ПОДХОДЫ К ТРАКТОВКЕ ПРИРОДЫ СУБЪЕКТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Э.Ю. Майкова, *д-р филос. наук, доцент*
Е.В. Симонова, *канд. социол. наук, доцент*
Тверской государственный технический университет
(Россия, г. Тверь)

Аннотация. *В статье представлен обзор теоретических позиций, объясняющих природу субъекта местного самоуправления. Авторами дается представление о характере научной дискуссии, затрагивающей вопросы трактовки таких категорий как «местное сообщество», «локальное сообщество», «территориальная общность», «муниципальный социум», «муниципальное образование» и др. Акцент делается на анализе понятия «местное сообщество», которому в научном дискурсе о сущности местного самоуправления придается особое значение.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, субъект местного самоуправления, местное сообщество, научный дискурс.*

Местное самоуправление (МСУ) имеет важное значение в функционировании современных обществ. Однако как социально-политический институт оно не возникает просто в результате его провозглашения органами государственной власти, а требует активного вовлечения граждан в самоуправленческие практики. В ходе осуществления людьми совместной деятельности по собственному жизнеобеспечению формируется местное сообщество. Оно основано на системе разнообразных связей, складывающихся между индивидами и их объединениями. Эти связи базируются на местных (повседневных) интересах и обусловлены спецификой рельефа местности, транспортных коммуникаций, экономики, социальных отношений и другими факторами. Местное сообщество характеризуется целостностью и ориентировано на осуществление различных форм социальной активности, вплоть до формирования системы собственных органов публичной власти. Оно содержит в себе особое свойство, которое в научной литературе принято называть социальным капиталом, представляющим собой совокупность всех аспектов совместной жизнедеятельности людей, построенных на принципах взаимного доверия и чувства коллективной солидарности [1]. Именно местное сообщество выступает базовым элементом местного самоуправления, в нем содержится существенный потенциал для развития и совершенствования системы МСУ и решения стоящих перед ней проблем. Соответственно, местное самоуправление как социально-политический институт является продуктом процессов самоорганизации населения, проживающего на определенной территории (или/и в искусственно созданном муниципалитете).

Следует отметить, что вопрос о природе субъекта местного самоуправления в современной науке остается дискуссионным. Частично это обусловлено дуализмом правовой природы самого института МСУ, иногда же это связано с трудностями межкультурной коммуникации. В частности, противоречия между российскими учеными возникают, например, по поводу толкования значения терминологии, содержащейся в аутентичных текстах (на английском и французском языках) «Европейской хартии местного самоуправления». Так, слова в тексте Хартии, которые звучат в английской версии как «local authorities», а во французской – «collectivites locales», часто переводятся на русский язык как органы местного самоуправления. Соответственно, в русскоязычном тексте «Европейской хартии местного самоуправления» под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответ-

ственность и в интересах местного населения.

Подобное толкование содержания Хартии дает основание некоторым исследователям (например, М.Р. Зазулиной, В.В. Самсонову и др.) говорить о различиях в понимании природы субъекта местного самоуправления российскими и зарубежными учеными и общественно-политическими деятелями [2, с. 40]. Данная группа исследователей отмечает, что, в российском законодательстве, в отличие от «Европейской хартии местного самоуправления», в качестве субъекта управления рассматривается местное сообщество. Так, Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит, что местное самоуправление – это «…форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая…самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения…» [3]. Подобная трактовка, по мнению указанных авторов, не согласуется с пониманием природы местного самоуправления, представленным в «Европейской хартии местного самоуправления», которая в качестве субъекта МСУ называет муниципальную власть [2, с. 40].

Однако, такая исследовательская позиция разделяется не всеми учеными. Например, В.Н. Лазарев отмечает, что английский термин «local authorities», используемый в тексте «Европейской хартии местного самоуправления», – это множественное число слова, русскими синонимами которого могут быть «местная власть», «местный авторитет», «местное полномочие». Французский термин «collectivites locales» является множественным числом слова, которое можно перевести как «коллектив соседей», «общность местных жителей», «община». На основании этого ученый утверждает, что понятие «местное самоуправление» не используется за рубежом для обозначения местных органов власти, а понимается как принцип, выражающий «автономию местных коллективов в рамках более широкого целого, их способность решать местные проблемы» [1]. Очевидно, что при таком подходе в качестве субъекта МСУ следует рассматривать местное сообщество.

В современном российском научном дискурсе для обозначения субъекта МСУ используются такие понятия как «местное сообщество», «муниципальный социум», «муниципальное образование» и др. Категория «местное сообщество» была введена в научный оборот учеными-правоведами в начале 1990-х гг. [1]. Уже на этапе разработки Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» это понятие было использовано в одном из трёх законопроектов, внесённых в Государственную Думу [4, с. 16]. Однако законодательного обоснования термин «местное сообщество» так и не получил. В российском праве применяется понятие «муниципальное образование», которое, по мнению В.Н. Лазарева, с юридической точки зрения в большей степени отвечает задачам нормотворческой практики, чем термин «местное сообщество». Исследователь отмечает, что юридическая идентификация значительно сужает набор признаков местного сообщества, формализуя их. Такой подход означает рассмотрение сообщества жителей как элемента единой государственно-правовой системы. Однако, по своей природе местное сообщество является элементом общественной, а не государственной системы, и предполагает выделение не только и не столько формально-правовых характеристик, сколько социальных признаков, внутренне присущих местному сообществу как одной из форм совместной жизнедеятельности людей [1].

Следует отметить, что, в свою очередь, и использование понятия «муниципальное образование» для обозначения субъекта МСУ ряд исследователей подвергает критике. Они, в частности, акцентируют внимание на том, что российское законодательство трактует «муниципальное образование» как «населенную территорию», которая в роли субъекта выступать не может. Субъектом МСУ могут быть только граждане, люди, составляющие местное население [5, с. 193; 6, с. 50], в идеале –

все жители конкретного муниципального образования, реализующие право на участие в решении вопросов местного значения или, по крайней мере, ориентированные на это. Пясецкая Е.Н. отмечает, что понятие «муниципальное образование» характеризует, прежде всего, принцип расселения населения без учета сформированности его как субъекта управления и элемента гражданского общества [7, с. 2]. Захаров Б.А. утверждает, что население территории нельзя назвать местным сообществом (а, значит, и субъектом МСУ) до тех пор, пока «хоть какая-то его часть оживет, самоорганизуется в какие-то структуры, начнет действовать как субъект местной жизни, целенаправленно и совместно» [8, с. 135]. Поэтому можно считать вполне справедливой точку зрения В.В. Поповой, которая использует для обозначения формы социальной организации, складывающейся в низовой поселенческой структуре, понятие «муниципальный социум». Акцент, при этом, исследователь делает на социальных связях, объединяющих население муниципального образования, в результате интенсификации которых и формируется муниципальный социум, выступающий в качестве субъекта МСУ [9, с. 11].

В целом же, в настоящее время в зарубежных и отечественных источниках применительно к организованному, обретшему социальную структуру населению, ориентированному на решение различных проблем своей жизни чаще употребляется понятие «местное сообщество» [5; 6; 10]. Местное сообщество понимается исследователями как совокупность людей, проживающих на определенной территории и объединенных устойчивыми формальными и неформальными связями, общими интересами в решении вопросов развития ресурсов территории с целью обеспечения своей жизнедеятельности, сформировавших публичную власть и органы управления для осуществления процесса развития [10]. Т.И. Макогон отмечает, что «местное сообщество (историческое, культурное, соседское объединение людей) – это не просто люди, проживающие на одной территории…это еще и субъект активности, в том числе управленческой, способный на основе совместных ценностей (сопричастности к малой родине, совместного воспитания подрастающего поколения и т.д.) и ответственности вести местное хозяйство, повышать качество услуг, осуществлять благоустройство территории в соответствии со своими интересами, постоянно улучшая качество жизни» [5, с. 193].

Лазарев В.Н. разграничивает понятия «территориальная общность» (уровень региона), «местное сообщество» (уровень муниципального образования) и «локальное сообщество» (уровень улицы, дома и т.д.). Исследователь отмечает, что в структурном отношении местное сообщество представляет собой «сообщество сообществ», состоящее из различных сетевых, соседских и гражданско-ассоциативных локальных общностей. Соответственно, ученый определяет местное сообщество как территориальный коллектив, как ассоциацию жителей городских и сельских поселений и их локальных сообществ, объединенных общим местом проживания, местными интересами и совместной деятельностью в качестве субъекта местного самоуправления [1].

В научной литературе отмечается, что границы местного сообщества, включающего множество как разноориентированных, так и взаимосвязанных по своим интересам общностей, могут полностью или частично совпадать с границами определенного муниципального образования, сами сообщества могут находиться на различных стадиях формирования. Уровень развития местного сообщества как субъекта управления зависит от воздействия множества факторов. Например, согласно концепции community building, формирование местного сообщества как субъекта управления «местом» предполагает переход от традиционного типа мышления, характерного для подданнической политической культуры с ее ориентацией на социальную пассивность населения, его иждивенческие настроения, патерналистские установки по отношению к власти, к представлениям и моделям поведения, характерным для активистской политической культуры [11, с. 175-176].

Таким образом, местное сообщество как некоторая объединенная территорией постоянного или преимущественного проживания общность социально активных граждан способно к самоорганизации для отстаивания коллективных интересов и решения местных проблем, а как открытая социальная система – к самосохранению, самоуправлению и саморазвитию. Вне зависимости от особенностей трактовок природы местного сообщества, его взаимосвязь с географической местностью, территорией, местом, его структурированность и наличие взаимосвязей между элементами, а также активность его членов подчеркивается во всех дефинициях, даваемых исследователями. В условиях современного демократического государства именно местные сообщества должны являться основой гражданского общества и тем социальным ресурсом, на который могут опираться в своем функционировании все демократические институты, в том числе и местное самоуправление.

Библиографический список

1. *Лазарев В.Н.* Социальная организация местного самоуправления: Дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.08. Орел: ОРАГС, 2005. – 364 с.

2. *Зазулина М.Р.*, Самсонов В.В. Коллизии реформирования местного самоуправления на селе (опыт экспертного опроса) // Социологические исследования. – 2010. – №2. – С. 38-44.

3. *Федеральный закон* от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. 1997-2016. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200824&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9125767415543884 (дата обращения: 26.06.2016).

4. *Шеремет К.Ф.* Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учебное пособие / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М.: Институт государства и права РАН, 1998. – С. 1-38.

5. *Макогон Т.И.* Местные сообщества и гражданские инициативы // Вестник Томского государственного педагогического университета. 2011. № 11. С. 192–198.

6. *Мартынов М.Ю.* Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления // Социологические исследования. – 2003. – №8. – С. 50-53.

7. *Пясецкая Е.Н.* Местное сообщество и муниципальное управление: трансформация взаимодействия // Концепт. – 2015. – №9. – С. 1-7.

8. *Захаров Б.А.* Роль местных сообществ в развитии местного самоуправления // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. – 2008. – №2. – С. 134-139.

9. *Попова В.В*. Муниципальный социум как субъект местного самоуправления: Автореф. дис. … канд. социол. наук: 22.00.08. М.: ОП АТиСО, 2008. – 34 с.

10. *Филиппов Ю.,* Гассий В. Развитие местных сообществ // Муниципальная власть. – 2004. – №11-12. – С. 64-72.

11. *Лыска А.Г.* Концепция строительства местного сообщества: предпосылки формирования и основные положения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – №1. – С. 171-181.

APPROACHES TO THE INTERPRETATION OF THE NATURE OF THE SUBJECT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

E.Yu. Maykova, *doctor of philosophical science, associate professor*
E.V. Simonova, *candidate of sociological sciences, associate professor*
Tver state technical university
(Russia, Tver)

Abstract. *The article presents a review of theoretical positions explaining the nature of the subject of local self-government. The authors show the character of scientific debate concerning the interpretation of such categories as "local community", "territorial community", "municipal society", "municipality", etc. The authors focus on the analysis of the concept of "local community". This concept is of particular importance in the scientific discourse about the nature of local self-government.*

Keywords: *local self-government, entity of local government, local community, scientific discourse.*