

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО;
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС;
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

**CONSTITUTIONAL LAW;
CONSTITUTIONAL LAW PROCEEDING;
MUNICIPAL LAW**

Научная статья

УДК 34.342

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.14.4

Босова Елена Николаевна

Башкирский государственный университет, Уфа, Россия,

bosova_elena@mail.ru

**РОЛЬ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА В ОРГАНИЗАЦИИ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация. В статье рассматривается понятие «местное сообщество», его взаимосвязь с понятием «население муниципального образования». Местное сообщество представляет собой объединение людей, влияющих на деятельность местного самоуправления, выражающих заинтересованность в эффективном местном самоуправлении, рациональном решении вопросов местного значения, развитии территории. Определяется роль местного сообщества в организации и деятельности местного самоуправления в различных сферах местной жизни. Изучается ряд проблем, негативно влияющих на развитие местного сообщества.

Ключевые слова: местное самоуправление, местное сообщество, население, жители, муниципальное образование

Для цитирования: Босова Е.Н. Роль местного сообщества в организации и деятельности местного самоуправления / Е.Н. Босова // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2022. – № 2. – С. 35–42. – DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.14.4.

Original article

Bosova Elena Nikolayevna

Bashkir State University, Ufa, Russia, bosova_elena@mail.ru

THE LOCAL COMMUNITY ROLE IN THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract. The concept of «local community» and its relationship with the concept of «population of municipal formation» is considered in the article. Local community is an association of people who influence on the activity of local self-government, express interest in effective local self-government, rational solution of local issues, development of the territory. The role of the local community in the organization and activities of local self-government in various areas of local life is defined. A number of problems that negatively affect the development of the local community are studied.

Keywords: local government, local community, population, residents, municipality

For citation: Bosova E.N. The Local Community Role in the Organization and Activities of Local Government. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State Uiversity*, 2022, no. 2, pp. 35–42. DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.14.4 (In Russian).

Местное сообщество – понятие, практически вышедшее из правового регулирования местного самоуправления, но, как полагаю, имеющее существенное значение для реализации права населения на решение вопросов местного значения. Это подтверждается тем, что рассматриваемое понятие является объектом постоянного изучения представителями социологической и юридической науки. Так, М.В. Демчук пришел к выводу о взаимодополняющем характере определений местного сообщества в рамках социально-территориального и коммуникативного подходов. Он предположил, что сущность местного сообщества в большей степени передает понимание его как стадии развития территориальной общности [1, с. 11].

Н.И. Уздимаева полагает, что термин «местное сообщество» применяется для обозначения общности людей, понимаемой как сформированная система цепочек взаимодействия индивидов, образующих местное население [2].

Понятие «местное сообщество» не используется в федеральном законодательстве, но фигурирует в решениях Конституционного Суда РФ и может

быть рассмотрено не только в научно-теоретическом плане, но и как правовая категория [3, с. 5].

В законодательстве о местном самоуправлении федерального уровня используется понятие «население муниципального образования», но не дается его определение. Наряду с ним фигурирует и термин «местное сообщество». Однако эти понятия не являются взаимозаменяемыми. Как справедливо отметил Е.И. Хлуднев, «членов местного сообщества (видового понятия) должны объединять общие интересы и цели, а не просто регистрация в границах одного публично-правового образования» [4, с. 3].

Д.С. Панов полагает, что «"местные сообщества" – это обобщающий термин, в рамках которого различные формы консолидации и самоуправления физических лиц рассматриваются через призму их влияния на осуществление местного самоуправления» [5, с. 68].

По моему мнению, действительно эффективное местное самоуправление зависит от сформированного в конкретном муниципальном образовании местного сообщества со своими культурными и местными традициями, самобытностью, то есть от жителей, проявляющих инициативу в решении местных вопросов, активно вовлекаемых в процесс жизнедеятельности муниципального образования, а не просто людей, проживающих на этой территории.

Все это укладывается в так называемую общинную модель местного самоуправления, сложившуюся во Франции, где основным субъектом местного самоуправления является местное сообщество. Именно оно наделено правом решать все вопросы местного значения, в том числе касающиеся контроля за деятельностью органов местного самоуправления [6, с. 57].

В связи с этим роль местного сообщества в организации и деятельности местного самоуправления видится в следующем:

- формирование органов местного самоуправления, избрание должностных лиц местного самоуправления и отзыв населением депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- создание местных общественных объединений для защиты прав граждан на местное самоуправление, контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления;
- участие граждан в публичных слушаниях, общественных обсуждениях, выдвижение инициатив по развитию территории и т. п.;
- участие в охране общественного порядка;
- сохранение местных традиций и обычаев, самобытности народов и народностей, проживающих на территории муниципального образования, поддержание межкультурной коммуникации;

- воспитание молодежи на примере старшего поколения, в стремлении к добрососедству, уважении к старшим и пр.;
- инициирование спортивных и культурных мероприятий;
- развитие территориального общественного самоуправления и др.

Таким образом, местное сообщество формирует микроклимат своей территории, стимулирует деятельность органов местного самоуправления в сфере общественной, экономической, культурной жизни городского и сельского поселения.

Включенность местного сообщества в совместное принятие решений с органами местного самоуправления является важным элементом «сопричастности к "обустройству" своей территории как социального пространства, определению конфигурации своего образа жизни» [7, с. 63].

Как считают ученые, «наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом существует коллективный интерес местной общины, местного сообщества – муниципальный интерес. Этот интерес состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания на территории» [8, с. 5].

Можно ли сегодня говорить о существовании в Российской Федерации местных сообществ, в том идеале, который необходим для самостоятельного и независимого местного самоуправления? Скорее всего, нет. Общая тенденция такова, что «в XXI в. население практически не оказывает влияния на принятие властных решений, в том числе на поселенческом уровне» [9, с. 40].

Так называемый демократический романтизм, возникший в конце 80-х – начале 90-х годов XX в., способствовал закреплению самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и независимости от органов государственной власти в ст. 12 Конституции РФ. Но самостоятельность без финансов дает практически нулевой результат, поэтому демократические ожидания 90-х годов XX в. сошли на нет уже к началу 2000-х. Местное самоуправление оказалось беспомощным, большинство муниципальных образований – дотационными, участие населения в решении местных вопросов – периодическим и бессистемным, сконцентрированным на жалобах и недовольстве работой местной власти.

Реформа местного самоуправления 2003 г. тоже не принесла желаемого результата. Обозначенные в гл. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления по большей части так и не получили реального воплощения, оставшись лишь на бумаге.

Л.А. Нудненко отмечает: «Нормативное правовое предписание о необходимости подачи за отзыв большинства голосов от числа зарегистрированных в избирательном округе избирателей сделало отзыв депутатов и должностных лиц местного самоуправления на практике нереализуемым, а сам институт досрочного отзыва декларативным» [10, с. 30].

Как справедливо отметил Н.С. Тимофеев, «отсутствие гражданской активности определяется не только выделением гражданских инициатив, но и возможностью их реализации» [11, с. 64].

Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции РФ, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления, определяющей местное самоуправление как право и действительную способность местных сообществ «контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел» [12, с. 124].

Наметившаяся в 2021 г. реформа местного самоуправления в очередной раз является насаждением инициативы «сверху», не принимающей во внимание интересы населения¹. В результате реформы упразднятся сельские поселения и их администрации, исчезнет понятие «вопрос местного значения»². Вся местная власть будет сконцентрирована на уровне муниципального округа, а сельским жителям останется лишь ожидать, когда дойдет очередь до решения их проблем. Вряд ли такие условия будут способствовать развитию местного сообщества на сельском уровне, жители будут уезжать в город. Таковы прогнозы специалистов³.

Хотя и предполагается, что местное сообщество априори существует на территории муниципального образования, тем не менее при низкой социальной активности и разобщенности его жителей та самая необходимая обобщенность местными интересами у этих жителей может и вовсе отсутствовать, тогда нет никакого смысла рассуждать о наличии местного сообщества. Населению необходима общая идея, как уже отмечалось, муниципаль-

¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] // Государственная Дума РФ : сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 14.06.2022).

² Шулепов Е. Упраздняются сельские поселения и их администрации. Упраздняется понятие «вопрос местного значения» [Электронный ресурс]. URL: <https://newsvo.ru/blogovo/140990> (дата обращения: 14.06.2022).

³ Тугова В. Прощай, сельсовет! Кто и почему хочет избавиться от управленцев в селах? // АиФ Коми. 2022. № 24. [Электронный ресурс]. URL: https://komi.aif.ru/society/details/proshchay_selsoviet_kto_i_pochemu_hochet_izbavitsya_ot_upravlencev_v_syolah (дата обращения: 14.06.2022).

ный интерес, вера в реальность своих сил, которая к тому же будет подкреплена «широким кругом полномочий в решении, рассмотрении и достижении согласия во всех вопросах не только местного значения, но и государственных и частных, затрагивающих интересы сообщества» [11, с. 64].

Не вызывает сомнения, что государству необходимо эффективное местное самоуправление, способное самостоятельно решать поставленные перед ним задачи, как местные, так и государственные, и в этом видится роль не только государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, но и местного сообщества, активно взаимодействующего с властью.

Список источников

1. Демчук Н.В. Местное сообщество: интерпретация понятия / Н.В. Демчук // Вестник Майкопского государственного технологического университета. – 2019. – № 2/41. – С. 8–11.

2. Уздимаева Н.И. Местные сообщества и их роль в реализации права на местное самоуправление / Н.И. Уздимаева // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2-2. – URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=22862>.

3. Алексеев И.А. Местное сообщество – основа муниципальной демократии / И.А. Алексеев, Н.С. Шипулин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2018. – № 1. – С. 5–9.

4. Хлуднев Е.И. Местное сообщество: сущность понятия и роль в осуществлении местного самоуправления / Е.И. Хлуднев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 12. – С. 29–32. – DOI: 10.18572/1813-1247-2020-12-29-32.

5. Панов Д.С. Население муниципального образования и местные сообщества в системе муниципальной публичной власти / Д.С. Панов // Российский юридический журнал. – 2019. – № 5. – С. 60–70.

6. Канишевская Н.В. Осторожное усмотрение суда / Н.В. Канишевская // Судейское усмотрение : сборник статей / отв. ред. О.А. Егорова, В.А. Вайпан, Д.А. Фомин. – Москва : Юстицинформ, 2020. – С. 57–64.

7. Ковалева Т.К. Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают / Т.К. Ковалева // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 61–63.

8. Канаев Ю.Н. Муниципальные образования как субъекты гражданского права : монография / Ю.Н. Канаев. – Москва : Юстицинформ, 2020. – 192 с.

9. Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы / А.Н. Чертков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 8. С. 37–41.

10. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л.А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 6. – С. 25–35. – DOI: 10.7256/2454-0595.2018.6.26878.

11. Тимофеев Н.С. Соборность и общинность в развитии местного самоуправления / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 8. – С. 59–65.

12. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный) / Е.Ю. Бархатова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2020. – 256 с.

References

1. Demchuk N.V. Local Community: Interpretation of the Concept. *Vestnik Majkopskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta = Bulletin of Maikop State Technological University*, 2019, no. 2/41, pp. 8–11. (In Russian).

2. Uzdimaeva N.I. The Local Community and Their Role in the Implementation of the Law on Local Self-Government. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya = Modern Problems of Science and Education*, 2015, no. 2-2. Available at: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=22862>.

3. Alekseev I.A., Shipulin N.S. Local Community as a Basis of Municipal Democracy. *Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: Legal Issues*, 2018 no. 1, pp. 5–9. (In Russian).

4. Khludnev E.I. Local Community: the Essence of the Concept and Role in Local Self-Government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-Government*, 2020, no. 12, pp. 29–32. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-12-29-32. (In Russian).

5. Panov D.S. The Population of a Municipal Entity and the Local Communities in the System of Municipal Public Authority. *Rossiiskij juridicheskij zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2019, no. 5, pp. 60–70. (In Russian).

6. Kanishevskaya N.V. Cautious Judicial Discretion // Judicial Discretion: Collection of Articles. In Egorova O.A., Vaypan V.A., Fomin D.A. (eds.) *Judicial Discretion. Collection of articles*. Moscow, Yusticinform Publ., 2020, pp 57–64. (In Russian).

7. Kovaleva T.K. Development of Local Territories and Local Communities: Vectors Coincide. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 7, pp. 61–63. (In Russian).

8. Kanaev Yu.N. Municipal Formations as Subjects of Civil Law. Moscow: Yusticinform Publ., 2020. 192 p.

9. Chertkov A.N. Local Self-Government in Russia from the Standpoint of the Local Community: a Historical and Legal View of Modern Issues. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 8, pp. 37–41. (In Russian).

10. Nudnenko L.A. Trends in Legal Regulation of Voters Recall of an Elected Representative of the Local Community. *Administrativnoe i municipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2018, no. 6, pp. 25–35. DOI: 10.7256/2454-0595.2018.6.26878. (In Russian).

11. Timofeev N.S. Unity and Collegiality in the Development of Local Self-Government. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2019, no. 8, pp. 59–65. (In Russian).

12. Barkhatova E.Yu. Commentary on the Constitution of the Russian Federation: New Edition. 3rd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2020. 256 p.

Информация об авторе

Information about the Author

Босова Елена Николаевна –
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
государственного права
Института права Башкирского
государственного университета

Bosova Elena Nikolayevna –
Candidate of Sciences(Law), Associate
Professor of the Chair of State Law,
Institute of Law, Bashkir State
University

Статья поступила в редакцию 12.05.2022; одобрена после рецензирования 12.06.2022; принята к публикации 13.06.2022.

The article was submitted 12.05.2022; approved after reviewing 12.06.2022; accepted for publication 13.06.2022.