

МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО КАК НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

С. В. Крамаренко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 сентября 2012 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу проблем муниципальных сообществ в России. Дается определение муниципального сообщества, выделяются его особенности. Рассматриваются практические примеры организации и деятельности местных сообществ.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, местное сообщество, муниципальная демократия, население муниципального образования.*

Abstract: *this article is dedicated to the analysis of the problems of municipal communities in Russia. A definition is offered for municipal community, its features are considered. Considers practical examples of organizations and activity municipal communities.*

Key words: *local self-government, municipal communities, municipal democracy, municipal election.*

Происходящие в последнее десятилетие в России демократические преобразования обуславливают необходимость поиска новых путей развития российской государственности. Бесспорно, основной задачей демократического государства является создание благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан, а одной из главных сущностных черт демократически организованного общества – эффективно функционирующее местное самоуправление как низовой уровень публичной власти, посредством которого у населения есть возможность напрямую принимать участие в государственной и общественной жизни.

Становление института местного самоуправления – длительный процесс, зависящий не столько от государственной политики, сколько от стремления самих граждан к самоорганизации. Именно население, согласно принципам гражданского общества, должно определять круг первостепенных задач на местном уровне и брать на себя ответственность за их решение. В связи с этим в настоящее время особую актуальность приобретает необходимость активизации деятельности местного населения.

В системе местного самоуправления Российской Федерации население выступает основным его субъектом. Это следует из смысла ст. 130 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ конкретизировал положение

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

© Крамаренко С. В., 2012

Конституции Российской Федерации, определив местное самоуправление в Российской Федерации как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающее самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Население муниципального образования составляют жители Российской Федерации, обладающие различными видами правоспособности: гражданской, избирательной, а также правоспособностью осуществлять местное самоуправление и обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам. Именно в процессе деятельности граждан по реализации правоспособности и реализует себя такой субъект местного самоуправления, как «население муниципального образования»².

Юридическим фактом вхождения гражданина в состав населения муниципального образования является его регистрация по месту жительства, а в качестве квазичлена – регистрация по месту пребывания.

Однако в ряде ситуаций физические лица, которых вполне обоснованно можно причислить к населению в силу их временного пребывания на соответствующей территории, тем не менее не могут быть отнесены к числу лиц, которые формируют местное самоуправление на такой территории и являются субъектом муниципальной власти, обладая при этом всеми видами правоспособности. Например, не обладают избирательной правоспособностью и не допускаются к муниципальным выборам и референдумам военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории данного муниципального образования.

Для ответа на вопрос, при каких условиях население является полноценным субъектом местного самоуправления, представляется необходимым обратиться к концепции «местного сообщества», в соответствии с которой основанием для эффективного участия членов сообщества в решении местных задач является не только факт их проживания на определенной территории, но и наличие определенных социальных связей, чувства принадлежности к данной общности людей. Необходимо также отметить, что анализ понятия «местное сообщество» имеет значение и для характеристики личностных аспектов муниципальной демократии, а именно правового статуса человека и гражданина как субъекта местного самоуправления и одновременно – объекта воздействия местной (муниципальной) власти.

Обратившись к существующему законодательству, можно сделать вывод, что на федеральном уровне законодатель предпочитает использо-

² Усманова Р. М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 33.

вать именно термин «население», а не «местное сообщество»³. Региональные акты также не содержат четкого определения в отношении того, кто же является основным субъектом местного самоуправления. Более того, в большинстве из них вообще не упоминается такая юридическая конструкция, как «местное сообщество». Исключение составляют лишь Уставы Московской области и г. Москвы. Так, в Уставе Московской области от 11 декабря 1996 г. № 55/96-ОЗ (принят решением Московской областной Думы от 5 ноября 1996 г. № 5/108 и решением Московской областной Думы об отклонении заключения Главы администрации от 4 декабря 1996 г. № 6/112)⁴ под местным сообществом понимается население, проживающее на территории муниципального образования, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения. А в соответствии с п. 4 ст. 6 Устава г. Москвы (утвержден Московской городской Думой 28 июня 1995 г.) местным сообществом являются жители внутригородского муниципального образования⁵.

К сожалению, игнорирование такой муниципальной категории, как «местное сообщество», на практике приводит к тому, что при создании муниципального образования вопрос о наличии полноценного местного сообщества на его территории не является приоритетным. Сложившаяся ситуация вполне выгодна правоприменителям, поскольку ввиду отсутствия как таковой юридической конструкции «местное сообщество» отсутствует и необходимость решать проблемы жизнеспособности самих местных сообществ, более того, данный вопрос не учитывается судами при рассмотрении споров о создании муниципальных образований, об их территориях. Однако стоит принять во внимание тот факт, что без наличия на территории государства местных сообществ возрождение местного самоуправления в том виде, в котором оно законодательно закреплено, невозможно. Причем решающим фактором здесь является не только фактическое наличие местных сообществ, но и признание их государством.

Как справедливо отмечает А. А. Уваров, в системе местного самоуправления под населением следует понимать не просто группу людей, проживающих на определенной территории, а местное сообщество, объединенное в соответствии с целями своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местное самоуправление⁶. Таким образом, само понятие «местное сообщество» концентрирует в себе ценностно-смысловое содержание местного самоуправления, его базовые ценности, место и значение в общественном механизме.

³ Термин «местное сообщество» без раскрытия его содержания содержится только в Указе Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

⁴ Подмосковные известия. 1996. 18 дек.

⁵ Ведомости Московской городской Думы. 1995. № 4.

⁶ См.: Уваров А. А. Система местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2. С. 12.

В связи с этим представляется необходимым более подробно исследовать определение местного сообщества, его содержание, место в категориальном аппарате науки муниципального права, а также в действующем законодательстве.

В научной среде складывается диаметрально противоположное отношение к такой муниципальной категории, как «местное сообщество». Ряд ученых негативно относятся к данной категории. Так, по мнению И. В. Бабичева, «правовое институирование» местных сообществ противоречит федеральному законодательству. Установление законами субъектов Российской Федерации иных субъектов местного самоуправления, чем те, которые определены федеральными законами, не является правомерным⁷. С точки зрения В. А. Горожанина, понятие местного сообщества не имеет ценности ни для юридической науки, ни для правоприменительной практики⁸. Вместе с тем многие ученые (О. И. Баженова, А. А. Захаров, М. М. Курячая, И. И. Милехина, А. В. Новокрещенов, Д. Б. Сергеев) успешно исследовали и продолжают исследовать институт местного сообщества⁹.

Однако «местное сообщество» – это не только научно-теоретическое понятие, но и правовая категория, которая вошла в целый ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации. Как указывается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П, само понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования (Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П, определения от 10 апреля 2002 г. № 92-О, от 6 марта 2008 г. № 214-О-П и др.)¹⁰.

⁷ См.: Бабичев И. В. Субъекты местного самоуправления. М., 2000. С. 12, 76.

⁸ См.: Горожанин В. А. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации. Новосибирск, 1997. С. 19.

⁹ См.: Баженова О. И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 32, 35; Захаров А. А. Пределы ограничений права местных сообществ на самоуправление // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 179; Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 33; Милехина И. И. Местное сообщество : теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук / Краснодар, 2003. С. 15; Новокрещенов А. В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 10; Сергеев Д. Б. Институт местного сообщества муниципального образования : трудный путь в современное российское право // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 120.

¹⁰ Рос. газета. 2011. 13 апр.

Понятие «местное сообщество» как основной компонент местного самоуправления означает, что государство предстает в виде союза сообществ, является неким центром, обеспечивает защиту прав личности, стабильность и целостность всего союза, вырабатывает единые для всех нормы, социальные, политические и экономические стандарты.

Полагаем возможным согласиться с мнением А. В. Новокрещенова о том, что понятие «местное сообщество» аналогично понятию «община» в России, «коммьюнити» в Англии и США, «гемайншафт» в Германии и «коммуна» во Франции, а также с тем, что данный социальный феномен широко известен и привлекает внимание многих ученых и практиков¹¹.

Представляется необходимым выделить постоянные и наиболее существенные *особенности местного сообщества* как основного компонента местного самоуправления.

1. *Муниципальный интерес*. Необходимо сразу отметить, что это самый важный сущностный признак местного сообщества, поскольку именно он является системообразующим для социальных групп, которые могут быть признаны местными сообществами. Муниципальный интерес представляет собой определенную совокупность интересов членов сообщества, удовлетворяемых ими совместно. Важно четко осознавать, что население муниципального образования только тогда будет субъектом местного самоуправления (и местным сообществом), когда будет иметь общую цель, направленную на решение вопросов местного самоуправления.

2. *Социальная группа (общность) людей*. Местное сообщество – это прежде всего исторически сложившаяся общность. Данный вид общности характеризуется добровольной самоорганизацией, самоуправляемостью, а главное – способностью непосредственно и самостоятельно осуществлять определенные социальные функции. Например, местное сообщество характеризуется наличием собственных полномочий в сфере непосредственной демократии, к числу которых относятся: право на проведение местного референдума; право на муниципальные выборы; право на осуществление правотворческой инициативы и некоторые другие права. В отличие от обычной социальной группы, местные сообщества – это группы людей, осознающих свою общность, свой общий интерес и часто способных наметить общую цель. Именно на уровне местного самоуправления социальная общность приобретает особое значение, поскольку на этом уровне граждане не только участвуют в управлении через различные формы народовластия, но и самостоятельно налаживают свою жизнь, осуществляют функции саморегулирования и самоуправления.

Социальная и государственно-правовая сущность местного сообщества выражается в том, что именно в нем начинают формироваться основы понимания социальной природы человеческих отношений, проявляет свою природу социогенез личности и власти, следовательно, закладываются признаки государственного образования, имеющие принципиальное значение для уяснения и объяснения сущностной природы феномена

¹¹ См.: Новокрещенов А. В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 14.

государственности¹². Важно также отметить первичность существования социальных общностей по отношению к тем субъектам права, которые они формируют. Являясь определенной системой, местное сообщество включает в себя такие элементы, как личность, семья, трудовые и иные союзы. Устойчивые границы взаимодействия данных единиц определяют границы самого местного сообщества.

3. *Территория местного сообщества.* Местное сообщество как система выделяется не случайно, не произвольно, а имеет объективную основу – территорию, которая зачастую играет формирующую роль. Исторически расселение людей связано с возможностями территории обеспечить первичные потребности человека, например, коллективные потребности в обеспечении безопасности, в том числе экономической, в охране границ и многие другие. Территория местного сообщества может быть небольшой или достаточно крупной и является материальной базой отдельных видов деятельности, решающим условием жизнедеятельности как отдельного человека, так и всего местного сообщества.

В связи с этим следует согласиться с точной зрения Н. С. Бондаря о том, что спецификой местного сообщества как разновидности первичной группы являются соответствующие связи и взаимозависимости между людьми, которые возникают по территориальному принципу, на основе принадлежности населения к определенному поселению (городскому или сельскому). Разделение населения по территориальному принципу является, как известно, важнейшим и обязательным условием политической организации общества, в том числе осуществления гражданами местного самоуправления, когда они получают возможности реализовывать свои права и обязанности там, где проживают¹³.

4. *Диалектически обусловленная упорядоченность отношений.* Все население местного самоуправления находится во взаимодействии, поскольку идентифицирует себя со своей общностью и формирует общие нормы и ценности. Именно социальные связи в широком смысле и есть сущность самого наличия местного сообщества, а значит, и возможности полноценной реализации местного самоуправления. Характер этих связей представляет несомненный научный интерес. Социальные связи в различных типах населенных пунктов, в зависимости от территориальных, экономических, производственных, этнических, конфессиональных и других особенностей, складываются по-разному и имеют свои особенности. Если в одних случаях главным фактором является, например, совместная хозяйственная деятельность, то в другом – родоплеменные отношения. Однако общим для всех является факт совместного проживания людей на одной территории длительное время, что закономерно ведет к возникновению контактов между людьми¹⁴.

¹² См.: Мелехина И. И. Указ. соч. С. 8

¹³ См.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 41.

¹⁴ См.: Новокрещенов А. В. Указ. соч. С. 12.

Важно отметить, что отношения в местном сообществе – это не просто взаимоотношения между людьми, это и взаимодействие между членами сообщества. Игнорирование общих правил поведения в сообществе непременно ведет к распаду самого сообщества. А значит, для существования полноценного сообщества необходимо наличие у каждого его члена психологической идентификации с сообществом – чувства принадлежности, более того – чувства ответственности.

Что же касается самого *определения понятия местного сообщества*, то его можно представить следующим образом: *это определенная социальная группа, характеризующаяся диалектически обусловленной упорядоченностью отношений, общей территорией и наличием единого муниципального интереса, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющая муниципальную власть.*

Активность местных сообществ напрямую зависит от эффективности работы органов местного самоуправления и их взаимоотношений с населением соответствующего муниципального образования. Однако в настоящее время приходится констатировать слабую структурированность и неразвитость местных сообществ, благодаря чему во многих субъектах Российской Федерации укрепляются авторитарные режимы, которые в скором будущем способны сконцентрировать в своих руках всю местную власть. В связи с этим существует острая необходимость в активизации деятельности местных сообществ, осознание ими себя в качестве полноценных и ответственных субъектов муниципальной власти. Этому могут и должны способствовать по-настоящему деятельные и открытые для населения органы местного самоуправления. Более того, данный процесс должен быть «двусторонним»: важно как усиление местной власти в лице органов местного самоуправления, так и одновременное увеличение числа механизмов непосредственного участия граждан в ее осуществлении.

Необходимо четко понимать, что главное предназначение местного сообщества – это возможность придать реальность муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением, повысить эффективность их деятельности, создать общественный контроль за функционированием органов и должностных лиц местного самоуправления, установить более тесные деловые и конструктивные связи между населением муниципального образования (микрорайона, поселения, района, города) с депутатским корпусом и органами местного самоуправления, усилить общественную защиту интересов местного сообщества¹⁵.

В заключение хотелось бы отметить, что именно в рамках местных сообществ есть наибольший потенциал реализации нравственных, политических и правовых ценностей непосредственной демократии: принятие решений по вопросам местного значения большинством голосов при ува-

¹⁵ См.: Солдатов С. А. Изменение правового статуса населения муниципально-го образования как условие реальности муниципально-правовой ответственности // Общество и право. 2011. № 4. С. 302.

жении прав меньшинства, свобода индивида, равенство граждан. Благодаря существованию устойчивого местного сообщества, основанного на общих интересах, неформальных связях, непосредственная демократия может стать не формальным, а реальным институтом конституционного и муниципального права. Таким образом, введение в федеральное законодательство юридической конструкции «местное сообщество» способно усилить демократическую сущность местного самоуправления, придать определенную направленность происходящим в государстве демократическим преобразованиям, обозначить его место в системе общественных ценностей, а также установить соотношение с другими общетеоретическими понятиями (правовой статус населения, гражданское общество, демократия и др.).

Воронежский государственный университет

Крамаренко С. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

*E-mail: kramarenkosvetlana@yandex.ru
Тел.: 8-951-554-14-01*

Voronezh State University

Kramarenko S. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: kramarenkosvetlana@yandex.ru
Tel.: 8-951-554-14-01*