

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОБЩНОСТЬ КАК ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

И.В. Упоров, *д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор*
Краснодарский университет МВД России
(Россия, г. Краснодар)

DOI: 10.24412/2500-1000-2023-4-2-154-159

***Аннотация.** Рассматриваются теоретические аспекты территориальной организации местного самоуправления в России, при этом акцент делается на категории «территориальная общность». Анализируются различные точки зрения. Обосновывается авторская позиция, согласно которой предлагается ввести в оборот понятие муниципальных территориальных общностей, формирующихся на основе социально-демографических, экономических, географических и иных факторов муниципальных территориальных общностей и юридически закрепляемых в соответствующих видах муниципальных образований.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная общность, муниципальное образование. коллектив, власть, государство.*

Согласно Конституции России [1] территория нашей страны разделяется на следующие публично-территориальные образования: государство в целом, субъекты Федерации, муниципальные образования. Соответственно территориальные организации указанных публично-территориальных образований имеют общие признаки. Речь идет прежде всего о понятии «территория» применительно к общественным отношениям публично-властного характера, и в этом смысле речь идет как правило о территории как признаке государства, откуда вытекают соответствующие признаки территориальной организации субъектов Федерации и муниципальных образований. В меньшей степени в научных трудах уделяется внимание субъектам Федерации, и еще в меньшей – муниципальным образованиям.

В этой связи рассмотрим основные теоретические подходы по организационно-правовым и социально-правовым вопросам территориальной организации местного самоуправления. При этом нужно учитывать, что «нарезка» территорий муниципальных образований уже осуществлена (в начале 2000-х гг.) и закреплена в соответствующих законах субъектов Федерации. Однако, на наш взгляд, теоретическая основа проработана еще недостаточно, соответственно необходимо уточнить ряд

дискуссионных аспектов – с тем, чтобы более четко понимать перспективы территориальной организации местного самоуправления.

Рассмотрим некоторые наиболее типичные подходы по данной проблематике, которые нашли отражение в муниципально-правовой литературе. Так, Л.А. Шарнина увязывает потребности местного населения с территориальной организацией, особенности которых заключается в локальности, в значимости исключительно для лиц, совместно проживающих на ограниченной территории, а также в том, что они носят не частный, а общественный характер, возникающий в силу общности объективных условий их жизнедеятельности и состоящей в единстве местных интересов. На территориальную общность, а не отдельных индивидов, как на субъект местных интересов указывает то, что, во-первых, местные интересы могут быть реализованы только сообща [2, с. 11-12]. С такой позицией можно согласиться, но только без учета наличия в России различных видов муниципальных образований, где органы местного самоуправления (далее – ОМСУ) имеют разные полномочия по реализации общих интересов жителей территориальной общины. Так, школьное образование являются предметом муниципального района, муниципального и го-

родского округов и не входят в компетенцию городских и сельских поселений.

Тем не менее важно констатировать, что местные интересы действительно объединяют население, и это объединение предопределяет соответствующие территориальные границы, в рамках которых осуществляется реализация этих интересов. В данной связи особое значение приобретает понятие «территориальной общности» (используется также как равнозначный термин «социально-территориальная общность»). По мнению С.Г. Крапчан, социально-территориальная общность – это специфическая социальная группа, образуемая населением города, деревни, рабочего поселка или иного постоянного места жительства, при этом объективной основой формирования общности являются следующие условия: разделение труда, что позволяет удовлетворять повседневные потребности жителей; социально-экономическая неоднородность условий жизнедеятельности в различных поселениях (город – деревня; малый город – крупный город и т.д.) [3, с. 47].

Позиция М.Н. Межевича заключается в том, что территориальную общность представляют жители, объединенные определенной социальной связью, возникающей в силу общности объективных условий их жизнедеятельности [4, с. 26]. Е.Е. Горяченко считает, что территориальной общностью, являющейся целостной и относительно самостоятельной первичной ячейкой территориальной организации общества, следует понимать совокупность людей, объединенных социальными связями, возникающих по поводу определенных условий жизнедеятельности на территории, где они проживают, и сетью социальных взаимодействий [5, с. 499].

В рамках трансформационных процессов, характерных для современной России, территориальная общность, на наш взгляд, не только не исчезает или не поглощается «большим обществом», но и приобретает новое качество. Представляется, что локальные территориальные общности являются необходимым элементом территориальной организации общества, опосредующим экономическое и политическое

развитие и обеспечивающим его социальную стабилизацию, противодействуя дезорганизации и выступая своего рода защитой, способом адаптации своих членов к меняющейся ситуации. В связи с этим исследование важнейших характеристик территориальной общности, таких как теснота внутренних связей и их интенсивность по сравнению с внешними, а также пространственная самоидентификация жителей, связанная с осознанием своей принадлежности к данной группе, может позволить оценить направления эволюции территориальной общности и перспективы развития. В свою очередь, совокупность территориальных общностей формирует региональное самосознание, проявляющееся в пространственной идентификации населения (чувстве «малой родины»), территориальных интересах (представлениях о целях и путях развития территории). Указанная совокупность может служить основой социального территориального управления [6, с. 7].

Такое определение представляется очень содержательным, и оно, бесспорно, будет полезно при рассмотрении проблем территориальной организации местного самоуправления в правовых науках. Однако пока результаты научных исследований не находят достаточного применения в юриспруденции, что можно, очевидно, считать ее общим методологическим недостатком. В частности, мы полагаем ценным указанием на то, что в территориальных общностях протекает трудовая деятельность населения, его профессиональное обучение, отдых, потребление материальных и духовных благ. Соответственно территориальной общностью следует считать часть населения, постоянно проживающую на определенной территории и объединенную в границах этой территории социальной связью на основе общих интересов по созданию и поддержанию необходимой для жизнедеятельности людей инфраструктуры.

Далее обратим внимание на функции территориальных общностей. Так, С.И. Яковлева указывает на то, что исторически общности сохраняют, а при необходимости меняют территории проживания

ния, выбирая более комфортные места социально-экономической жизни. И в этом контексте интегрирующее влияние общностей приводит к устойчивому развитию систем расселения, природопользования, хозяйствования, поскольку от наличия и людности территориальных общностей «зависит демографический потенциал расселения – каркас градостроительно освоенных территорий» [7, с. 128]. Данный автор называется также такие функции территориальных общностей, как сохранение традиций, национальных особенностей, коммуникационная функция, интегрирующая функция (установление и укрепление взаимодействия людей на основе ряда духовных, культурных, нравственных признаков - родства, соседства, дружбы, любви, взаимопомощи, созидания и др.).

Ткаченко А.А. отмечает еще управленческую функцию, указывая на то, что территориальные общности являются субъектами территориального управления, то есть, территориальные общности развиваются по законам самоорганизации, в связи с чем территориальное проектирование на всех уровнях должно учитывать мнения и интересы жителей конкретных территорий (общностей), то есть быть «социальным проектированием» [8, с. 61]. В результате сочетания перечисленных функций территориальных общностей возникает и укрепляется территориальная идентификация как элемент общественного и личностного сознания, в котором отражается сознание территориальной общностью своих интересов как в отношении с другими общностями своей нации, так и по отношению к территориальным общностям соседнего государства. При этом важнейшей задачей является поиск путей самосохранения территориальной общности, поскольку становление целостных механизмов и структур воспроизводства рождает региональные общности различного уровня сложности, которые могут локализоваться на тех или иных участках территории [9, с. 148]. В данном случае речь идет о формировании оптимального соотношения размеров территориальной единицы, в границах которых располагается территориальная общность, и обеспечения условий для

нормального социального развития проживающих там людей.

Пока такое соотношение формируется опытным путем, хотя, по нашему убеждению, здесь необходим научный подход, предполагающий консолидацию научных взглядов различных отраслей наук. В этом контексте укажем на некоторые работы. Так, современные авторы, исследующие местное самоуправление и его правовые свойства, нередко используют понятия «территориальный публичный коллектив», «территориальный коллектив» как близкие или совпадающие с понятием «население муниципального образования», используемым законодательством. В частности, В.Е. Чиркин отмечает, что территориальный публичный коллектив – это особая форма организации населения на основе территориальной принадлежности и представляет собой объединение людей независимо от возраста и гражданства [10, с. 28]. Эта позиция не вызывает сомнений в силу своей очевидности.

Бабичев И.В. полагает целесообразным акцентировать внимание на определяющем признаке территориального публичного коллектива - принадлежности к данной территории проживания и соответствующее взаимодействие граждан и местных сообществ, а также граждан внутри местных сообществ по вопросам осуществления или участия в осуществлении местного самоуправления. При этом чем меньше (по территории и численности населения) муниципальное образование, тем в большей степени его территориальный публичный коллектив является собой целеустремленную социальную систему [11, с. 48]. Однако, как представляется, без приведения достаточно подробных критериев, определяющих общую цель публичного коллектива, вряд ли можно считать достаточным основанием делать указанные утверждения. Вместе с тем следует согласиться с тем, что территориальный публичный коллектив муниципального образования является субъектом публичной муниципальной власти; и именно выражение воли в избирательном процессе и процессе референдума, направленное на формирование публичной власти и пуб-

лично-властных решений, и есть задача территориального публичного коллектива как функциональной социальной системы [11, с. 48].

Наряду с термином «территориальный коллектив» активно применяется также термин «местное сообщество». При этом выделяются по меньшей мере четыре признака местного сообщества: общность людей (историческая, культурная, соседская и пр.); территория (пространство), занимаемая сообществом в пределах определенных границ; социальное взаимодействие между членами сообщества; чувство сообщества (психологическая идентификация с сообществом: общность ценностей, чувство принадлежности, чувство сопричастности к событиям в обществе, чувство ответственности перед сообществом и пр.) [12, с. 8]. И.В. Мерсиянова выделяет также такой термин, как «территориальное сообщество» [13, с. 12], имея в виду территориальное общественное самоуправление, предусмотренное ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В другой работе при использовании термина «городское сообщество» справедливо указывается, что особенности городов как территориальных сообществ зависят также от достижений НТП, и прежде всего цифровых технологий, поскольку в городах событийная наполняемость, множественные формы взаимодействий горожан, включая виртуальное, определяют локализацию актуального соприсутствия («здесь и сейчас») пространственных объектов (улицы, дома, инфраструктура и т.д.), что формируют новые, постоянно изменяющиеся основания городские сообщества [14, с. 75]. Нельзя также упускать из виду, что на состояние территориальных сообществ оказывают влияние и глобализационные процессы, происходящие в мире, и особенно это касается молодежи [15, с. 152], в этом же контексте наблюдается «сближение территориальных общностей горожан и сельских жителей» [16, с. 63].

Очевидно, что нужно упорядочить терминологию, определяющую принадлежность граждан к определенной территории муниципального образования, и в этом

смысле предпочтительным является понятие «муниципальная территориальная общность», поскольку оно вполне соотносится с данными других наук, занимающимися смежными проблемами. Это понятие является также родовым для всех видов муниципальных образований, установленных указанным законом. Что касается «территориального публичного коллектива», то оно вряд ли может быть приемлемым, учитывая, что «коллектив» предполагает достаточно тесную сплоченность, чего нет и не может быть в муниципальном образовании – так, вряд ли можно говорить, например, о «коллективе города Краснодара», где проживает более миллиона человек. «Местное сообщество» – слишком размытый термин, чтобы использовать в правовых определениях. Понятие же «муниципальная территориальная общность» показывает, что речь идет о населении, проживающем в границах именно муниципального образования, а не иной территории.

Четкая территориальная организация местного самоуправления будет способствовать более оптимальному формированию муниципальной власти по разным видам муниципальных образований (поселение, муниципальный округ, городской округ и др.). В этой связи В.Ф. Бурьянов отмечает, что организация муниципальной власти достигается посредством институционального обособления территориальных структур местного самоуправления, определяя их расположение в системе других публично-территориальных, в том числе государственно-властных, образований [17, с. 42]. Сходная позиция и И.А. Иванниковой [18, с. 29]. Однако с таким подходом трудно согласиться, поскольку в нем отсутствует такой важнейший элемент формирования и изменения границ и статуса муниципального образования, как воля самого населения муниципального образования. Кроме того, акцентируя внимание на взаимосвязи территории муниципального образования с публичной властью (что само по себе не вызывает возражений), указанные авторы упускают из виду другие не менее важные обстоятельства социально-

демографического, экономического, географического и иного характера, которые влияют на формирование муниципальных территориальных общностей и что в итоге позволяет на правовом уровне выделить муниципальное образование как территориальную единицу. С учетом изложенного можно констатировать, что территориальная организация местного самоуправления представляет собой выделение на основе

социально-демографических, экономических, географических и иных факторов муниципальных территориальных общностей, закрепляемых в виде муниципальных образований, в границах пространства которых постоянно проживающее там население самостоятельно, на основе демократических процедур, формирует властеотношения, исходя из исторически сложившихся объединяющих признаков.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Шарнина Л.А. Территориальная организация местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Красноярск, 2004.
3. Крапчан С.Г. Село Российской Федерации: социально-региональная структура. – Новосибирск, 1989.
4. Межевич М.Н. Экономический анализ региона. – СПб., 2007.
5. Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе // Социальная траектория реформируемой России. – Новосибирск: РАН, 1999. – С. 494-501.
6. Неудахин Д.Б. Территориальные особенности демографического кризиса в России. – Самара, 2002.
7. Яковлева С.И. Классификационный подход к изучению связей взаимодействия в территориальных общностях // Актуальные проблемы современной географии. – Смоленск, 2002. – С. 126-130.
8. Ткаченко А.А. Территориальная общность в региональном развитии и управлении. – Тверь, 1995.
9. Рохчин В.Е., Якишин Ю.В. Стратегическое управление структурной перестройкой экономики в городах России. – СПб, 2001.
10. Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юрист, 2005.
11. Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 19. – С. 44-51.
12. Муниципальная наука: управление устойчивым развитием территорий и регионов / А.Л. Гапоненко, В.Н. Иванов, С.Б. Мельников и др. – М.: Муниципальный мир, 2006.
13. Территориальное общественное самоуправление в российских городах / Под ред. И.В. Мерсияновой. – Новосибирск, 2004.
14. Дроздова А.А., Дроздова Ю.А. Концептуализация городского сообщества в публичном пространстве современного города // Вопросы управления. – 2020. – № 1 (62). – С. 73-78.
15. Мартынова Е.В. Влияние глобальных процессов на локальную территориальную общность: взгляд молодежи // Мир экономики и управления. – 2019. – №4. – С. 143-152.
16. Дроздова Ю.А., Мартинсон Ж.С. Пространственно-временные паттерны развития территориальных общностей: возможный сценарий изменений // Logos et Praxis. – 2022. – №4. – С. 55-64.
17. Бурьянов В.Ф. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. – Пермь, 2004.
18. Иванникова И.А. Институционализация правового регулирования территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного Федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006.

**TERRITORIAL COMMUNITY AS SPATIAL CHARACTERISTICS OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT**

I.V. Uporov, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
(Russia, Krasnodar)

***Abstract.** The theoretical aspects of the territorial organization of local self-government in Russia are considered, with the emphasis on the category of "territorial community". Various points of view are analyzed. The author's position is substantiated, according to which it is proposed to introduce into circulation the concept of municipal territorial communities, formed on the basis of socio-demographic, economic, geographical and other factors of municipal territorial communities and legally fixed in the corresponding types of municipalities.*

***Keywords:** local self-government, territorial community, municipal formation. collective, power, state.*