

МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА И ИХ РОЛЬ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Уздимаева Н.И.¹

¹ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, Россия, e-mail: nuzdimaeva@mail.ru

Рассмотрена муниципально-правовая конструкция местного сообщества, не закрепленная в действующем российском законодательстве, но существующая как научная модель. Определена сущностно-содержательная основа местного сообщества как особым образом организованной локальности. Анализируются сферы и уровни деятельности местных сообществ. Раскрыты модели соотношения местных сообществ и муниципальной власти, дана их критическая оценка. Описаны недостатки и угрозы конфликтной модели взаимодействия населения и органов местного самоуправления. Как оптимальная модель взаимодействия населения и власти на местном уровне рассматривается их сотрудничество на паритетных началах. Население местного сообщества характеризуется как способное выступать в целях реализации и достижения не только частного, но и публичного интереса. Самозащита позиционируется как одна из форм, изначальная цель существования и деятельности местных сообществ. Рассмотрены средства реализации самозащиты местными сообществами, основными из которых автор считает участие населения в местных референдумах, собраниях, сходах, публичных слушаниях и т.п., деятельность местных общественных организаций.

Ключевые слова: местные сообщества, территориальное общественное самоуправление, локальная демократия, самоорганизация граждан, местные общественные организации, публичные слушания.

THE LOCAL COMMUNITY AND THEIR ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF THE LAW ON LOCAL SELF-GOVERNMENT

Uzdimaeva N.I.¹

¹Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia, e-mail: nuzdimaeva@mail.ru

Considered municipal legal structure of the local community, are not fixed in the current Russian legislation, but the existing scientific model. Defined essentially, meaningful local community as a special way of organized locality. Analyses of the areas and levels of activity of local communities. Disclosed model of relation with local public and municipal authorities, their critical estimation is given. Described disadvantages and threats of the conflict model of interaction of population and authorities of local self-government. As an optimal model of interaction of population and authorities at the local level, discusses their collaboration on a parity basis. The population of the local community is able to act in order to implement and achieve not only private, but also public interest. Self-defense is positioned as one of the forms, the original purpose of the existence and activities of local communities. The means of implementation of the local self-defense communities, of which the author considers the participation of population in local referendums, meetings, gatherings, public hearings, etc., the activities of local public organizations.

Keywords: local communities, territorial public self-government, local democracy, self-organization of citizens, local community organizations, public hearings.

Реализация права на местное самоуправление имеет более высокий коэффициент полезности, если вопросы местного самоуправления решаются не одним лицом, а совместными усилиями множества людей, прежде всего непосредственно населением соответствующей территории. Местное население существует не только как научная абстракция. Оно реально функционирует. И каждый составляющий его индивид непосредственно или опосредованно связан с другим членом сообщества, взаимодействует с ним. Как итог формируется целая система цепочек взаимодействия индивидов, образующих

местное население. Для обозначения такой общности людей используется иной термин – «местное сообщество».

Местное сообщество – сообщество людей, проживающих на определенной территории и объединенных общими интересами в решении вопросов жизнедеятельности посредством использования и развития местных материальных и социальных ресурсов на принципах самоуправления [7, с. 14]. И такое сообщество характеризуется не только внутренними связями, но и внешними – особым образом складывающимися отношениями, в первую очередь, с органами и должностными лицами местного самоуправления, государством в целом.

На уровне местного сообщества граждане объединены а-приори, не по принадлежности к той или иной социальной или профессиональной группе, а по территориальному и одновременно духовному признаку, ибо, покидая сообщество даже на время, мы безусловно связаны с ним. Это – особая социально самовоспроизводящаяся общность людей. В основе такой общности инициатива граждан и добровольность. Нам импонирует позиция Л.А. Фиглина, характеризующего местное сообщество как «расширенный дом с высокой степенью территориальной идентификации» [8, с. 102]. И основная задача такого «дома» в социологическом смысле – защита членов объединившейся общности перед внешними воздействиями, в первую очередь, самозащита. Граждане – члены такой общности должны осознавать свою связь с ней, то есть самоидентифицироваться с ее ценностями, идеологией, политикой. Показательно, что в современных условиях эта самоидентификация требует некоего внешнего импульса.

Внутренние и внешние связи должны организовываться таким образом, чтобы была возможность сохранить индивидуализм каждого члена сообщества и создать собственный образ сообщества в целом как уникальной самоорганизующейся системы. И в этом главная задача организации управления сообществом и его самозащитной деятельности как деятельности, нацеленной на обеспечение эффективного функционирования и недопущение нарушения прав местных сообществ.

Цель статьи – исследовать конструкцию «местное сообщество» в ее научно-теоретическом и практическом аспектах, выявить роль местных сообществ в реализации гражданской самозащиты и определить используемый для этого арсенал средств самозащиты.

Методология и методы исследования – при написании данной статьи диалектико-материалистический подход, исторический, формально-юридический, сравнительно - правовой и иные методы научного познания.

Реализация права на местное самоуправление связана прежде всего с участием населения в деятельности местных сообществ. Создание таких сообществ одновременно является результатом и саморазвития индивидов, и их интеграции с целью обеспечить равновесие различных социальных интересов, формирующихся в процессе человеческого общения на базе нередко противоречивых человеческих склонностей и инстинктов. В тоже время деятельность сообществ – первый уровень коллективной самозащиты в сфере публично-властных отношений. Здесь она реализуется в муниципальных выборах, местных референдумах, собраниях, сходах, конференциях, опросах, всенародных обсуждениях вопросов местного значения, коллективных обращениях в органы местного самоуправления и к их должностным лицам, территориальном общественном самоуправлении, правотворческих предложениях, публичные манифестациях и др.

Местное сообщество предполагает некое организованное сотрудничество между людьми, образующими его. Люди объединяются для решения собственных задач и достижения требуемых целей. Но поскольку чаще всего они воспринимаются как пассивный субъект управления, в том числе и представителями официальной муниципальной власти, то через деятельность местных сообществ они могут добиваться и добиваются принятия решений в свою пользу, а при нежелании властей принимать такие решения – могут настаивать на их осуществлении. Много примеров такого влияния на власть в сфере ЖКХ, защиты прав потребителей, распределения жилищного фонда и т.д.

Возникая только там, где есть инициатива граждан, местные сообщества могут действовать на самых разных уровнях (от низовых – подъезд, дом, улица, класс, школа и пр., до главного – территория муниципалитета в целом). Местные сообщества, как показывает современная практика их деятельности, нередко действуют неорганизованно в том смысле, что не имеют единого управляющего центра, не создают собственных эффективно действующих управленческих структур. Это могли бы быть советы, комитеты и т.п., в которые граждане сообщества могли бы обращаться как со своими проблемами, так и со своими предложениями по эффективному управлению территорией муниципального сообщества, защиты его прав и прав его членов. Достаточно популярным в связи с этим становится в последнее время термин «локальная демократия» [1, с. 47].

Нужно всегда помнить, что население не только источник публичной власти, но и ее носитель, а потому оно имеет и реализует публично-правовые, а не только частные интересы, как мы традиционно привыкли полагать. Вполне уместно привести в связи с этим высказывание Н. С. Бондаря о том, что «население муниципального образования не только обладает свободой выбора в формировании органов местного самоуправления, но в то же время располагает властными полномочиями по отношению к этим органам и их

должностным лицам, включая возможность установления различных форм их ответственности перед населением, в том числе досрочное прекращение полномочий путем отзыва» [4, с. 50].

Поскольку местное население отправной единицей имеет каждого отдельно взятого образующего его индивида, то необходимо упомянуть о вытекающих из этого индивидуальных правах граждан в сфере местного самоуправления (активного и пассивного избирательных прав, прав на участие в местных референдуме, собраниях, сходах, конференциях граждан, на равный доступ к муниципальной службе, участие в публичных слушаниях, голосовании по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и др.). Если существуют препятствия для реализации данных индивидуальных прав, то гражданин может обратиться за содействием к местному сообществу, олицетворяющему местное население в организационном смысле.

Жизнеспособное и реальное (не фиктивное, а настоящее, активно действующее) местное сообщество – непереносимое условие высокого уровня развития гражданского общества в современной России. Местное самоуправление как особая форма выражения населением власти народа и его право решать вопросы местного значения самостоятельно и под свою ответственность предполагает общественную активность граждан в решении конкретных дел местных сообществ. Главными лозунгами деятельности последних являются «Самоорганизация!», «Самодеятельность!», «Саморегулирование!». Местное сообщество представляет «общность места и солидарный интерес» [6, с. 12].

При этом мы всегда должны помнить, что субъектом местного самоуправления являются именно люди, живущие на муниципальной территории, а органы местного самоуправления – «выразители и проводники» их воли и власти. Они должны служить интересам местного сообщества, кооперироваться с ним, но никак не возвышаться. Нельзя ограничивать права местного самоуправления. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан конкретного местного сообщества, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, а также самими органами местного самоуправления и гражданами. Обращения граждан и местных сообществ обязательны для рассмотрения органами и должностными лицами местного самоуправления, органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, которым в целях защиты населения они адресованы.

При этом следует помнить, что само местное сообщество также ответственно за принимаемые на его территории органами местного самоуправления и их должностными лицами решения и деятельность [9]. А потому, если «у руля» местной власти стоят не те, и правят «не так», «не в том русле», то виновны в этом отчасти и мы, представители конкретного сообщества, где-то просто пассивные, где-то ничем не интересующиеся.

Местные сообщества могут функционировать на уровне территориального общественного самоуправления. Им может быть присвоен статус некоммерческих организаций. Их деятельность может оформляться как осуществляемая в статусе юридических лиц (а именно в этом статусе она более всего эффективна). Деятельность местных сообществ обычно связана с реализацией социальной, административной, транспортно-промышленной и пр. функций, необходимостью сохранения местных обычаев и традиций. Поле их деятельности – благоустройство и озеленение территорий, субботники, трудоустройство несовершеннолетних на временные работы по благоустройству территории, физкультурно-оздоровительные мероприятия. Формы работы также самые разные: конференции, консультации, лекции, мониторинги благоустройства территорий, охрана общественного порядка, прием граждан, представительство их интересов в органах власти и других организациях, взаимодействие с представительными и исполнительными органами местного самоуправления, депутатами, предпринимателями, государственными органами и пр.

Повысить эффективность деятельности местных сообществ можно через участие населения в местных референдумах, собраниях и сходах граждан. Тем самым обеспечивается реальное участие населения в управлении соответствующей территорией и повышается степень его ответственности за принимаемые решения. При таком подходе практически на «нет» сводятся и попытки местных органов власти «узурпировать» ее.

Низкая эффективность общественного самоуправления обусловлена такими факторами как низкая стабильность правовой базы организации и деятельности местного самоуправления, дисбаланс в расходно-доходной частях местных бюджетов, фактическая оторванность власти от населения (с одной стороны, нежелание населения участвовать в управлении на местном уровне из-за недоверия к власти придерживающим, с другой, – нежелание, а где-то даже боязнь, власти привлечь население к участию во власти) [11, с. 75]. Органы местного самоуправления должны быть более открыты. Следует выработать более четкие социальные приоритеты их деятельности. Должен внедряться институт отчета выборных и должностных лиц местного самоуправления.

Местные сообщества должны обеспечить полную информированность граждан о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. О принимаемых ими

решениях и действиях они люди должны узнавать не пост-фактум, а уже на стадии их подготовки и согласования. Причем такая совместная работа населения и местных властей предполагает не только, и не столько контроль за деятельностью последних, но и новый (свежий, объективный, со стороны) взгляд на вещи. Совместная работа обычно приводит к принятию разумных плодотворных решений. И такие ситуации, конечно же, не исключения. Тем самым также и доверие к власти будет повышаться, что также приведет к снятию того негативного отношения к местному чиновничеству, которое является достаточно весомым.

Деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления должна быть нацелена на повышение качества жизни населения. Это и развитие предпринимательства, и создание новых рабочих мест, и поддержка социально незащищенных групп населения, и развитие коммуникационной инфраструктуры, и рациональное использование имеющихся природных ресурсов, и деятельность в сфере образования, и пр.

Население не знает о своих правах в сфере местного самоуправления. В порядке самозащиты в общественных местах (как в печатных изданиях, так и в сети «Интернет») должна оперативно размещаться и систематически обновляться информация о правовых параметрах реализации права на местное самоуправление, уставных и регламентарных актах деятельности конкретных муниципалитетов, приоритетных направлениях их деятельности, бюджетных доходах и расходах. Предлагается даже создание специальных муниципальных органов (ресурсных центров), ответственных за связь с населением муниципального образования [11, с. 79].

Участие в местном самоуправлении – задача не только муниципальных органов власти и их должностных лиц, но и самих граждан [5, с. 90]. Они, например, могут участвовать в проводимых на муниципальном уровне публичных слушаниях, которые в соответствии с п. 3 ст. 28 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» обязательно проводятся при обсуждении проектов уставов муниципальных образований, а также изменений и дополнений к нему; проекта местного бюджета и отчета о его исполнении; проектов планов и программ развития муниципального образования; проектов правил землепользования и застройки, планировки и межевания территорий (за исключениями, предусмотренными Градостроительным кодексом РФ); проектов благоустройства территорий и пр. Однако, как показывает практика, инициатором таких слушаний являются либо представительный орган местного самоуправления, либо глава муниципального образования. Дело объясняется тем, что публичные слушания затратны в организационно-правовом плане, а их решения носят обычно рекомендательный характер. Отсюда вытекают такие проблемы: рекомендация воспринимается именно как предложение, не обязательное для исполнения, а потому

резолуция публичных слушаний может быть проигнорирована властями. И эту резолюцию невозможно обжаловать. А потому граждане не верят в эффективность таких слушаний. В тоже время в науке дискутируется возможность проведения кроме публичных еще и так называемых общественных слушаний.

В целях самозащиты на территориях муниципальных образований могут создаваться и местные общественные объединения (что, кстати, не исключает возможности деятельности на территориях соответствующих муниципалитетов отделений федеральных, региональных и межрегиональных общественных объединений). Важная роль здесь принадлежит органам общественной самодеятельности (советы трудовых коллективов, родительские комитеты, комитеты по защите прав потребителей, советы библиотек и клубов, штабы по охране общественного порядка и т. д.) [12].

Необходимо стимулировать на муниципальном уровне и деятельность профессиональных общественных объединений в широком смысле слова (не только по признаку принадлежности к конкретной профессии, но и трудовых, творческих, научно-технических союзов и коллективов по месту работы, службы и жительства).

Достаточно популярны такие формы социальной организации граждан на местном уровне как потребительские товарищества и кооперативы, создаваемые для решения культурно-бытовых, жилищно-коммунальных и иных вопросов. В качестве примера можно привести садово-огороднические товарищества, жилищно-строительные и дачные кооперативы, гаражные и лодочные кооперативы, потребительские общества, товарищества собственников жилья.

Для достижения целей муниципального сообщества могут создаваться и различные фонды (социальные, культурные, образовательные).

Общественные организации, создаваемые гражданами по месту жительства, могут действовать и в сфере обеспечения безопасности (ст. 2 Закона РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности»). В основном они занимаются обходами и непосредственной охраной территории местного самоуправления (как правило, вместе с правоохранительными структурами), вносят проекты правовых документов в органы государственной власти и местного самоуправления по вопросам их деятельности. Здесь достаточно популярны и фактически набирают обороты молодежные дружины, отряды содействия полиции, общественные комиссии по делам несовершеннолетних.

В сфере культуры на местные сообщества возлагается первоочередная задача – формировать и проводить в жизнь идеологию местного сообщества, выявление творческих и активных личностей, содействие их самовыражению и самореализации, корректировка проявлений деструктивности в массовой культуре. Это, конечно же, и собственно

мероприятия в сфере культуры (праздники дворов, реставрации объектов культурного наследия, встречи с народными умельцами, фотовыставки, концертная деятельность).

Территориальное общественное самоуправление может осуществлять образовательную деятельность с учетом потребностей жителей соответствующей территории, оказывая, например, услуги в сфере дополнительного образования.

В сфере спорта местные сообщества могут инициировать деятельность ТОС по организации дворовых спортивных команд и их участию в спортивных соревнованиях и конкурсах различных уровней, организации и оборудованию спортивных площадок, программ формирования здорового образа жизни населения соответствующей территории. Могут даже создаваться трудотряды.

Большая миссия возлагается на деятельность местных сообществ в сфере ЖКХ. Это и организация граждан по месту жительства (пресловутые ТСЖ), и ТОСы, наделенные функциями координирующего и даже контролирующего характера как по отношению к ТСЖ, так и по отношению к управляющим организациям. ТОСам предоставлено право выполнять роль управляющей компании.

В сфере социальной защиты местное сообщество может организовывать участие местного населения в благотворительных акциях органов местного самоуправления, распределении гуманитарной и иной помощи, создавать сети соседской взаимопомощи, поддерживать предпринимателей, занимающихся благотворительной деятельностью.

В экономической сфере местные сообщества могут организовывать деятельность муниципальных рынков, обществ взаимного кредитования, негосударственных пенсионных фондов.

Через деятельность местных сообществ не только устанавливается и налаживается их связь с органами местного самоуправления и далее – государственной власти, но прежде всего раскрывается в максимальной степени социальный потенциал жителей соответствующей территории [10].

В перспективе – передача местным сообществам и части государственных функций (для того, чтобы «разгрузить» власть и оптимизировать ее отношения с населением), но для этого местные сообщества должны завоевать доверие и населения, и самой власти.

Самозащита в рамках местных сообществ, таким образом, имеет два основных параметра: организационный и содержательный. Первый предполагает необходимость определять границы, разработку устава, проведение собрания, то есть это так сказать отправной пункт начала деятельности. Содержательная работа местного сообщества связана с решением конкретных проблем и задач территории в интересах населения.

Современные исследователи подробно анализируют модели взаимодействия местных сообществ и муниципальной власти. Здесь традиционно выделяют такие модели: конфронтационную, автономной активности, индифферентную и партнерскую [2, с. 39].

Конфронтационная модель выражается в конфликте между местным сообществом или отдельной его частью и органами местного самоуправления и их должностными лицам. Сопровождается такой конфликт непопулярными решениями местных властей, их инертностью в деле развития местных территорий, нежеланием слышать, видеть и разуместь интересы и чаяния местного населения. Это может быть и издание муниципальных правовых актов, ущемляющих права населения. Нередко в основе такой модели коррупционное поведение местной власти.

При индифферентной модели отсутствуют серьезные противоречия между местным сообществом и властью, но население безразлично к обсуждению вопросов местного значения, не участвует и не намерено участвовать в осуществлении местной власти. Люди концентрируются исключительно на решении повседневных бытовых проблем, пассивны либо по причине неверия в собственные силы, либо по причине неверия в силу самой местной власти. Это своего рода отчуждение, отрыв местной власти и местного населения.

В модели автономной активности, напротив, самоорганизация граждан отличается высоким уровнем инициативности [3, с. 56]. Она предполагает их интенсивную деятельность в деле решения вопросов местного значения, но проблема в том, что жители в такой ситуации стремятся управлять территорией, не обращаясь к власти. Граждане могут инициировать создание некоммерческих общественных организаций, на уровне которых реализуются их «специфические» (узкие) интересы. Такая активность предполагает эффективное решение проблем, до которых у местной власти обычно «не доходят руки»: деятельность ТСЖ, домовых и уличных комитетов, концертные и иные творческие мероприятия, субботники и т.д. Такого рода деятельность сами граждане могут и не воспринимать как участие в управлении территории. Хотя именно такая деятельность – неотъемлемая его часть, важная и весомая по той простой причине, что осуществляется она для улучшения качества жизни населения соответствующей территории, а значит – и для защиты его благосостояния (то есть в целях и в порядке самозащиты). Не забываем и об идеологическом компоненте: непосредственном общении, которое способствует сплочению людей соответствующей территории.

Но в идеале активная часть местного сообщества должна сотрудничать с органами и должностными лицами местного самоуправления. И здесь речь идет о партнерских отношениях населения и власти, их сотрудничестве. Перспективными сегодня являются планы и программы развития муниципальных образований, которые формализуют лозунги

органов и должностных лиц местного самоуправления, основные направления и формы их деятельности в достижении задач местного самоуправления, меру и степень ответственности за исполнение или неисполнение соответствующих мероприятий. В порядке самозащиты местные сообщества всех уровней должны добиваться не только принятия таких актов и программ, но и выражения в них мнения населения соответствующего муниципалитета. И это – достаточно эффективное средство самозащиты.

Работа выполнена в рамках темы НИР № 53/23-15: Системный анализ проблем формирования и реализации регионального законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Правовые проблемы локального уровня развития демократии в Российской Федерации // Право и государство = Кукык жэне мемлекет. – 2013. – № 1. – С. 47-53.
2. Антипьев К.А. Конфликтная модель взаимодействия местного сообщества и муниципальной власти // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2014. – № 16. – С. 39-44.
3. Антипьев К.А. Модели взаимодействия муниципальной власти и местного сообщества // Социум и власть. – 2012. – № 4. – С. 55-58.
4. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: НОРМА, 2008. – 592 с.
5. Еремин А.Р. К вопросу о категориальных пределах местного самоуправления // Правовая политика и правовая жизнь. – 2011. – № 3. – С. 90-95.
6. Звонкина О.П. Герменевтика социального доверия в теоретико-правовых реалиях // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. – 2015. – № 5-6. – С. 12-15.
7. Лапин В.А. Ценности групповых интересов и трансформация российского общества // Социологические исследования. – 1997. – № 3. – С. 14.
8. Фиглин Л.А. Муниципальные сообщества и развитие местного самоуправления // Наука и общество. – 2013. – № 1. – С. 99-106.
9. Фроленков О.Ю. Конституционно-правовой статус населения как субъекта местного самоуправления: понятие и основное содержание [Электронный ресурс] // ЕврАзЮж. – 2012. – № 3. – Режим доступа: http://www.eurasialaw.ru/index.php?id=2921&Itemid=510&option=com_content&view=article.
10. Харченко К.В. Электронная городская община как сочетание народных традиций и современных технологий // Управление городом: теория и практика. – 2014. – №1. – С. 50-59.

11. Цирельникова Л.Г. Совершенствование социального механизма формирования активности граждан в решении вопросов местного значения // Вестник ЗабГУ. – 2014. – № 2. –С. 75-81.
12. Юркина М.И. Местные сообщества как инструмент развития гражданского общества [Электронный ресурс] // Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения. – 2014. – № 11. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/mestnye-soobshchestva-kak-instrument-razvitiya-grazhdanskogo-obschestva>.

Рецензенты:

Еремин А.Р., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, г. Саранск;

Сушкова Ю.Н., д.и.н., доцент, заведующий кафедрой международного и европейского права, декан юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск.