

# ОТ ТЕОРИИ К ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

**А.В. Одинцова**

*д.э.н., ведущий научный сотрудник, Институт экономики РАН (Москва)*

## МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО: ПРОБЛЕМА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

**Аннотация.** Стратегической целью пространственного развития Российской Федерации является обеспечение его устойчивости и сбалансированности. Изучение отечественного и мирового опыта показывает, что важнейшей составляющей, обеспечивающей устойчивость, является институт местного самоуправления. За последнее время в Российской Федерации принято немало нормативно-законодательных актов, позволяющих говорить о продолжающемся реформировании местного самоуправления в качестве одной из составляющих пространственного развития страны. Вместе с тем до сих пор не решён однозначно основополагающий вопрос о местных сообществах в качестве субъектов местного самоуправления. В статье обосновывается некорректность положения о том, что местное сообщество — просто население, проживающее на соответствующей территории. Делается вывод, что местные сообщества — это историческая категория; местные сообщества возникают на определённой стадии развития социально-территориальных общностей и представляют собой основополагающую категорию для понимания самой сущности местного самоуправления.

**Ключевые слова:** *местная власть, местное самоуправление, местное сообщество, муниципальное образование, публичная власть.*

JEL: A11, B40, R10, R50

DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2023\_2\_52\_63

© А.В. Одинцова

© ФГБУН Институт экономики РАН «Вопросы теоретической экономики», 2023

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: *Одинцова А.В. Местное сообщество: проблема институционализации // Вопросы теоретической экономики. № 2. 2023. С. 52–63. DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2023\_2\_52\_63.*

FOR CITATION: *Odintsova A.V. Local Self-Government: Problems of Institutionalization // Voprosy teoreticheskoy ekonomiki. No. 2. 2023. Pp. 52–63. DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2023\_2\_52\_63.*

## Трансформации в конституционно-правовом пространстве местного самоуправления

За последнее время в институциональном пространстве местного самоуправления произошёл ряд трансформаций. Изменения, зафиксированные на уровне его конституционного и нормативно-правового регулирования, на первый взгляд представляют собой серьёзные новации, реализация которых должна существенно изменить место муниципальной составляющей в системе федеративных отношений Российской Федерации.

Первым в ряду отмеченных трансформаций стало конституционное признание местного самоуправления в качестве одного из элементов общей системы публичной власти, направленное на укрепление взаимодействия между различными её уровнями. Принятое в 1990-х гг. положение об отделении органов местного самоуправления от системы органов

государственной власти, несмотря на содержащиеся в нём общедемократические начала, со временем показало свою противоречивость. Более того, подобная обособленность стала рассматриваться в качестве основной причины нарастающих финансово-экономических проблем местного самоуправления и, как следствие, проблем в образовании, здравоохранении и пр. Да и разнообразие (пускай и непрерывно сокращающееся) в моделях организации местного самоуправления не обеспечивало необходимой ясности и прозрачности в системе федеративных отношений.

Указанные проблемы и стали одной из причин конституционной реформы, важнейшей составляющей которой стало усиление вертикали публичной власти и унификации системы местного самоуправления.

Пересмотр гл. 8 Конституции Российской Федерации привёл в том числе к отказу от положения, согласно которому местное самоуправление осуществляется с учётом исторических и иных местных традиций. Были существенно расширены и полномочия федерального центра в сфере местного самоуправления. Это и определение видов муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, и возможность для органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности его должностных лиц.

Следует отметить, что сам по себе принцип единства публичной власти неслучаен и предполагает взаимодействие её составляющих в целях наиболее эффективного решения стоящих перед ними задач в интересах населения. Это, собственно, и зафиксировано в ст. 132 Конституции РФ. К тому же, в ст. 130 сохраняется и ссылка на самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, так же как и в вопросах владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

При всей кажущейся новизне подобного положения следует напомнить, что ещё в 1997 г. Конституционный Суд РФ в своём Постановлении, касающемся проверки конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» (Постановление от 24 января 1997 г. №1-П) рассматривал местное самоуправление в качестве уровня публичной власти<sup>1</sup>. И это неудивительно, так как местное самоуправление, несмотря на конституционный тезис о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, всегда зависело от региональных и федеральных органов (притом не только в экономическом отношении).

Таким образом, включение местного самоуправления в единую систему публичной власти содержит две составляющие. С одной стороны, отказ от принципа невключённости органов местного самоуправления в систему органов государственной власти можно рассматривать как попытку ограничения демократических начал местного самоуправления. С другой стороны, сохраняющееся право населения самостоятельно решать вопросы местного значения в целом отвечает принципу субсидиарности и должно быть гарантией и местного самоуправления в целом.

К тому же сама категория «публичная власть» (с учётом мирового опыта) охватывает, помимо институтов государственной (федеральной и региональной) и муниципаль-

<sup>1</sup> Территориальные единицы иного уровня, а именно: город районного подчинения, другие городские и сельские поселения в районах, а также прочие городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в городах республиканского значения не имеют такого статуса. Поэтому в таких территориальных единицах не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти (Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Постановление КС РФ от 24.01.1997 №1-П. База Консультант Плюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=23118#RQlhVbTCrxfbuW00> (дата обращения :10.04.2023).

ной власти так же и институты, где субъектами являются местные сообщества или проживающее на соответствующей территории население. Ведь местная власть всегда рассматривалась в качестве своеобразного промежуточного уровня, соединяющего государственную власть и власть гражданского общества.

С учётом вышесказанного, включение местного самоуправления в единую систему публичной власти само по себе не может в корне изменить сложившийся статус-кво в системе федеративных отношений. Что подтвердил и Конституционный Суд в своей констатации того, что рассматриваемые конституционные изменения не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Однако принятый в развитие положения о единстве системы публичной власти и ныне обсуждаемый проект Закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>2</sup>, на наш взгляд, усиливает первую из выделенных выше составляющих, связанную с ограничением прав муниципальных образований.

Прежде всего предусмотренный всеобщий переход от двухуровневой (район — поселения) к одноуровневой модели местного самоуправления полностью лишает субъекты Российской Федерации самостоятельности в сфере организации и определения моделей местного самоуправления. В ст. 9 названного законопроекта отмечается, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских и муниципальных округах, а также внутригородских территориях городов федерального значения. Такой принцип, по замыслу авторов законопроекта, позволит разрешить вечную для местного самоуправления проблему, а именно — укрепления его финансовой и социально-экономической основы. Обосновывая эффективность системы, в соответствии с которой в основе организации местного самоуправления лежит принцип привязки к населению (а не территориальный принцип, как это было ранее), авторы законопроекта предлагают систему, где низовым уровнем власти становятся не отдельные поселения (деревни и посёлки), а районы в целом. Закрепив за городскими и муниципальными округами одинаковый объём полномочий, авторы законопроекта вместе с тем предоставили региональным органам возможность забирать некоторые из полномочий конкретного муниципального образования. При этом совершать такие изъятия можно без каких-либо ссылок на необходимость учёта мнения и интересов населения.

Законопроект в определённой степени ограничивает и права глав муниципальных образований, тем самым отчасти ограничивая их легитимность. Так, обосновывая необходимость усиления ответственности глав муниципальных образований за результаты социально-экономического развития своих территорий, законопроект предусматривает возможность для субъекта Федерации отзыва главы муниципального образования в случае систематического недостижения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Среди положений, реализующих вторую из выделенных выше составляющих принципа единства публичной власти, следует отметить то, что в названном законопроекте выборы рассматриваются в качестве единственного легитимного способа формирования представительных органов муниципальных образований. Это призвано усилить демократическую природу местного самоуправления, но находится в противоречии с указанными выше критериями эффективности.

Представленный документ ориентирован на сокращение количества муниципальных образований (в качестве результата перехода к одноуровневой системе местного самоуправ-

<sup>2</sup> Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). URL:<https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 10.04.2023).

ления), что объясняется авторами законопроекта дефицитом финансовых и материальных ресурсов. Последний давно стал хроническим в большинстве муниципальных образований. Укрупнение муниципалитетов, как ожидается, должно привести к оптимизации расходов местных бюджетов (включая и расходы на управление). Вместе с тем, как считают многие эксперты, укрупнение муниципальных образований неизбежно вызовет отчуждение граждан от публичной власти и, как следствие, приведёт к возможной потере местного самоуправления как института на многих российских территориях. Важнейшей особенностью российского экономического пространства является преобладание в структуре муниципальных образований сельских поселений: они составляют более 80% общего количества муниципальных образований. Именно этих поселений укрупнение коснётся в первую очередь.

А ведь в мировой практике для решения проблемы финансового обеспечения местного самоуправления уже давно используется такой институт, как межмуниципальное сотрудничество. Названный институт позволяет, не ущемляя самостоятельности населения в решении местных проблем, увеличивать объём финансовых ресурсов, которые могут быть использованы на удовлетворение интересов проживающего на соседних муниципальных территориях населения. Однако в упомянутом законопроекте данных о межмуниципальном сотрудничестве нет.

Справедливости ради надо отметить, что гл. 5 законопроекта прописывает предусмотренные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним отнесены местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление. А к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления — опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, выборы старосты сельского населенного пункта. Расширению взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельских поселений должен способствовать институт старост, которые назначаются представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт по представлению схода граждан сельского населенного пункта.

Несмотря на то что институт старост существует уже достаточно давно, до сих пор нет общего подхода и механизма формирования данного института. В разных регионах действуют свои региональные положения об избрании сельских представителей. Так, например, в Алтайском крае старосты сельских поселений назначаются главами поселковых советов. В Ульяновской области они назначаются губернатором и подчиняются ему, что не может обеспечить учёта мнения населения в принимаемых решениях, поскольку здесь староста фактически полностью зависит от вышестоящей (муниципальной или региональной) власти. Заслуживает внимания опыт Вологодской, Омской, Тульской областей, где ещё с 2013 г. старосты избираются местными жителями. Подобный механизм избрания обеспечивает, с одной стороны, непосредственное взаимодействие с населением, с другой — самостоятельность сельского поселения в принятии решений в сфере благоустройства и помощи жителям.

Институт старост представляет собой важный механизм, обеспечивающий взаимодействие органов местного самоуправления и населения, повышение эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в сельских поселениях, что в результате становится предпосылкой улучшения качества жизни населения.

Сельские старосты осуществляют работу по приёму граждан, не выезжая из села. В сфере внимания старост — работа водопровода, выпас скота общественного стада, разрешение конфликтов жителей села, помощь в работе общественных организаций, в частности Совета ветеранов. Они организуют и периодический приём населения врачом-терапевтом. Есть примеры самостоятельного решения старостами вопросов содержания дорог в селе, энергообеспечения.

Помимо отмеченных «крупных вех» в эволюции институциональных рамок местного самоуправления, можно выделить и другие новации, которые хотя непосредственно и не касаются местного самоуправления, однако являются важными составляющими формирования его нового институционального поля. Так, нельзя не упомянуть получившие достаточно широкое развитие за последнее десятилетие механизмы партисипаторного (или инициативного) бюджетирования, объединяющие в себе различные практики по решению вопросов местного значения. Все эти практики объединяют следующие черты. Во-первых, первичной является инициатива населения, которая и определяет направления расходования бюджетных средств; во-вторых, одновременное участие населения, бизнеса и организаций в софинансировании проектов, которые принимаются по инициативе граждан; в-третьих, реальный контроль со стороны населения за расходованием направляемых на реализацию проектов средств (бюджетных или привлечённых). Механизмы инициативного бюджетирования, в какой бы форме они ни реализовывались, предполагают расширение возможностей участия населения в выборе приоритетных проектов финансирования.

В целом механизмы инициативного бюджетирования являются важным фактором расширения социально-экономических основ местного самоуправления, привлечения новых групп населения — молодёжи, женщин, детей и даже людей, живущих за чертой бедности.

Наконец, надо отметить и институт стратегического планирования, субъектами которого всё активнее становятся муниципальные образования. Принятие Закона о стратегическом планировании Государственной Думой в своё время вызвало много споров по вопросу степени самостоятельности муниципальных образований в разработке и реализации своих стратегий. С одной стороны, институт стратегического планирования предполагает формирование единой вертикали «стратегирования», объединяющей в себе все три уровня федеративных отношений. С другой стороны, разработка и реализация муниципальных стратегий должна отвечать принципам самостоятельности местного самоуправления, обеспечивать реализацию интересов проживающего на соответствующих территориях населения. А вовлечение населения, также как и представителей бизнеса и всех заинтересованных сторон в практику стратегического планирования и бюджетный процесс представляет собой одну из центральных составляющих в рассматриваемом вопросе.

В современных условиях степень и формы вовлечённости всех стейкхолдеров (как физических, так и юридических лиц, заинтересованных и причастных к развитию конкретной территории) становятся показателем эффективности территориального развития, перехода от традиционного планирования развития муниципальных образований, основанного на разрабатываемых по преимуществу местными властями программам к стратегическому планированию, требующему не только разработки долгосрочных стратегий, но и вовлечения большого числа субъектов в процесс их разработки и реализации.

Изучение мирового опыта развития местного самоуправления, как и анализ результатов научных исследований по этому вопросу, показывает, что пространственное развитие в стратегическом аспекте без включения в этот процесс населения и других стейкхолдеров, реально заинтересованных в развитии данного муниципального образования, невозможно в принципе.

Таким образом, нельзя сказать, что проблемы институционализации местного самоуправления обходятся российским законодателем. Вместе с тем существует один вопрос, по которому до сих пор нет ясности в рамках существующей нормативно-правовой базы. Речь идёт о субъектах местного самоуправления, а точнее, о местных сообществах, которые во всём мире являются основными носителями права на местное самоуправление. Именно это понятие (местное сообщество) используется при описании большинства проблем, касающихся местного самоуправления.

## Природа местного сообщества

Хотя правосубъектность местного населения муниципального образования де-факто и регламентируется, анализ российского законодательства показывает, что определения местного сообщества нигде не даётся. Это оказывает влияние не только на развитие местного самоуправления в целом, но и на адекватное использование принципов и механизмов стратегического планирования. Не секрет, что многие муниципальные стратегии разрабатывались без должного привлечения представителей местного сообщества к их разработке и обеспечению контроля с его стороны за их реализацией.

Несмотря на отсутствие определения понятия «муниципальное сообщество» в Конституции РФ и в действующем законодательстве, оно используется в решениях Конституционного суда РФ. Впервые население муниципальных образований было рассмотрено в качестве местного сообщества и субъекта публичной власти в Постановлении 1996 г.<sup>3</sup> Затем такая позиция была подтверждена и в других постановлениях. В частности, в постановлениях от 02.04.2002 г. №7-П (п. 3 мотивировочной части) и от 11.11.2003 г. № 16-П (п. 2 мотивировочной части)<sup>4</sup> местное самоуправление упоминается в качестве признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, что и «обуславливает необходимость учёта природы муниципальной власти как власти местного сообщества»<sup>5</sup>. Неоднократно упоминание о местных сообществах встречается и в Постановлении от 01.12.2015<sup>6</sup>, где муниципальная власть определяется как власть местного сообщества в качестве первичного субъекта права на местное самоуправление.

Анализ мировой практики развития местного самоуправления показывает, что местные сообщества повсеместно рассматриваются в качестве основного субъекта этой формы пространственной организации. Вместе с тем, как справедливо отмечает А.Е. Балобанов, тематика развития местных сообществ, их участия в местном самоуправлении и соответствующей практики социально-проектной и организационной работы сегодня связана с развитием и углублением понимания темы местного самоуправления как такового [Балобанов, 2000]. Мы полагаем, что в современных условиях местные сообщества представляют собой основополагающую категорию для понимания самой сущности местного самоуправления.

Важность этой категории осознают и российские законодатели. На предложения, поступающие в Комитет Госдумы по региональной политике и местному самоуправлению относительно необходимости прописать в законодательстве пространственно-тер-

<sup>3</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области. База Консультант Плюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23007/ca1820d99f2c758e82d835816b28c0a34417dc33/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23007/ca1820d99f2c758e82d835816b28c0a34417dc33/) (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2003. № 46. Ч. 2. Ст. 4509. ZakonBase.Ru. URL: <https://zakonbase.ru/content/nav/47461#:~:text=Постановление%20Конституционного%20Суда%20РФ%20от,жалобами%20заявителей%20а.Г.Злобина%20и%20ю.А.ХНАЕВА%22> (дата обращения: 10.04.2023).

<sup>5</sup> П. 4 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. №105-О. Информационно-правовой портал Гарант.ру URL: <https://base.garant.ru/12116624/> (дата обращения: 02.04.2023); п. 4 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 г. №165-О // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6362. Информационно-правовой портал Гарант.ру. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1675994/> (дата обращения: 02.04.2023); п. 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О. Консультант Плюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37468/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37468/) (дата обращения: 02.04.2023); п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2003 г. № 471-О // Архив КС РФ. 2003.); п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 г. № 239-О (дата обращения: 02.04.2023).

<sup>6</sup> Постановление КС РФ от 01.12.2015 N 30-П. Юридическая информационная система «Легалакт — законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-constitutsionnogo-suda-rf-ot-01122015-n/> (дата обращения: 02.04.2023).

риториальное единство определённой части населения с учетом сущностных критериев её обособления и выделить местные сообщества в качестве самостоятельного субъекта, ссылается, например, Председатель Комитета А. Диденко. По его словам, «в законодательстве о местном самоуправлении необходимо конкретизировать не только правовой статус местных сообществ, но и принципы их организации и деятельности, порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления» [Косенкова, 2022].

Попытаемся разобраться, что собой представляют местные сообщества, какие факторы лежат в основе этого феномена. Анализ имеющейся литературы показывает, что полного единства по этому вопросу пока нет. Вместе с тем можно выделить общие черты, характерные для разных экспертных оценок. На основе критического анализа имеющегося массива высказываний и определений сформулируем своё видение по этому вопросу.

Прежде всего очевидно, что местное сообщество имеет территориальную (локальную) привязанность. Из этого следует и *относительная территориальная обособленность* местных сообществ. Локальная привязанность и обособленность обуславливают и следующий признак местного сообщества, а именно, *социальную идентификацию населения* относительно конкретной территории, чувство сопричастности к событиям. Подобная самоидентификация образует социальную основу местных сообществ. *Экономической основой* местных сообществ как субъекта местного самоуправления является наличие ресурсов, необходимых для удовлетворения повседневных потребностей граждан.

Подкрепление социальной основы экономической составляющей формирует собой важнейшую предпосылку для появления общих целей, совместное достижение которых и превращает население, проживающее на конкретной территории, в местное сообщество. Различные формы социального взаимодействия внутри этого сообщества становятся важной предпосылкой становления и развития местного самоуправления как особого института, обеспечивающего пространственное развитие.

С учётом этого местные сообщества следует рассматривать в качестве *исторической категории*; они возникают на определённой стадии развития социально-территориальных общностей. Это не просто территориально привязанные совокупности населения, хотя и этот признак важен. Как уже отмечалось, местные сообщества, чтобы стать таковыми, требуют, во-первых, формирования локального интереса, способного объединить население в рамках реализации общей социально-экономической стратегии, во-вторых, наличия ресурсов, необходимых для реализации (хотя бы части) своих общих интересов.

Процессы институционализации местных сообществ, с одной стороны, и развития местного самоуправления, с другой, находятся в тесном взаимодействии. Как мы отмечали, местные сообщества формируются на определенной стадии пространственного развития и требуют для своей институционализации сложившейся системы местного самоуправления. Вместе с тем, получая ресурсы для реализации своих интересов в рамках местного самоуправления, местные сообщества сами становятся фактором развития своего муниципалитета.

Подобная позиция позволяет сформулировать важный с точки зрения самой сущности местного самоуправления тезис: исходным для понимания местного самоуправления является не столько муниципальное образование и даже не население, проживающее на его территории, сколько именно местное сообщество, основу которого формирует система социальных (прежде всего, горизонтальных) отношений между людьми, которая, в свою очередь, и позволяет сформироваться общему интересу.

## Местные сообщества как фактор развития местного самоуправления

В самом общем виде местное самоуправление представляет собой важнейший институт, обеспечивающий условия для удовлетворения повседневных потребностей населения, проживающего на соответствующей территории. Важнейшей особенностью, отличающей его от других территориально-привязанных институтов и форм территориального управления, является то, что в классическом понимании он соединяет в себе и объект, и субъект управления. В рамках местного самоуправления мы видим соединение публично-властных отношений и полномочий, гражданской инициативы, обусловленной специфически локальными факторами, общественной самоорганизации проживающего на конкретной территории населения и прочих форм, которые в своём единстве создают основу для удовлетворения повседневных потребностей населения.

С учётом этого главным в местном самоуправлении является не столько право населения (граждан) участвовать в выборах, сколько реальная возможность участия в разработке и реализации стратегий и программ локального социально-экономического развития, определения направлений развития муниципального образования, формирования его видения в общей структуре пространственного развития, контроле за деятельностью выбранных им органов местного самоуправления. Реализация этих возможностей и превращает население, лишь проживающее на соответствующей территории, в местное сообщество, сообща определяющее важнейшие составляющие своего собственного развития. Отсутствие институционализации местного сообщества в системе местного самоуправления и федеративных отношений в целом является серьёзным пробелом существующей правовой базы.

В постановлениях Конституционного суда РФ, на которые мы ссылались выше, определяющим для понимания местного сообщества является понятие группы людей, которые проживают (или зарегистрированы) на определённой территории. Аналогичным образом местные сообщества рассматриваются и в большинстве научных публикаций, посвящённых проблемам местного самоуправления. При этом неявно подразумевается, что такое совместное проживание автоматически обуславливает наличие общего интереса, что и позволяет говорить о местном сообществе.

Вместе с тем проживание на определённой территории является важным, но не единственным фактором, лежащим в основе формирования местных сообществ. Так, еще в 1955 г. американский социолог Дж. Гиллери, предложив сравнительный анализ существующих определений местных сообществ («коммьюнити»), выделил три составляющие, которые присутствуют в большинстве определений: общность территории, социальное взаимодействие, общие связи [Hillery, 1955]. Подобный подход оправдан, так как часто во многом формальная общность в проживании — далеко не единственный фактор формирования местных сообществ<sup>7</sup>, хотя часто он является определяющим.

Серьёзный фундамент для осмысления проблемы местных сообществ заложила известная американская урбанистка Дж. Джекобс в своей ставшей широко известной работе «Смерть и жизнь больших американских городов». Сосредоточив своё внимание на роли «соседского» режима коммуникации, Джекобс показала, что «тротуарные разговоры», под которыми автор понимает множество «мимолетных публичных контактов на локальном уровне — в большинстве своём случайных, в большинстве связанных с заботами дня, неизменно дозируемых самими участниками, которым никто ничего не навязывает» [Джекобс, 2011. С. 69], играют важную роль в процессе не просто формирования

<sup>7</sup> Более того, возможны ситуации, когда человек не проживает на определённой территории (в городе, посёлке), но чувствует свою сопричастность к её развитию и реально участвует, например, в определении стратегических целей её развития.



местных сообществ, но и осознания ими своих истинно локальных интересов. Результатом такого рода разговоров, не предполагающих безусловного существования сильных «соседских» связей, является рост доверия между жителями города, а значит, и качества жизни.

Джекобс поставила ещё один очень важный вопрос. Согласно её логике, локальность, осознание населением себя частью местного сообщества, не является априорным свойством территории, пространства. Она требует подкрепления через разговоры, взаимодействие людей, которое в результате и приводит к осознанию населением общего локального интереса.

В ряду концепций, внёсших свой вклад в содержательную интерпретацию понятия местные сообщества, выделяется концепция близости (*proximity*). Этой теме посвящено большое количество работ. Изначально названная концепция ставила себе целью объяснить ситуацию, сложившуюся на современном этапе технического прогресса, когда транспортные и коммуникационные издержки оказывают всё меньшее влияние на экономическую сферу. Сегодня в условиях экономики, ориентированной на инновации, всё большее значение приобретают другие факторы: структуры расселения и степени локализации производственной деятельности. Речь идёт о местном (локальном) институциональном пространстве, культурной среде. Концепция близости зародилась за пределами теоретических конструкций, объясняющих закономерности развития местного самоуправления; изначально она имела во многом производственно-экономическую направленность. Одним из факторов, ставших стимулом для развития этого направления исследований, стал резкий рост интереса к проблемам развития агломераций в конце XX в. В развитие положений, заложенных ещё А. Маршаллом, появилось большое количество работ, где исследовался агломерационный эффект от концентрации субъектов экономической деятельности в рамках будущей агломерации. Речь шла о более выгодном использовании общих объектов инфраструктуры, выигрыше в стоимости рабочей силы за счёт усиления конкуренции на рынке труда, снижении стоимости товаров и услуг в результате расширения соответствующих рынков; а так же, что особенно важно в условиях инновационной переориентации экономики, об облегчении доступа к информационным ресурсам. Одним из результатов исследований этих процессов стала теория кластеров, выдвинутая М. Портером.

На сегодняшний день подходы, используемые экономикой близости, исходят из трактовки пространственного взаимодействия через влияние двух факторов: географического расстояния и общности по разнообразным факторам. В результате, помимо пространственной формы близости, сегодня выделяются: социальная близость (социальные связи, социальный капитал), институциональная (степень общности норм и правил, которыми руководствуются агенты), организационная (принадлежность к одной компании) и когнитивная (общность системы понятий, обусловленная образованием, отраслью, в которой работает тот или иной индивид). Подобную классификацию впервые предложил один из основателей эволюционной экономической географии профессор в области региональной экономики Утрехтского университета (Нидерланды) Р. Бошма [*Boschma*, 2005]. Развивая этот подход, известные французские исследователи А. Торр и А. Раллэ отмечали, что организационная близость является даже более важным фактором, способствующим обмену неявными знаниями, чем географическая близость [*Rallet, Torre*, 2001. Р. 147].

Обосновывая продуктивность использования подхода в терминах экономики близости применительно к проблемам местного самоуправления, А. Торр ещё в конце XX в. отмечал, что при рассмотрении факторов экономического, в том числе регионального развития на первый план обычно выдвигают производство и инновации. Однако на местном уровне в большинстве случаев определяющее место занимает проблематика управления, или, если использовать терминологию, принятую в России, — местного самоуправления. По мнению французского учёного, это связано с тем, что на локальном уровне, процесс социально-экономического развития основан либо на принципах участия (населения

в разработке и реализации местных стратегий развития), либо на оппозиции населения органам местного управления (самоуправления) [Torre, 2018].

В дальнейшем этот подход был распространён и на исследования местного самоуправления. Так, представляет интерес история становления получившей широкое распространение во многих странах концепции local governance. В последней трети XX в. во многих западных странах заговорили о необходимости проведения реформ по децентрализации территориального управления. Речь шла об усилении самостоятельности местных органов, расширении возможностей для населения участвовать в выработке стратегии муниципального развития. Сами реформы по децентрализации прокатились по западным странам в последней трети XX в. В странах, увидевших наиболее последовательное проведение этих преобразований, сформировалось принципиально новое качество локального развития. Важнейшими проявлениями этого нового качества стало расширение доходной базы местных бюджетов, появление новых акторов локального развития; расширение возможностей формирования межтерриториальных (в том числе межмуниципальных) формирований [Одинцова, 2011. С. 60–64]. Их своеобразным результатом и стало появление и широкое распространение названной концепции local governance. Помимо прочего, она отражает необходимость привлечения к муниципальному управлению всех стейкхолдеров, так или иначе заинтересованных лиц, формирования эффективной системы взаимодействия их интересов.

В рамках концепции local governance получает мощный стимул для своего развития и локальное (местное) сообщество. Именно оно становится основным субъектом, реально заинтересованным в реализации целей локального социально-экономического развития, а значит, и основным субъектом, определяющим пространственное развитие. Принципы local governance (по аналогии с принципами корпоративного управления, предполагающими учёт и внимание к интересам акционеров) основаны на своеобразном партнёрстве всех участников локального развития. Растущая вовлечённость бизнеса, населения, негосударственных структур в определение направленности развития муниципальных образований, в разработку муниципальных стратегий и программ — всё это и позволило говорить о local governance в качестве важнейшего фактора эффективного пространственного развития. Территория в этих рамках представляет собой пространство, где основным субъектом становится местное сообщество, где отдельные акторы или их группы могут иметь разные мотивы для объединения в целях достижения преимущества, которые получит каждый из членов этого местного сообщества от совместных действий.

В рамках местного сообщества имеет место, в частности, согласование интересов частных и публичных акторов вокруг конкретного проекта, разработки стратегии социально-экономического развития и её реализации. Разработанные в результате такого взаимодействия акторы стратегии отличаются тем, что они не навязываются извне, а являются результатом работы и взаимодействия внутри местного сообщества.

К слову сказать, стратегическое планирование на муниципальном уровне, переход к которому сегодня рассматривается в качестве важнейшей составляющей института стратегического планирования в целом, является (или, по крайней мере, должно быть таковым) стратегическим планированием не столько муниципальных образований, сколько местных сообществ. Ведь муниципальное образование, по своей сути, это прежде всего территория, пусть и предполагающая население, на ней проживающее. Субъектом же стратегического планирования является население территории, представители расположенного здесь бизнеса. Возможность коллективного участия населения, бизнеса и других стейкхолдеров в разработке и реализации социально-экономических стратегий муниципальных образований и превращает указанных субъектов в местное сообщество. Таким образом, своеобразным интегрирующим началом для местного сообщества становится муниципальный интерес, сконцентрированный прежде всего в желании обеспечить устойчивое и сбалансированное развитие муниципального образования.

Признание общности интересов в качестве основы местных сообществ выводит на проблему структурированности местных сообществ и, как результат, структуру самого местного самоуправления. Очевидно, что общность интересов может проявляться в разных формах.

Так, общность интересов, связанных с повседневными потребностями, заботами и интересами людей выводит на проблему территориального общественного самоуправления как наиболее простую форму местного самоуправления, основанную на самом факте совместного проживания. Деятельность различных товариществ собственников жилья, существующих сегодня во всём мире, а не только в России, решает многие вопросы повседневного проживания людей.

Однако помимо подобных жёстко привязанных к конкретному месту проживания интересов, безусловно существуют и иные, выходящие за эти границы, интересы. В результате формируются местные сообщества, в основе которых общность интересов не по факту проживания в общем доме или квартале, а на основе каких-либо иных критериев — профессиональных, экологических, гендерных и пр. В данном случае речь идёт о различных формах и видах общественных организаций граждан, деятельность которых связана со специфическими интересами.

И, наконец, существуют местные сообщества, охватывающие всех субъектов (население, бизнес, представителей общественных организаций), заинтересованных в поиске наиболее эффективных моделей развития своей территории. И хотя в подавляющем большинстве случаев речь здесь идёт о населении, проживающем на соответствующей территории, однако вполне возможны ситуации, когда понимаемые в таком смысле отдельные члены местного сообщества живут где-то по соседству или даже вдалеке от конкретной местности.

Сказанное позволяет сформулировать тезис, согласно которому местное сообщество может рассматриваться двояким образом: во-первых, как один из обособленных субъектов местного самоуправления; во-вторых, как, по сути, единый с местным самоуправлением институт. Общим между ними является наличие общего, разделяемого всеми его членами интереса; различия же связаны с различиями в задачах, которые решаются этими сообществами. Если в первом случае речь идёт о вопросах, связанных с жизнедеятельностью отдельного дома, или же интересах, например, ветеранов, то во втором основной целью является определение целей развития всей территории, участие в разработке муниципальных стратегий социально-экономического развития, контроль за их реализацией.

Институционализация местных сообществ в качестве субъекта местного самоуправления предполагает помимо прочего и чёткую определённость по этому вопросу. На сегодняшний день разные авторы и политические деятели по-разному решают этот вопрос. В одних случаях речь идет о сообществах, сформированных по узким интересам, профессиональному уровню, в других — о местном сообществе как всей совокупности проживающего на территории населения.

Расширяющийся процесс профессионализации органов местного самоуправления открывает в этом вопросе новые аспекты. С одной стороны, привлечение к работе в органах местного самоуправления профессионалов, безусловно, расширяет возможности для повышения эффективности деятельности местных институтов. С другой стороны, в условиях отказа от принципа выборности глав муниципальных образований, перехода к их назначению «сверху», массового укрупнения муниципальных образований, предусмотренного проектом нового закона о местном самоуправлении, это может привести к отказу от демократической природы местной власти. А перманентный и повсеместный дефицит финансовых ресурсов местного самоуправления ещё более усугубляет эту опасность.

Таким образом, институционализация местного самоуправления, его превращение в реальный фактор пространственного развития страны предполагает отказ от анализа

в категориях «населения» в пользу понятия «местных сообществ». Именно местное сообщество, основу которого формирует наличие общего, разделяемого всеми его составляющими интереса, способно выработать и предложить стратегию развития, основанную на использовании всей совокупности локальных ресурсов (людских, материальных, информационных и пр.). Это отвечает как интересам населения, проживающего на соответствующей территории, так и интересам сбалансированного пространственного развития страны целом.

#### ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Балобанов А.Е. (2000). Местные сообщества в местном самоуправлении как образовательная задача [Balobanov A.E. (2000). Local communities in local self-government as an educational task] // *Местные сообщества в местном самоуправлении*. — М.: МОНФ. С. 6–20.
- Джекобс Дж. (2011). *Смерть и жизнь больших американских городов* [Jacobs J. (2011). The Death and Life of Great American Cities]. — М.: Новое издательство.
- Косенкова М. (2022). Гражданские сообщества в муниципалитетах хотят закрепить законом [Kosenkova M. (2022). Civil communities in municipalities want to legislate] // *Парламентская газета*. 28 октября // <https://www.pnp.ru/top/grazhdanskie-soobshhestva-v-municipalitetakh-khotyat-zakreplit-zakonom.html> (дата обращения: 20.02.2023).
- Одинцова А.В. (2011). Пространственная экономика в работах представителей французской школы регуляции [Odintsova A.V. (2011). Spatial economics in the works of representatives of the French school of regulation] // *Пространственная экономика*. №3. С. 60–64.
- Boschma R.A. (2005). Proximity and innovation: a critical assessment // *Regional Studies*. №39 P. 61–74 DOI: 10.1080/0034340052000320887.
- Hillery G.A. (Jr.) (1955). Definitions of Community: Area of Agreement // *Rural Sociology*. Vol. 20 (June). No. 2. Pp. 111–123.
- Rallet A., Torre A. (2001). Proximite geografique ou proximite organisationnelle? Une analyse spatiale des cooperations technologiques dans les reseaux localises d'innovation // *Economie appliquee*. T.54. No. 1. Pp. 147–171. (In French).
- Torre A. (2018). Développement territorial et relations de proximité // *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2018/5-6 (Décembre). Pp. 1043–1075: Développement territorial et relations de proximité | Cairn.info // <https://archive.is/5VMf1> (In French).

**Одинцова Александра Владимировна**

*aleksod@yandex.ru*

**Aleksandra Odintsova**

*Doctor of Economic Sciences, Leading Researcher at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences.*

*aleksod@yandex.ru*

#### LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS OF INSTITUTIONALIZATION

**Abstract.** The strategic goal of spatial development of the Russian Federation is to ensure its stability and balance. The study of domestic and international experience shows that the most important component that ensures this stability is the institution of local self-government. Recently, the Russian Federation has adopted a lot of regulatory and legislative acts that allow us to talk about the ongoing reform of local self-government as one of the components of the spatial development of the country. At the same time, the fundamental issue of local communities as subjects of local self-government has not yet been clearly resolved. The article substantiates the incorrectness of the provision that a local community is just a population living in the relevant territory. It is concluded that local communities are a historical category; local communities arise at a certain stage of development of socio-territorial communities and represent a fundamental category for understanding the very essence of local self-government.

**Keywords:** *local government, local self-government, local community, municipal entity, public authority.*

**JEL:** A11, B40, R10, R50.