



005057402

На правах рукописи

ШПИГУНОВА Юлия Михайловна

**АРЕАЛ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА
КАК ОСНОВА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Специальность: 22.00.04 – «Социальная структура,
социальные институты и процессы»**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

18 АПР 2013

Москва - 2013

Диссертация выполнена на кафедре государственного и муниципального управления Сибирского института управления – Филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель:

Новокрещенов Александр Васильевич
доктор социологических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Судас Лариса Григорьевна
доктор философских наук, профессор,
профессор кафедры социологии управления
факультета государственного управления МГУ
им.Ломоносова

Денисова Жанна Александровна
кандидат социологических наук, доцент кафедры
организационно-кадровой работы в органах
государственной власти Московского
государственного университета приборостроения и
информатики

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВПО «Новосибирский государственный
технический университет»**

Защита диссертации состоится «16» мая 2013 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-504.001.16 (по социологическим наукам) в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, 84, корпус Д, аудитория 2076.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАНХиГС.

Объявление о защите и автореферат опубликованы «08» апреля 2013 г. на официальном сайте РАНХиГС в разделе «Защита диссертаций»: www.rane.ru и на официальном сайте Министерства образования и науки – www.vak.ed.gov.ru.

Автореферат разослан «08» апреля 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.А. Ефанова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Вопросы территориального устройства системы публичной власти являются наиболее сложными в федеративных государствах. Территориальная организация местного самоуправления влияет на разграничение компетенции между уровнями публичной власти, установление рационального баланса в решении вопросов местного значения и реализации государственных полномочий на местном уровне. Поэтому нельзя обойти вопрос о том, в рамках каких территориальных границ должны функционировать муниципальные образования для того, чтобы эффективно исполнять возложенные на них обязанности по делам местного значения.

В рамках институализации местного самоуправления в России исторически сложившиеся устойчивые формы организации совместной деятельности людей не были приняты во внимание при создании его территориальной основы. Несмотря на возможность существования в России трех относительно независимых друг от друга систем территориальной организации публичной власти (федеральной, региональной и местной), территориальная структура органов местного самоуправления ассоциируется с административно-территориальным делением.

Институт местного самоуправления призван организовывать совместную деятельность людей в целях удовлетворения социальных потребностей. Данный принцип построения системы местного самоуправления соответствует принципу Европейской хартии местного самоуправления, в которой системообразующим критерием при организации и осуществлении местного самоуправления определены интересы населения.

Однако при формировании и становлении местного самоуправления в России как социально-правового института, в качестве такого критерия были определены границы осуществления местной власти – территория, а не интересы и потребности местных жителей.

Тем не менее, признание местного самоуправления как особой формы публичной власти должно одновременно являться и признанием того, что наряду с личным и государственным интересом существует также коллективный интерес

местного сообщества – общий интерес людей, совместно проживающих на определенной территории.

Интересы местного сообщества связаны с необходимостью проживания на одной территории, следовательно, общими для всех жителей являются коммунальное хозяйство, транспорт и средства связи, отопление, водоснабжение, медицинское обслуживание, деятельность образовательных учреждений и т.д. Все, что направлено на совместное удовлетворение личных потребностей и интересов. Без учета потребностей и интересов людей, являющихся членами конкретного местного сообщества, нет шанса построить систему жизнеспособного местного самоуправления.

В связи с этим, до тех пор, пока территориальная организация местного самоуправления будет сводиться к рамкам административно-территориального деления, и не будет основана на реальных интересах и потребностях членов местного сообщества, самоуправление в России останется государственной властью на местном уровне.

Таким образом, актуальность темы исследования заключается в необходимости применения социологического подхода при определении территориальной организации местного самоуправления.

Степень научной разработанности темы исследования.

Основные положения о роли местного самоуправления в системе управления обществом и государством сформулированы в работах А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, Р. Гнейста, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Р. Моля, Л. Штейна.

В работах Р.В. Бабуна, В.И. Васильева, В.И. Лексина, А.Э. Рудена освещены вопросы территориальной организации местного самоуправления с точки зрения его экономической самодостаточности.

Изучение местных сообществ и их роли в системе местного самоуправления представлено в работах Е.Е. Горяченко, А.В. Новокрещенова. Вопросы законодательного регулирования местных сообществ освещены в работах И.В. Бабичева, И.В. Выдрина, Е.С. Шугриной.

Большое значение имеют труды авторов, работы которых посвящены изучению устойчивых социальных связей между членами местных сообществ: П. Бурдые, Э. Дюргейма, Т. Парсонса, П. Сорокина, Я. Щепаньского, включая труды отечественных социологов: В.Э. Бойкова, А.И. Кравченко, А.В. Филиппова.

Вместе с тем, проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления с точки зрения интересов и потребностей населения остаются весьма актуальными, о чем свидетельствуют публикации последних лет. В работах, посвященных вопросам местного самоуправления, выделяются лишь проблемы, связанные с территориальной организацией местного самоуправления с точки зрения экономической эффективности. Однако подход к организации местного самоуправления, в котором была бы учтена роль местных сообществ в системе публичной власти как фактора устойчивого развития местного самоуправления, остается непроработанным. Данное положение дел и определило необходимость обоснования территориальной организации местного самоуправления как совокупности интересов и потребностей населения, связанного территориальными, социально-культурными, производственными и иными факторами.

Цель диссертационного исследования – выявление механизма формирования территориальной организации местного самоуправления, учитывающего совокупность интересов и потребностей местного сообщества.

Для достижения указанной цели решены следующие задачи исследования:

- определены основы функционирования и развития местных сообществ;
- введено понятие ареала местных сообществ как социологической категории;
- проведено исследование интересов и потребностей местного сообщества в России (на примере Новосибирской области) путем социологического анализа формирования территориальной организации местного самоуправления;
- выявлены проблемы и перспективы развития территориальной организации местного самоуправления;

– предложено осуществление ассоциативной деятельности при формировании территориальной организации местного самоуправления.

Объектом исследования является территориальная организация местного самоуправления.

Предмет исследования – ареал местного сообщества как основа территориальной организации местного самоуправления.

Методология и методы исследования:

Теоретико-методологической базой исследования являются системный анализ и структурно-функциональный подход.

В диссертационном исследовании использованы концепция «Gemeinschaft» Ф. Тённиса, концепция социальных связей К. Фишера, концепция социального пространства П. Бурдьё, а также теории местного самоуправления.

Диссертация базируется на комплексном подходе, включающем в себя социологический подход при обосновании территориальной организации местного самоуправления, теорию и методологию социологической науки.

Для достижения поставленной цели и задач использовались формально-юридический, сравнительно-исторический методы, метод анализа документов, анкетирование.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает:

– результаты вторичного анализа материалов социологического исследования, проведенного совместно Социологической лабораторией Сибирского социально-политического института и Юридическим факультетом Томского государственного университета: «Общественное мнение о состоянии преступности, правонарушениях и путях укрепления законности в условиях перехода к рыночным отношениям» (г. Новосибирск, 1991). Опрошено 1 348 человек в Новосибирской области;

– результаты вторичного анализа материалов научно-исследовательской работы, проведенной Региональным информационно-аналитическим центром ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»: «Административно-

территориальное устройство местного самоуправления: обоснование подходов к определению оптимальной модели» (г. Москва, 2002);

- результаты вторичного анализа материалов социологического исследования, проведенного кафедрой государственного и муниципального управления ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»: «Правовое сознание населения и органов местного самоуправления Новосибирской области» (г. Новосибирск, 2008). Опрошено 300 человек в Новосибирской области;

- результаты исследования, проведенного кафедрой государственного и муниципального управления ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» с личным участием автора: «Взаимодействие органов местного самоуправления и населения в решении вопросов об оптимальности муниципального образования» (г. Новосибирск, 2008). Опрошено 485 человек в Новосибирской области;

- данные государственного архива Новосибирской области;

- законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации и муниципальных образований, а также международные правовые акты о местном самоуправлении;

- материалы государственных статистических органов России, периодической печати, ежегодные статистические сборники России.

Гипотеза исследования: существующая территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации составлена без учета потребностей и интересов местного сообщества, что является основной причиной проблем, возникающих при функционировании местного самоуправления.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна:

1. Введено понятие «ареала местного сообщества», определяемого путем распространения границ социальных связей и интереса жителей местного сообщества.

Интерес рассматривается в любой из имеющихся на сегодняшний день интерпретаций: от классической (осознанная потребность) и до обыденного (проявление любопытства, внимания, а чаще – выгоды, пользы для субъекта).

Интерес жителей местного сообщества (муниципальный / местный интерес) определяется автором как признаки муниципального образования, рассматриваемые в качестве его потребностей как социально-правового института, необходимые для его существования.

Интересы местного сообщества связаны с необходимостью проживания на одной территории. В конечном итоге местный интерес влияет на распространение социальных связей жителей местного сообщества.

Исходя из представленной логики, выделяется несколько видов ареала местного сообщества. Экономический ареал определяется двумя функциональными подсообществами — ареалом торговли и ареалом трудовых ресурсов. Природный ареал определен ареалами места работы и места отдыха членов сообщества. Информационный ареал определяется ареалом распространения какой-то газеты или досягаемости передач телевидения. Местное сообщество можно также определить на основе источника услуг, которые получают все члены данного сообщества.

2. Выявлены особенности трансформации системы местного самоуправления в российских условиях. Обоснованно, что административно-территориальное деление российского государства отошло от учета потребностей и интересов населения при советском строительстве государственного управления. Русская община вписывалась в административно-территориальное деление и признавалась государством в качестве основной территориальной единицы с характерным для нее уровнем самоорганизации. Однако при советском государственном строительстве возросшая роль производственного фактора и централизованного управления привела к ликвидации общины и созданию территориального деления с административным, волевым началом. В результате формирования местного самоуправления в постсоветский период, когда законодатель построил систему местного самоуправления, определив ее как

«деятельность населения», население оказалось не готово осуществлять данную «деятельность», поскольку оно было воспитано так, что всю инициативу взяло на себя государство, заменив общинные хозяйственные отношения производственными.

3. Определены принципы формирования оптимальной территориальной организации местного самоуправления. В первую очередь, это взаимодействие муниципальных образований – межмуниципальное сотрудничество, осуществляемое на идеях структурного функционализма и неофункционализма. Межмуниципальное сотрудничество в форме ассоциативной деятельности муниципальных образований будет способствовать координации их деятельности, обеспечению работы части на целое, т.е. работы муниципальных образований на реализацию муниципального интереса ассоциации. Вторым принципом является реализация ассоциативной деятельности без привязки к существующему административно-территориальному делению. Последний принцип – принцип наибольшей реализации муниципального интереса: ассоциативная деятельность, направленная на реализацию муниципального интереса, учитывающая структуру и направленность социальных связей, в большей степени будет способствовать реализации интереса жителей муниципальных образований.

4. Разработаны методические рекомендации по формированию оптимальной территориальной организации местного самоуправления и предложены формы ее реализации. Рекомендации включают в себя два этапа.

На первом этапе на основе анализа социальных связей, сложившихся между поселениями, решается вопрос о структуре и направленности социальных связей. Здесь проводится анализ наличия на территории муниципального образования социальной инфраструктуры: дорог, школ, производственных и перерабатывающих предприятий, больниц и т.д. После исследуется социальная инфраструктура у смежных с данным поселением муниципальных образований.

Второй этап включает в себя анализ межмуниципального сотрудничества в форме ассоциативной деятельности на основе договоров между конкретными муниципальными образованиями. При этом муниципальные образования в рамках

ассоциации выступают полноправными партнерами, выполняющими различные функции, цель которых – удовлетворение муниципального интереса.

Формы реализации оптимальной территориальной организации местного самоуправления представлены агломерацией и ассоциацией.

Агломерация представляет собой компактное расположение поселений, объединенных не только в территориальном смысле, но обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями. Существуют моноцентрическая агломерация – агломерация с одним крупным городом и полицентрическая – агломерация с несколькими крупными доминирующими городами.

Выделено также несколько форм ассоциаций:

- внутрирайонная – ассоциация городских и сельских поселений в рамках одного муниципального района, в состав которого и входят данные поселения;
- межрайонная – ассоциация городских и сельских поселений, входящих в состав нескольких различных муниципальных районов, расположенных на территории одного субъекта Федерации;
- межрегиональная – ассоциация городских и сельских поселений, расположенных на территории различных субъектов Федерации.

Положения, выносимые на защиту:

- о необходимости отличия местных сообществ от иных единиц территориальной организации, в связи с присущей первым характеристики, заключающейся в наличии естественных и неформальных социальных связей между ее членами, основанных на факте проживания на одной территории;
- о сформированности в постсоветской России территориальной организации местного самоуправления на основе административно-территориального деления государства, что противоречит идее института местного самоуправления, который за основу принимает учет интересов и потребностей населения;
- о положительных тенденциях развития института местного самоуправления в зарубежных странах в связи с тем, что при формировании и

изменении границ муниципалитетов во внимание принимается оптимальный баланс интересов государства и населения, гармоничное функционирование и развитие местных сообществ;

- о необходимости создания оптимальных условий для осуществления местного самоуправления, заключающихся в формировании территориальной организации местного самоуправления, учитывающей муниципальный интерес жителей, характер сложившихся между ними социальных связей по реализации такого интереса;

- о принципах формирования оптимальной территориальной организации местного самоуправления, согласно которым предлагается осуществление межмуниципального сотрудничества муниципальных образований в виде ассоциативной деятельности.

Достоверность и надежность полученных результатов диссертационного исследования обеспечивается репрезентативностью данных эмпирических исследований, обоснованной методикой сбора социологической информации и ее интерпретации, логикой построения полученных выводов результатам исследования, а также успешной апробацией работы в рамках научно-исследовательской работы: «Взаимодействие органов местного самоуправления и населения в решении вопросов об оптимальности муниципального образования» с личным участием автора.

Теоретическая значимость исследования заключается в уточнении понятия «ареал местного сообщества», а также подготовке развернутой теоретической базы методологических основ местных сообществ в рамках определения их оптимальной территориальной организации через реализацию муниципального интереса.

Практическая значимость исследования определяется остротой проблемы, полученные результаты являются основанием для формирования системы территориальной организации местного самоуправления без привязки к существующему административно-территориальному делению. Ряд ключевых положений рекомендован органам местного самоуправления для осуществления

ассоциативной деятельности, в полной мере способствующей реализации муниципального интереса. Хартия об ассоциативной деятельности муниципальных образований в Российской Федерации, разработанная автором, также может быть использована в деятельности органов местного самоуправления.

Апробация результатов исследования.

Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры социологии управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Основные положения диссертации и отдельные результаты исследования апробированы в ряде выступлений на международных и региональных научно-практических конференциях: конференция «Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы», Новосибирск, 2007; конференция «Конституция Российской Федерации и проблемы построения демократического общества и правового государства», 2008, Новосибирск; IV всероссийская научная конференция Сорокинские чтения: Отечественная социология: обретение будущего через прошлое: тезисы докладов, Новосибирск, 2009.

Основные положения диссертационного исследования изложены в 4 публикациях автора общим объемом 1,2 п.л., в том числе 2 работы – в изданиях по перечню ВАК РФ.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, 8 параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируется цель, задачи, гипотеза, определяются объект, предмет, описываются методы исследования, дается оценка научной новизны, теоретической и практической значимости исследования, описываются методология и степень научной разработанности темы исследования.

Первая глава «Теоретико-методологические основы определения местных сообществ» посвящена историко-территориальному аспекту развития местных сообществ (параграф 1.1), введению социологической категории – ареал местных сообществ (параграф 1.2), выявлению моделей территориальной организации местного самоуправления в зарубежных странах (параграф 1.3) и моделей территориальной организации населения в России (параграф 1.4).

В первом параграфе **«Историко-территориальный аспект развития местных сообществ»** рассмотрены трактовки термина «местное сообщество», проанализированы различные подходы к сути и содержанию данного понятия, и его отличие от иных понятий: «территориальный коллектив», «территориальная общность», «социум».

Современная концепция «местного сообщества» появилась в конце XIX века в связи с развитием института местного самоуправления, ее появление связано с разрушением традиционного уклада жизни. Автором сделан вывод, что при формировании концепции «местного сообщества» социологи еще не употребляют данного термина, однако давая характеристику социально-территориальной общности (П. Сорокин), территориальной общности (Я. Щепаньский), они уже называют признаки характерные для местных сообществ: наличие общей территории, социальных связей.

При этом определено, что социологи испытывают определенные трудности в отделении местных сообществ от других единиц социальной организации. Вопросы о том, что является местным сообществом, а что нет, где провести границу, отделяющую местные сообщества от других социальных образований, встают достаточно часто. Подтверждением этому является наличие иных смежных определений: «социум», «территориальный коллектив», «территориальная общность». Однако, по мнению автора исследования, местное сообщество – это территориальная группа специфического рода. Отношениям в сообществе присущи такие черты как доверительность между людьми, привязанность, взаимная симпатия и проч.

Во втором параграфе «Ареал местных сообществ как социологическая категория» обозначены основные элементы местного сообщества, введено понятие – ареал местного сообщества, рассматриваются различные взгляды на определение границ местного сообщества. Автором указано на ряд непроработанных проблем, связанных с определением ареала местного сообщества, в связи с чем автором предлагается выявление ареала местного сообщества путем анализа муниципального интереса жителей.

Основными критериями при выделении ареала местных сообществ социологи (Т. Саттлс, М. Янович) называют: единые транспортные пути, территорию, которую разрешено посещать детям, наличие молодежных группировок на территории сообществ, наличие ассоциаций жителей. Данные критерии являются статичными, однако потребности жителей определяют и границы их общения: в течение дня жителю необходимо добраться на работу, вернуться домой, приобрести необходимые товары, получить различного рода услуги, т.е. его интерес не будет ограничен рамками соседства.

Автором определено, что наряду с личным и государственным интересом существует также коллективный интерес местного сообщества – совокупность личных интересов жителей муниципального образования, удовлетворяемых ими совместно.

При этом вопросы, касающиеся определения ареала местных сообществ, отличий одного сообщества от другого на сегодняшний день остаются дискуссионными и не имеют общепризнанных критериев. Наиболее рациональным и правильным кажется использование таких критериев, которые бы представляли наибольшее значение для изучаемой проблемы.

В третьем параграфе «Модели территориальной организации местного самоуправления в зарубежных государствах» рассмотрены западноевропейские модели территориального устройства местного самоуправления, определены принципы формирования границ в западноевропейских странах.

С возникновением первых западноевропейских государств община, как самоуправляющаяся группа, практически трансформировалась в административно-территориальную единицу государства. В XV – XVI веках в Западной Европе складываются следующие субъекты: государство – самоуправление (коммуны) – граждане. До этого времени коммуны благодаря своей экономической и политической силам занимали в феодальной системе решающее значение, они являлись самостоятельными единицами, обладающими суверенитетом.

На сегодняшний день первичной ячейкой местного самоуправления в западноевропейских странах являются, как правило, коммуны, которые по-разному именуются и отличаются размерами территории и численностью населения. Так, в Австрии насчитывается более 2 300 общин, средняя площадь которых составляет 93 км², средняя численность населения – более 3 000 человек. В Нидерландах 647 коммун, средняя площадь которых составляет более 50 км, а средняя численность населения – более 20 000 человек.

Автором было показано, что в западноевропейских странах при формировании границ муниципалитетов большую роль играют такие факторы как хозяйственно-экономическая деятельность, плотность населения, степень концентрации объектов недвижимости, промышленности, торговли, финансов и т.п., которые в свою очередь предопределяют соотношение места работы и места жительства населения. Установление такого баланса границ муниципальных образований и способности жителей удовлетворить на территории своего муниципального образования необходимые потребности жителями, в конечном итоге влияет на удовлетворенность деятельностью местных органов власти.

В четвертом параграфе «Модели территориальной организации населения в России» рассматривается формирование территориальных образований в российском государстве.

Еще до периода волостного деления община составляла социальную и экономическую основы общества. Общинная организация втягивала в процесс решения вопросов местного значения всех ее членов, способствовала развитию начал самоорганизации на местном уровне.

Общинное управление во второй половине XIX века трансформировалось в местное (земское и городское) самоуправление, вследствие его приемлемости и оптимальности с точки зрения удовлетворения потребностей населения, явилось основой формирования существовавшей в то время уездно-губернской системы территориального деления государства. Деятельность земских учреждений распространялась на большую часть губерний, система городского самоуправления охватывала сотни городов российского государства.

И для волостной, и для уездно-губернской систем административно-территориального деления государства было характерно наличие устоявшихся общин в качестве единиц, вокруг которых возникали все остальные уровни территориальной организации.

Советское государственное строительство основывалось на коллективных формах жизнедеятельности. Местный уровень управления по уровню был пятым после союзного, республиканского, областного и районного. Местное самоуправление стало представлять низовое звено единого государственного аппарата и осуществлялось в рамках административно-хозяйственного района.

Новое административно-территориальное деление проводилось на основе сосредоточения промышленности, тяготения населения к промышленно-распределительным пунктам, направления и характера путей железнодорожных, водных и других сообщений, численности и национального состава населения. Но такие характеристики как пространственная обособленность, самодостаточность в производственной и непроизводственной сферах, однородность условий функционирования местных общностей не учитывались. В основе формирования границ района лежал производственный принцип и наличие партийной организации, которая в то время являлась идеологической составляющей жизни государства. Формирование условий для реализации потребностей и интересов жителей конкретного района не было принято во внимание.

Так, еще в XIX веке община, несмотря на тенденцию к снижению ее роли и приспособления государственного деления к фискально-бюрократическим целям, вписывалась в административно-территориальное деление и признавалась

государством в качестве основной территориальной единицы с характерным для нее уровнем самоорганизации. Однако при советском государственном строительстве возросшая роль производственного фактора и централизованного управления привела к ликвидации общины и созданию иной основы территориального деления с административным, волевым началом, без учета существовавших на тот момент интересов и потребностей населения. Тем самым центральный аппарат уничтожил начала самоорганизации на местном уровне.

Во второй главе «Регулирование ассоциативной деятельности при формировании территориальной организации местного самоуправления в регионе» проведен социологический анализ формирования местных сообществ (в параграфе 2.1), исследовано формирование местных сообществ в Новосибирской области (в параграфе 2.2), разработаны принципы формирования территориальной основы муниципальных образований (в параграфе 2.3), даны рекомендации по осуществлению ассоциативной деятельности (в параграфе 2.4).

В первом параграфе «Социологический анализ основ формирования территориальной организации местного самоуправления в России» рассматривается создание и реформирование территориальной организации местного самоуправления и местных сообществ.

Автором рассмотрена нормативная правовая база о местном самоуправлении в позднесоветское время: Закон 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Закон РСФСР 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» и сделан вывод, что данные законодательные акты напрямую связывали территориальную организацию местного самоуправления с административно-территориальным устройством страны. Отсутствие возможности в Законах осуществления местного самоуправления без учета исторических и иных местных традиций территорий, без учета потребностей и интересов местного сообщества подрывало основу института местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации 1993 года не связывает территориальную организацию местного самоуправления с административно-

территориальным устройством, но и не исключает такой возможности.

Закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при формировании территориальных основ местного самоуправления не использовал понятие «местное сообщество». Вместо этого в Законе использовалось понятие «муниципальное образование» как видовое. Кроме того, статус муниципального образования могли иметь не все местные сообщества (например, район в составе города или хутор в составе сельского района далеко не всегда являлся муниципальным образованием). При использовании данного подхода для определения границ муниципальных образований опять не были приняты во внимание особенности функционирования местных сообществ, а, следовательно, был проигнорирован муниципальный интерес.

Однако продекларировав на федеральном уровне принципы организации местного самоуправления, законодатель столкнулся с проблемой: местные власти наложили территориальную организацию местного самоуправления на существующее административно-территориальное деление. Также не были учтены интересы и потребности самих жителей при формировании границ муниципальных образований, местные власти пошли по пути наименьшего сопротивления и сформировали территориальные единицы местного самоуправления, идентичные действующим административно-территориальным единицам, цели и задачи которых в корне отличаются от идеи местного самоуправления.

Данный фактор заставил законодателя уже менее чем через десять лет изменить принципы организации местного самоуправления, результатом чего явился Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В Законе появился закрытый перечень типов муниципальных образований, кроме того, территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами по вопросам местного значения. Но здесь опять возникает противоречие: Закон

определяет территориальные единицы местного самоуправления через те или иные административно-территориальные единицы, интересы жителей местных сообществ во внимание не принимаются.

Во втором параграфе «Исследование основ формирования местных сообществ в Новосибирской области» рассмотрено административно-территориальное деление и территориальная организация местного самоуправления в Сибири.

Районирование Сибири происходило в рамках трех основных его принципов (экономического, национального и территориального), разница заключалась в объективных условиях, обусловленных географическим расположением Сибири: преобладание сельского населения по сравнению с центральной частью государства, низкая плотность населения, низкий уровень развития транспортной инфраструктуры и др. Эти условия оказали влияние на формирование в рамках экономического районирования характера социальных связей, свойственного только жителям рассматриваемого региона. Формирование местной локальной общности, социальных связей на данной территории происходило более интенсивно. Однако становление и развитие местного самоуправления в Сибири также было подвержено общегосударственной тенденции: выбрав за основу местного самоуправления территориальную организацию власти государственной, иные основы законодательно сформировать не удалось.

В параграфе проанализированы результаты лонгитюдного социологического исследования «Взаимодействие органов местного самоуправления в решении вопросов об оптимальности муниципального образования», проводимого с непосредственным участием автора.

Анализируя динамику ответов населения в 1991 и 2007 годах, можно сделать вывод, что личный интерес у жителей превалирует над общественным, при этом наблюдается тенденция к его постоянному увеличению: 53,0 % в 2007 году против 40,5 % в 1991 году. Данный факт говорит об отсутствии у жителей желания реализации муниципального интереса, составляющего основу местного

самоуправления.

Оптимальность в формировании границ муниципальных образований отражается на способности и возможности решить на территории данного муниципального образования таких жизненно важных дел как работа, отдых, медицинская помощь и др. На данный вопрос лишь 37,6 % респондентов ответили положительно, 28,4 % затруднились ответить. А вот 33,6 % респондентов отметили, что нет такой возможности, из них 12,4 % указали, что территория поселения слишком мала, а 21,2 % – что территория большая, но условий нет. Между тем, основные потребности жителей поселения определяют границы их общения, и границы должны быть сформированы так, чтобы население могло решить все возникающие вопросы на территории своего муниципального образования, в этом и состоит принцип самодостаточности местного самоуправления.

Существующие социальные связи внутри населенного пункта также определяют оптимальность осуществления местного самоуправления.

Таблица 1.

**Характер отношений, сложившихся в населенных пунктах
Новосибирской области с точки зрения населения
(в % от количества опрошенных)**

Люди доверяют друг другу	Люди живут сами по себе	Отношения носят конфликтный характер	Отношения не поддаются оценке	Затрудняюсь ответить	Нет ответа	Итого
6,8	69,8	4,6	11,2	8,8	1,0	100,0

Так, низок процент респондентов – 6,8 %, которые говорят о том, что в их поселении люди доверяют и помогают друг другу. В данной ситуации нет оснований утверждать, что для жителей муниципальных образований характерен определенный уровень интеграции, чувство принадлежности к местному сообществу, большая часть респондентов – 69,8 % – отмечают, что люди в их поселении живут сами по себе.

В разрезе характер отношений, сложившихся в населенном пункте, где респондент проживает и его местом жительства данные распределились следующим образом:

Таблица 2.

**Мнение респондентов по поводу характера социальных связей в их населенном пункте в зависимости от места жительства
(в % от количества опрошенных)**

Характер отношений, сложившихся между жителями Место жительства респондента	Люди доверяют и помогают друг другу	Люди живут сами по себе	Отношения носят конфликтный характер	Отношения не поддаются оценке	Затрудняюсь ответить
г. Новосибирск	4,7	74,9	3,7	11,2	5,9
другой город области	6,2	75,0	6,2	6,2	6,2
Райцентр	7,8	68,7	6,2	7,8	12,5
Сельская местность	25,0	20,0	5,0	20,0	30,0

Налицо зависимость между местом жительства респондента и характером отношений, складывающихся в его населенном пункте: жители сельской местности больше всего (25,0%) говорят о доверии и взаимопомощи в своем поселении, в то время как большая часть респондентов, проживающих в иных населенных пунктах, утверждает об отсутствии таких составляющих. В тоже время высок процент жителей сельской местности, указывающих, что отношения либо не поддаются оценке (20,0%), либо данный вопрос которых привел в затруднение (30,0%).

Очень низкий процент жителей г. Новосибирска, утверждающих, что люди помогают и доверяют друг другу (4,7%). Данный факт еще раз подтверждает вывод о том, что для формирования чувства общности, недостаточно лишь проживания людей на одной территории. Однако интересным является тот факт, что для респондентов – работников сельского хозяйства более характерно мнение о том, что отношения между жителями хоть и в малой степени, но являются доверительными. 16,6% работников сельского хозяйства считают, что отношения носят доверительный характер, 50,0% респондентов данной группы вопрос привел в затруднение. Данный факт также подтверждает наличие среди сельских жителей, либо людей, которые связаны с сельским хозяйством, положительных социальных связей.

Несмотря на вышеизложенные факты, свидетельствующие о

неудовлетворенности жителей территориальной организацией местного самоуправления и деятельностью органов местного самоуправления, больше половины респондентов (54,8 %) ответили, что не хотели менять своего места жительства, 12,8 % респондентов отметило, что хотело бы жить в этом же населенном пункте, но в другом месте.

Таблица 3.

**Мнение респондентов о возможности смены места жительства в зависимости от характера социальных связей в населенном пункте
(в % от количества опрошенных)**

Где бы Вы хотели жить, если бы представилась такая возможность	Там же, где живу	В другом месте этого населенного пункта	В более крупном поселении (райцентре)	В городе	В областном центре	В другой стране
Характер отношений, сложившихся между жителями						
Люди доверяют и помогают друг другу	54,8	6,4	3,2	12,9	6,4	16,1
Люди живут сами по себе	54,3	14,8	1,1	6,9	5,8	16,8
Отношения носят конфликтный характер	54,5	9,0	0,0	13,6	0,0	22,7
Отношения не поддаются оценке	59,6	5,7	1,9	7,6	7,6	17,3
Затрудняюсь ответить	52,3	7,1	4,7	9,5	11,9	14,2

Таким образом, характер социальных связей между жителями в населенном пункте не является основополагающим фактором, определяющим место жительства: среди всех респондентов, которые ответили, что в их населенном пункте сложились доверительные отношения, 12,9 % предпочли бы жить в городе, а 16,1 % – в другой стране. В группе респондентов, которые говорят о конфликтном характере отношений в их населенном пункте, данные показатели равны 13,6 % и 22,7 % соответственно. Также респондентов «не заставляет» наличие конфликтных отношений в их населенном пункте желать смены места жительства, среди данной группы респондентов 54,5 % не хотят менять места жительства.

Автором получены результаты, доказывающие, что отсутствие положительных социальных связей между жителями муниципального

образования, а также отсутствие у жителей муниципальных образований связи с территорией, на которой они проживают, отрицательно сказывается на восприятии населением деятельности органов местного самоуправления.

Проведенное исследование показывает, что люди организуют свою жизнь, невзирая на границы муниципальных образований, они находят для себя источник существования вне зависимости от границ, а в зависимости от наличия ресурсов для удовлетворения своих потребностей. Тем самым население, являясь членами местного сообщества, создает его ареал.

Более того, действующее сегодня законодательство позволяет изменять границы муниципальных образований. Однако на уровне подзаконных актов не нашли своего отражения сущностные особенности местного самоуправления.

В третьем параграфе «Принципы формирования территориальной основы муниципальных образований» автором разработаны особенности для формирования оптимальной организации местного самоуправления.

Межмуниципальное сотрудничество в форме ассоциативной деятельности будет реализовываться без привязки к существующему административно-территориальному делению, принцип наибольшей реализации муниципального интереса при формировании территориальной организации муниципальных образований в большей степени позволит реализовать саму идею местного самоуправления, заложенную законодателем – организовать деятельность граждан, обеспечивающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения исходя из интересов жителей.

В четвертом параграфе «Методические рекомендации по осуществлению ассоциативной деятельности» предложены рекомендации по построению оптимальной территориальной организации местного самоуправления на основе ареала местного сообщества.

Данные методические рекомендации не требуют изменения территориальной организации местного самоуправления на уровне городских и сельских поселений вследствие того, что сельские и городские поселения, возникли естественным путем и имеют на сегодняшний день устоявшуюся

систему социальных связей, являются базой для осуществления местного самоуправления.

Автором сделан акцент, что ассоциативная деятельность представляет собой деятельность, связанную с объединением органов местного самоуправления для решения вопросов, представляющих общий интерес, не связанный с экономическим сотрудничеством, а позволяющий достичь социальной эффективности. Так, при осуществлении ассоциативной деятельности главной целью является взаимодействие муниципальных образований друг с другом, устойчивые социальные связи между ними, при этом конечной целью является не получение прибыли, а, прежде всего, интерес социальный – удовлетворение потребностей жителей муниципальных образований.

Основой построения данной модели является допускаемая в рамках Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможность реализации межмуниципального сотрудничества, в том числе путем осуществления ассоциативной деятельности. Автором указано, что принципы ассоциативной деятельности на основе учета ареала местного сообщества должны быть прописаны на уровне подзаконных актов, в связи с чем предложена Хартия об ассоциативной деятельности муниципальных образований. Данная Хартия определяет цели и задачи ассоциативной деятельности, порядок и условия ее осуществления, органы управления ассоциации, а также формы участия в ассоциативной деятельности.

На территории Новосибирской области автором обосновано создание следующих форм межмуниципального сотрудничества:

1. Моноцентрическая агломерация – границы потенциальной Новосибирской агломерации определены на основе 5 городов: города Новосибирск, Бердск, Искитим, поселок Кольцово, город Обь, а также пять муниципальных районов: Новосибирский, Мошковский, Искитимский, Ордынский и Колыванский.

2. Межрайонная ассоциация – пять смежных районов Новосибирской

области – Болотнинский, Новосибирский, Маслянинский, Мошковский и Тогучинский.

3. Межрегиональная ассоциация – деревня Осиновка Тогучинского района Новосибирской области и Юргинский муниципальный район Кемеровской области.

В заключении сформулированы наиболее важные теоретические и практические выводы.

Выявленные особенности социально-правового института местного самоуправления в России свидетельствуют о необходимости изменения его территориальной организации. При этом опыт функционирования древнерусской общины и существующий зарубежный опыт свидетельствуют о том, что для формирования оптимальной территориальной основы во внимание должны приниматься потребности и интересы населения – социальная составляющая данного института.

Действующее российское законодательство позволяет решить данный вопрос двумя путями: либо путем изменения границ муниципальных образований, либо путем осуществления межмуниципального сотрудничества.

Однако в связи с высокой вероятностью изменения потребностей и интересов населения во времени, предлагается осуществление ассоциативной деятельности муниципальных образований на основе ассоциативных договоров. При реализации на практике ассоциативной деятельности в виде агломераций, ассоциаций, будет учтен оптимальный баланс соотношения ареала местного сообщества и возможности реализации местного интереса жителями на его территории. Это в конечном итоге увеличит оптимальность деятельности органов местного самоуправления, и приблизит их действительное назначение к прописанному законодательно – реализации при организации и осуществлении местного самоуправления интересов местного населения.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих статьях автора:

а) Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Шпигунова Ю.М. Местное сообщество как источник власти в муниципальном образовании // Государственная служба. – 2010. – № 4 (66). – 0,43 п.л.

2. Шпигунова Ю.М. Местное сообщество и гражданское общество: стоит ли проводить различие // Вестник НГУ. – 2010. – № 4. – 0,38 п.л.

б) Публикации в других изданиях:

3. Шпигунова Ю.М. Определения ареала местных сообществ // Сорокинские чтения: Отечественная социология: обретение будущего через прошлое: тезисы докладов IV Всероссийской научной конференции / Под общ. ред. Г.С. Пошевнева. – Новосибирск, 2009. – С. 98-102. – 0,2 п.л.

4. Шпигунова Ю.М. Община как основа территориальной организации населения: историко-онтологический аспект // Общественные науки. – 2011. – № 3. – С. 457-459. – 0,2 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук
Шпигуновой Юлии Михайловны

Тема диссертационного исследования:
**Ареал местного сообщества
как основа территориальной организации местного самоуправления**

Научный руководитель:
доктор социологических наук, профессор
Новокрещенов Александр Васильевич

Изготовление оригинал-макета:
Шпигунова Юлия Михайловна

Подписано в печать 28.03.2013 г. Формат 60х84/16
Бумага офсетная. Печать Riso. Гарнитура Times New Roman
Усл. п. л. 1.63. Тираж 80 экз.
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6