социально – экономической, технической и т.п. информации, который испытывают муниципальные образования на периферии. Следует сразу отметить, что второй поток информации. Во всяком случае, далеко не всё может соответствовать вышеуказанным критериям научности, социальной полезности и т.п.

В известном смысле, специальное информационное обеспечение - это не иное что, как информация о носителях гуманитарного капитала и их достижениях, как внутри данного коллектива, так и за его пределами. Можно утверждать, что смысл истинно человеческой информации заключается именно в этом. Другими словами, второй поток информации - это лишь непрерывное повествование о различных людях, сочетающих высокий профессионализм и социальную ориентированность и ни о чем ином. И чем больше в местном сообществе будет накоплено такой информации, тем мощнее будет база собственно информационного управления наличным гуманитарным капиталом.

В этой связи возникает вопрос о соотношении двух потоков информации в том смысле, какой из них должен быть первичным, а какой вторичным? Многое зависит от того, в какой степени местные СМИ можно отнести к жанру т.н. бульварной или желтой прессы. Если коррумпированность и пошлость местной прессы очевидна то вторую информационную структуру. т.е. специальную систему информационного жизнеобеспечения, следует создавать заново, по возможности ничего не заимствуя из существующей генеральной системы. При необходимости местные контингенты гуманитарного капитала должны будут из своего состава как бы делегировать в эту сферу своих представителей.

## 

## 2.4 Топические методы управления гуманитарным капиталом

### 

### 2.4.1 Элементы топической комбинаторики

С формальной стороны топическая комбинаторика представляет собой технику применения моделей территориальных коллективов, рассмотренных в главе 2.1.Однако с материальной стороны такая техника всегда должна способствовать решению двойной задачи, а именно:

1. способствовать минимизации тех факторов, которые блокируют развитие наличных контингентов гуманитарного капитала или - в наихудшей ситуации - ведут к их массовому "исчезновению" и

2. способствовать максимизации тех факторов, которые обеспечивают устойчивую концентрацию одного или нескольких видов гуманитарного капитала на данной территории.

Конкретно при помощи указанных моделей становится возможным: Осуществить первичную диагностику каждого конкретного муниципального образования на предмет наличия или отсутствия тех или иных контингентов гуманитарного капитала',

2) с учетом местных условий "игра" с моделями позволяет создать перспективный "портрет" данного муниципального образования. Они могут указывать на желательное и одновременно оптимальное состояние гуманитарных ресурсов данного муниципального коллектива;

3) "игра" с моделями позволяет находить естественных (или даже синергетических) партнеров среди иных муниципальных образований, т.е. топическая комбинаторика позволяет моделировать более или менее устойчивые **территориально-демографические** структуры, обеспечивающие концентрацию гуманитарных ресурсов на супрамуниципальном уровне. При этом - что очень важно для укрепления единства федеративного государства - такие муниципальные объединения вовсе не обязаны придерживаться границ того или иного субъекта федерации.

### 

### 2.4.2 Диагностика посредством отрицательных моделей

Диагностику состояния конфетного муниципального образования уместнее всего начинать с определения изъянов. Технически это означает альтернативное применение т.н. неблагополучных моделей (2.1.7 - 2.1.13) к конфетному территориальному коллективу. Можно заранее предполагать, что любое муниципальное сообщество Российской Федерации является носителем, по крайней мере, одной из неблагополучных моделей. Для многих из этих сообществ "родными" окажутся не одна, а сразу две-три неблагополучные модели. Например, реальное муниципальное образование, соответствующее модели "редкозаселенная територия" (за исключением ареалов обитания малых народов Севера), вероятно, будет отвечать и условиям "сообщества люмпеноидного типа" и т.п. Следовательно, альтернативная "примерка" неблагополучных моделей, вероятно, приведёт к необходимости их определенной кумулятивной комбинации.

Следует обратить внимание на то, что "примерка" неблагополучных моделей может проходить не только в режиме диагностики т.е.определения наличных изъянов, но и в режиме профилактики, В последнем случае важно вовремя зафиксировать "начало болезни". Отсюда, т н. неблагополучные модели имеют истинно универсальное значение: как раз (внешне пока ещё) благополучные муниципалитеты не могут себе позволить игнорировать эвристическую и прогностическую ценность этих моделей.

В этих условиях очень важно определить "корень зла", т.е. ту конкретную неблагополучную модель, которая, судя по всему, и блокирует оптимальное развитие реального муниципального образования. При этом необходимо помнить о том, что исключительная концентрация сил и средств муниципалитета против данной "главной" неблагополучной модели в действительности невозможна. Во-первых, всякая такая модель в российских условиях неизбежно связана с другими неблагополучными моделями. Отсюда, нельзя устранить "корень зла", не искореняя одновременно и всевозможные вторичные "плевелы". Во-вторых, чисто отрицательная работа, которая не сопровождается одновременной опорой на некоторые положительные топические модели также не ведёт к долговременному успеху.

### 

### 2.4.3 Диагностика посредством положительных моделей

Коль скоро в жизни исторически утвердившегося территориального коллектива не может быть безнадежных ситуаций то диагностику следует продолжить уже с применением т.н. благополучных моделей (2.1.1 - 2.1.6). Опять-таки хотелось бы утверждать, что ни одно из реально существующих муниципальных образований России не может не соответствовать, по крайней мере, одной из указанных моделей.

"Примерка" благополучных моделей так же, как и применение неблагополучных моделей, может осуществляться как в режиме реальной как и профилактической диагностики. В последнем случае, даже самое ущербное муниципальное образование может зафиксировать "ростки" будущих положительных перемен в связи с фрагментарным или дисперсным наличием того или иного контингента гуманитарного капитала.

Смысл положительной диагностики заключается в том чтобы определить главную. или структурообразующую благополучную модель от поддержания которой зависит самочувствие основной наличной гуманитарной элиты или перспективы её взаимодействия с другими формами гуманитарного капитала как в данном муниципальном образовании так и на супра – муниципальном уровне.

Следует сразу предостеречь от опасности того, что можно назвать "промискуитетом благополучных моделей". Дело в том, что стратегия оптимального жизнеобеспечения территориального коллектива вовсе не сводится к тому, чтобы наращивать элементы любых благополучных моделей вне всякой связи с реальными социокультурными особенностями данного коллектива. Во-первых, это всегда ведёт к неоправданной трате сил и средств. Во-вторых, такая дисперсия управленческих усилий неизбежно ставит под угрозу развитие структурообразующего контингента гуманитарного капитала. Другими словами, прежде всего, необходимо поддерживать реально существующие ростки гуманитарного капитала, а не создавать "новые элиты, так сказать, с чистого листа.

### 

### 2.4.4 Типы комбинаций

Как уже отмечалось, после альтернативной аппликации неблагополучных и благополучных моделей возникает необходимость их кумулятивной аппликации. Это означает необходимость сведения в единой топико-демографической карте всех действующих на данной территории моделей (как положительных, так и отрицательных).При этом становится возможным в отношении одного и того же муниципального образования определить как его структурные недостатки, так и стратегический потенциал его развития.

Следует прежде всего различать внутри- и внешнесистемные комбинации

С другой стороны, комбинация моделей вовсе не обязательно должна удерживаться в границах единственного местного сообщества. Так, продолжая наш пример, комбинация моделей может помимо Южно-Сахалинска охватить сахалинские же города Корсаков и Холмск, с присущими этим городам внутрисистемными характеристиками. В рамках объединения "Южно-Сахалинск - Корсаков - Холмск" речь идёт уже о внешнесистемной комбинации топических моделей.

Между двумя (внешне- и внутрисистемными) типами комбинаций не может быть антагонистических противоречий. Единственное условие заключается в том, чтобы внутрисистемная комбинация как акт первоначальной диагностики опережала акт внешнесистемной комбинации. В противном случае трудно обеспечить правильную топико-демографическую структуризацию базовых коллективов и соблюсти принцип их прозрачности. Соответственно, при нарушении указанного условия само супра-муниципальное объединение, во многом приобретает иллюзорные, "волюнтаристкие" характеристики, которые будут неизбежно блокировать предсказуемость будущих взаимосвязей в рамках муниципального объединения.

Независимо от принципа внутри- или внешнесистемного подхода к моделированию или прогнозированию местных сообществ следует также различать комбинации по результатам действия. Здесь необходимо выделить три основных типа комбинаций.

1) комбинации моделей с "нулевым"эффектом

2) комбинации моделей с положительным эффектом

3) комбинации моделей с отрицательным эффектом

**Комбинации моделей с "нулевым эффектом"**

Среди рассматриваемых комбинаций следует выделить, по крайней мере, два типа:

1. Комбинацию взаимно индифферентных моделей и

2. комбинацию взаимно нейтрализующих моделей

Строго говоря, сопоставление индифферентных моделей нельзя называть ни комбинацией, ни сочетанием. Речь идет лишь о соприсутствии в рамках конкретного территориального коллектива моделей, которые практически никак не влияют друг на друга. Например, то обстоятельство, что город "Москва" соответствует модели метрополисного типа никак не влияет на тот факт, что этот же город может соответствовать и модели "местного сообщества люмпеноидного типа".

Иначе говоря, характеристики "метрополисности" могут возрастать или. напротив. убывать без ощутимого воздействия на характеристики "люмпеноидности", и наоборот. Иначе говоря, привилегированный правовой статус не мешает самому "богатому городу" России быть и самым "люмпеноидным" или, напротив, быть наименее таковым. С другой стороны, "бедный город" (с точки зрения финансового обеспечения) вовсе не обязан одновременно быть "сообществом люмпеноидного типа". Если такой город, прежде всего, соответствует модели "университетского города", то местная "люмпеноидность" - манифестации которой, вероятно, можно найти повсюду - представлять собой величину, которой можно пренебречь. К счастью, провинциальные университетские центры гораздо меньше притягивают к себе иногородних и иностранных люмпенов и маргиналов.

Напротив, комбинация взаимо нейтрализующих моделей предполагает их сильную интерактивность. Например, преимущества модели субметрополисного типа (2.1.2.) для конфетного коллектива могут полностью "поглощаться" недостатками модели 2.1.11 ("коллектив с преобладанием имитационных форм хозяйства"), действующей в рамках того же муниципального образования. Алгоритм возможного противодействия муниципалитета здесь таков: необходимо по возможности устранить характеристики контрпродуктивной модели и одновременно усиливать действие "антиподной" продуктивной модели.

**Комбинации моделей с положительным эффектом**

Здесь следует различать, так сказать, полноценные комбинации, с одной стороны, и, скорее, резервные комбинации, с другой, а именно.

1. Комбинации синергетических (взаимоусиливающих) моделей и

2.комбинации компенсаторных моделей.

К синергетическим следует отнести первые шесть моделей которые в сложении способны обеспечить кумулятивный эффект резкого возрастания местного гуманитарного капитала. Чем больше из указанных моделей, "укладываются" в рамки конкретного муниципального образования, тем значительнее количественный и качественный прирост внутри местных контингентов гуманитарного капитала. Следует подчеркнуть, что данная кумуляция должна опираться на объективные факторы: она невозможно лишь как субъективный "бизнес-план".

Например, если "университетский город" одновременно является "транспортным узлом", то синергетический эффект от сочетания указанных моделей очевиден, тем легче "абитуриентам отовсюду" остановить свой выбор на университете именно данного города. Аналогичным образом в рамках одного и того же территориального коллектива могут усиливать друг друга модели "сообщество субметрополисного типа" и "город-курорт" и т.п.

Компенсаторные комбинации уместнее "применять" к тем сообществам, где преобладают модели контрпродуктивного типа (2.1.7. - 2.1.12). Иначе говоря, компенсаторная комбинация представляет собой попытку не просто нейтрализовать, но и по возможности восполнить ущерб от действия какой-то неблагополучной модели посредством наращивания характеристик "антиподной" благополучной модели. Например, политика муниципалитета на превращение местного собщества в университетский центр, в какой-то степени, может компенсировать негативное воздействие модели 2.1.13 ("сообщество люмпеноидного типа") и т.п.

# Вместо заключения

В данном исследовании автор поставил задачу показать, что самоуправление особенно в условиях (= право самовыживания местных собществ) следует понимать буквально т.е. как управление людей, обращённое на самих себя, поскольку современное российское государство их уже содержать не может. Отсюда, всякий управленец должен научиться подчинять своё собственное поведение определённым принципам, методам и алгоритмам управления. Вместе с тем, единственным оправданием самоуправления, по мнению автора, является защита и преумножение т.н. гуманитарного капитала, т.е. сообщества квалифицированных специалистов, сконцентрированных на определённой территории и выполняющих важные функции в той или иной сфере социально-полезной деятельности. В зависимости от успеха этой задачи (т.е. улучшения структуры и качества местного гуманитарного капитала) будет меняться социальная природа и эффективность управления. Как видим, первоосновой самоуправления является этика.

Соответственно, единственной и универсальной темой управления на местном уровне может быть лишь человек как носитель знаний и навыков, с одной стороны, а также волы и совести, с другой. Ни статус т.н. органов МСУ. ни вопросы "местного референдумами "муниципальная собственность" и т.п. как таковые не являются первичными объектами самоуправления. Все эти институты и феномены вплетены в ткань социальной солидарности конкретных людей, проживающих на данной территории. Указанные институты приобретают смысл лишь в контексте социальной солидарности местных жителей и должны служить наиболее общим интересам именно этих людей.

Такое сугубо антропологическое понимание местного самоуправления невозможно "размежевать" по отдельным брошюрам иили монографиям, т.е. по замкнутым "секторам" права, экономики, политики и т.п. Отсюда, и специфика данного исследования, которое носит междисциплинарный характер. Таким образом, настоящее, издание обращено к прагматикам местного самоуправления, т.е. практикам, как будущим, так и нынешним. Автор отдаёт себе отчёт в том, что такая исследовательская установка может значительно снизить интерес к данной монографии со стороны научного сообщества. Тем не менее, остаётся надежда, что сама попытка соединить в одном исследовании теоретический и топический аспекты самоуправления может иметь некоторую - в том числе - и научную ценность.

# Библиография

1. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства

(США, Великобритания). М., 1971 I

2. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874

3. Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988

4. Васильева Т.А. Реформа государственных институтов в Италии Государство и право. М., 1993, №.З

5. Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973

6. ГарнерД. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984

7. Гражданское и торговое право капиталистических стран. Отв. ред. Е.А.Васильев М.Международные отношения, 1993

8. Гулиев В.Е., Колесников А.В. Отчужденное государство. М.: Манускрипт, 1998

9. Животовская И.Г. Местные органы власти и предпринимательство в Италии. М.,1994

10. Кант И. Сочинения. 1 том. М.: Ками, 1994

11. Ковлер А.И. Кризис демократии? - Демократия на рубеже XXI века-М.,1997

12. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997

13. Лаптева Я.Б. Земские учреждения России. М.,1993

14. Никифорова Н.В. Финансовая база местных органов власти западных стран. М., 1994

15. Ортега - и - Гассет X. Что такое философия? М. :Наука, 1991 16.Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993

17. Плешова М.А. Демократия в Индии: проблемы местного самоуправления М., 1992

18. Прудон П.-.Ж. Что такое собственность? М.: Республика, 1998

19. Семеко Г.В. Муниципальная собственность и сфера услуг. Проблемы приватизации. М., 1994

20. Смирнов В.В. США: политический механизм городского управления М., 1976

21 .Супатаев М.А. Культурология и право М., 1998

22. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982

23. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998

24. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994

25. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.,1998

26. Allgemeine Verwaltungslehre Hrsg. von K.-H.Matteml Regensburg:Walhalla und Praetoria Verlag, 1982

27. Almond G.A.Powell G.B. Comparative politics: a developmental approach. BostonToronto: Little&Brown, 1966

28. Auby J.-.B.Auby J.-.F. Droitdes collectivites locales. Paris:PUF, 1990 29.8atts U. Allgemeines Vewaltungsrecht. Heidelberg:Muller, 1985

30. Borchmann M., Vesper E. Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht. Stuttgart etc.:Kohlhammer, 1976

31. M.BourdinJ. Les finances communales. Paris:Economica, 1988

32. CluselJ. Les finances locales decentralisees. Paris:LGDJ, 1989

33. Douence J.-.C. L'action economique locale:decentralisation ou recentralisation? Paris.Economica, 1988

34. FlecherD,,FortH. Les finances locales Paris:Masson, 1986

35. Gemeindeordnung:Nordrhein - WestfalenVHrsg.von P.M.Mombaurt. Koln:Deutscher Gemeindeverlag, 1990

36. Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.und Einfuhrung von W.Loschelder. Stuttgart:Kohlhammer, 1965

37. Givaudan A. La question communale.Paris:RPP. 1978

38. Gwber A. La decentralisation et les institutions administratives.

Paris:Colin, 1986 SQ.GuntherA. Probleme des Kreisfmazsystems. Berlin: Duncker&Hum blot, 1980

40. Lacour C. Amenagement du territoire et developpement regional. Paris: Dalloz, 1983

41. MayerO. Deutsches Verwaltungsrecht. S.Auflage, 1924,

42. Meis Chr. Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden. Baden-Baden:Nomos, 1989

43. Mcnes R. Zur Soziologie Parteiwesens in der modernen Demokratie. Leipzig:Klinkhardt, 1911

44. Muzellec R. Notions essentielles de finances publiques. Paris: Sirey, 1976

45. 0strogorski M. La democratie et les partie polrtique.Paris:Seuil, 1979

46. PeiserG. Le Departement. Paris:Dalloz, 1988

47. Pontier J. La Region. Paris, Dalloz, 1988

48. Rosanvallon P. Le capilalisme utopique. Paris:Seuil, 1979

49. StoberR. Kommunalrecht. Heidelberg:Muller, 1987

50. Terrazzoni A. La decentralisation a I'epreuve des farts. Paris:LGDJ, 1987

51. Thieme W.,Prillwitz G. Durchfuhrung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform.Baden - Baden:Nomos, 1981

52. WeberM. Wirtschaft und Gesellschaft. Tubingen, 1980 Originalaus-gabe:1921

53. Weber W. Selbstverwattung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform.Siegberg-.Reckinger, 1982