

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Люкманов Э.Т.,

аспирант кафедры экономической географии и социальной экологии ИЕН МГПУ
eldarluk@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены вопросы соотношения местного самоуправления в Российской Федерации и территориальной идентичности как особой формы организации расселения населения. Выявлена возможность повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления за счет использования нематериальных факторов развития структур территориального общественного самоуправления, а также территориальной идентичности в организационно-правовых формах некоммерческой организации. Рекомендованы изменения в федеральное законодательство о местном самоуправлении в целях привлечения дополнительного источника его развития в виде структур территориальной идентичности.

Ключевые слова: территориальная идентичность, местное самоуправление, территориальное местное самоуправление, общественные объединения, некоммерческие организации.

TERRITORIAL IDENTITY AND LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Lyukmanov E. T.,

PhD student, Department of Economic Geography and social ecology YEN MSPU

Summary. Questions of a ratio of local government in the Russian Federation and territorial identity as special form of the organization of moving of the population are considered. Possibility of increase of efficiency of activity of local governments at the expense of use of non-material factors of development of structures of territorial public self-government, and also territorial identity in organizational and legal forms of non-profit organization is revealed. Changes in the federal legislation on local government for attraction of an additional source of its development in the form of structures of territorial identity are recommended.

Keywords: territorial identity, local government, territorial local government, public associations, non-profit organizations.

Территориальная идентичность как социально-психологический феномен имеет различные аспекты своего проявления и изучения, в том числе географический, в частности связанный с особенностями и закономерностями расселения людей. Данный аспект выражается в том, что территориальную идентичность можно рассматривать как особую форму территориальной организации такого расселения, обязанную своим существованием действию не только материальных, но и нематериальных факторов, прежде всего, чувственного и рационального тяготения людей к местам своего рождения и детства – «малой родине».

Такое тяготение и порождаемый им процесс территориальной самоорганизации расселения людей иногда противопоставляют местному самоуправлению как основе конституционного строя во мно-

гих странах, в том числе в Российской Федерации, якобы препятствующему такой самоорганизации [5]. На наш взгляд, это ошибочная позиция, обусловленная предвзятым отношением к местному самоуправлению как основе конституционного строя государства и механическим наложением процессов, происходящих в природе, на общество, не выдерживающая критики ни с правовой, ни с исторической точек зрения и опровергаемая практикой общественного развития, как в нашей стране, так и за рубежом.

По нашему мнению, территориальная идентичность как форма территориальной организации или самоорганизации людей дополняет и развивает местное самоуправление и та правовая база, которая создана для этого в Российской Федерации, позволяет людям самостоятельно и под свою ответственность

осуществлять широкий круг инициатив по вопросам местного значения.

В соответствии со ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гражданам предоставлено право по собственной инициативе создавать структуры территориального общественного самоуправления, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения». Такая самоорганизация возможна в пределах подъезда многоквартирного жилого дома, самого такого дома, группы жилых домов, жилого микрорайона, сельского населенного пункта, иной территории проживания граждан. По сути, гражданам дозволено создавать территориальные системы самоорганизации от локального до общероссийского масштаба, в формировании которой существенное значение могут иметь те же факторы, что и в развитии территориальной идентичности при системообразующей роли «малой родины», то есть того же подъезда многоквартирного жилого дома, группы жилых домов и т.д. Такие системы территориального общественного самоуправления, совпадающие по характеру организации и самоорганизации с расселением граждан на основе территориальной идентичности, дополняют региональные системы местного самоуправления, контролируются ими и могут существенно способствовать эффективности деятельности их органов за счет возникающей синергии от сотрудничества таких органов с постоянными и тем более коренными жителями.

Структуры территориального общественного самоуправления могут создаваться как юридические лица в организационно-правовых формах некоммерческой организации – общественная организация, ассоциация и т.д., с государственной регистрацией ее уставной деятельности. Это позволяет его органам управления самостоятельно вести определенную уставную деятельность, а также рассчитывать в какой-то мере на бюджет соответствующего муниципального образования. То же могут делать и организационные структуры граждан, объединяющиеся вокруг своей «малой родины», формируемые в силу их чувственно-

го или рационального отношения к ней, как территориальное общественное самоуправление.

Сказанное выше касается граждан Российской Федерации, в том числе постоянно проживающих и коренных жителей на установленных законом определенных и достаточно ограниченных территориях – ареалах жизнедеятельности, благополучно устроившихся здесь и не намеренных ее покидать. Между тем существует и другая категория людей, которые проживают за пределами выделенной территории, для которых она является «малой родиной», на которую они хотели бы вернуться при определенных обстоятельствах и в решении местных вопросов развития которой они хотели бы активно участвовать. Речь идет о людях, покинувших свою «малую родину» и постоянно проживающих в других регионах страны или за ее пределами. Чувство «малой родины» и намерение вернуться у них постоянно и поэтому обладающие им люди, возможно не находящиеся между собой в каких-либо отношениях или связях, как множество образуют нечто целое, единое, отвечающее основному признаку системы. Однако эти люди не могут принимать непосредственного участия в создании и деятельности структур территориального общественного самоуправления на своей «малой родине», как это установлено законом №131-ФЗ. Но они все же могут принимать организованное участие в решении проблем развития их «малой родины», даже находясь за ее пределами, в рамках создаваемых ими или присоединения к уже созданным общественным объединениям в форме тех же некоммерческих организаций и на основании Федеральных законов от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях». В организационном отношении такие организации или объединения, создаваемые как юридические лица, будут мало чего общего иметь с органами местного самоуправления, но могут контролироваться ими в налоговом, экологическом, земельном и некоторых иных аспектах.

Таким образом, территориальная идентичность – это и самоорганизация граждан в рамках территориального общественного самоуправления и в то же

время организация людей различного гражданства и юридических лиц различной юрисдикции в рамках определенной формы общественного некоммерческого объединения. Если задаться вопросом управления такой идентичностью как формой организации расселения, то будем иметь дело с неоднородным, следовательно, сложным в правовом и организационном отношении механизмом, имеющим не менее двух различных центров регулирования разнородными структурами при отсутствии между ними связей и целостности. Такой механизм вряд ли может иметь устойчивую работоспособность, а потому должен быть коренным образом упрощен, если мы видим самостоятельную практическую ценность в территориальной идентичности относительно подкрепления и развития местного самоуправления.

Прежде всего, элементы и блоки механизма территориальной идентичности следует привести к однородности, то есть они должны регулироваться в рамках одного законодательства непротиворечивыми и системообразующими нормами права. В рамках действующего законодательства о местном самоуправлении в целом этого сделать невозможно, так как придется отказываться от подсистем территориальной идентичности, объединяющих людей, расселенных за пределами их «малой родины», о чем мы говорили выше. Мы как бы отказываем им в их праве организованного, следовательно, более эффективного участия в решении вопросов их «малой родины». Но это можно сделать в рамках законодательства об общественных объединениях, как об этом говорилось выше. В этом случае придется отказываться от преимуществ, которые дает местное самоуправление (компактности в организации и оперативности в управлении, конституционной гарантированности и защищенности и другом), и организационно выстраивать территориально разобщенные структурные образования, управление которыми будет усложнено не только расстояниями между ними, но и административными, а также государственными границами. Между тем управляемость территориальной идентичностью не может ставиться под вопрос, независимо от того, рассматривать такую идентичность как организацию или самоорга-

низацию, так как любая организация по определению требует управления. Следует также учитывать, что законодательство об общественных объединениях и некоммерческих организациях содержит возможность значительно большего круга участников территориальной идентичности, в том числе юридических лиц как российских, так и зарубежных, а также возможность более широких уставных целей деятельности и меньшую зависимость от государства.

Во-вторых, любая территориальная идентичность, формируемая по инициативе граждан на основе и вокруг их «малой родины», в организационном плане может существовать согласно законодательству об общественных объединениях в определенной правовой форме, предполагающей централизованный механизм управления и определенный набор целей своего создания и решаемых для их достижения задач. В добровольном выборе организационно-правовой формы территориальной идентичности заключается самоорганизация ее участков. Максимально упрощая условия управления таким механизмом, возможно целесообразным окажется отказаться от государственной регистрации территориальной идентичности как юридического лица на каком-то уровне.

В-третьих, механизм территориальной идентичности должен обладать максимально возможной степенью саморегулирования, допускающего соучастие государства и органов местного самоуправления лишь там, где это необходимо и полезно для решения уставных задач. Вместе с тем такой механизм должен быть максимально эффективным, что подразумевает его административный характер и определенный набор средств и способов воздействия на участников объединения, без чего саморегулирование может быть даже невозможным. При этом саморегулирование нами понимается как добровольно взятое на себя обязательство каждым участником территориальной идентичности по соблюдению ее уставных положений как общественного объединения.

Территориальная идентичность в определенной организационно-правовой форме всегда будет иметь не только территориальную сферу своей деятельности, предусмотренную законом – местную, региональную,

межрегиональную, всероссийскую и международную, но и особую форму территориальной организации расселения. Так, территориальная идентичность как общественное объединение с уставной деятельностью на территории того или иного муниципального образования - сельское или городское поселение, муниципальный район, городской округ (местное общественное объединение) будет иметь расселение населения, как правило, на части любого из этих образований, образующего «малую родину» для этого населения, плюс расселение людей, покинувших ее, но добровольно вошедших в соответствующее общественное объединение, то есть расселение, далеко выходящее за рамки муниципального образования.

Можно предположить, что для каждой установленной законом организационно-правовой формы общественного объединения будет свойственна территориальная идентичность, как правило, с определенными характерными для нее особенностями. Таких форм на сегодня установлено в количестве шести, а именно: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия. Например, территориальная идентичность в форме общественного движения, участники которого не имеют членства, может включать людей, для которых «конкретная «малая родина», составляющая основу конкретной идентичности, не является таковой. Соответственно, состав людей такого движения будет непредсказуемым, а их расселение - территориально не определенным. Примерно то же можно сказать о территориальной идентичности в форме общественного фонда, участники которого также не имеют членства, но они имеют имущество в таком количестве, какого не имеют участники общественного движения и которым они могут поделиться с фондом на общественно полезные цели. Понятно, что и расселение людей фонда будет территориально отличаться от людей движения.

Сопоставляя территориальную идентичность и местное самоуправление в Российской Федерации, нельзя не обратить внимание на то, что такое самоуправление является основой конституционного строя в

стране, а его органы, хотя и не входят в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают такой поддержкой со стороны последних, а также наделены законом такими полномочиями, которые общественным объединениям в Российской Федерации не доступны. Те и другие работают в разных по статусу секторах правового поля и имеют на сегодня несопоставимые возможности территориальной организации расселения населения относительно их «малой родины». Органы местного самоуправления имеют реальные и мощные рычаги, используя которые по собственной инициативе или по указанию государственных органов, можно развивать или, наоборот, сознательно разрушать складывающиеся территориальные идентичности, ядро которых находится в их пределах. Территориальные идентичности как представители особой формы общественных объединений в настоящее время не признаны российским законодательством, не гарантированы им и, соответственно, не защищены в отличие от местного самоуправления.

Между тем роль общественности в регламентировании публичных дел на местах за счет использования притягательной силы этих мест, всегда являющихся для определенных групп населения «малой родиной», могла бы быть значительной. Не обязательно формировать и развивать территориальную идентичность в Российской Федерации только по пути создания общественных объединений. Изначально можно было использовать существующее законодательство о местном самоуправлении и на основе коренного и постоянного населения, проведя референдум относительно «малой родины», развивать территориальное общественное самоуправление, то есть самоорганизацию граждан по месту жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление в форме территориальной идентичности, устанавливаются представительным органом поселения по предложению людей, относящих эту территорию к своей «малой родине» и составляющих не менее 1/3 всего совершеннолетнего населения

(старше 16 лет), проживающего на данной территории. В границах территориального общественного самоуправления в форме территориальной идентичности в соответствии с действующим законодательством могут быть созданы органы такого самоуправления, начиная с подъезда многоквартирного дома или группы жилых домов и заканчивая населенным пунктом и его окрестностями. Территориальные идентичности на основе постоянно проживающих граждан могут создаваться только по их правотворческой инициативе и должны регистрироваться уполномоченными государственными органами, если они создаются в качестве юридического лица как некоммерческие организации, или органами местного самоуправления, если они создаются без образования юридического лица в одной из организационно-правовых форм общественной организации в установленном местными органами порядке.

Таким образом, широкое и более эффективное развитие в Российской Федерации может получить территориальное общественное самоуправление на основе использования притягательной силы «малой родины» и, по сути, также местное самоуправление на основе более активного использования прав и свобод человека и гражданина на создание общественных объединений, предоставленного Конституцией страны. Внеся небольшие изменения в действующее законодательство о местном самоуправлении, путем уравнивания прав и обязанностей граждан и не граждан Российской Федерации относительно решения вопросов «их общей малой родины», можно расширить состав участников таких общественных самоуправлений за счет мигрантов и эмигрантов, намеренных вернуться на свою «малую родину» и делом подтверждающих такое намерение.

Список литературы

1. Гойхман В. Б-Г. Местное самоуправление в России как источник формирования коллективной идентичности. Диссертация канд. социолог. наук. Волгоград, 2006 г.
2. Крылов М.П. Региональная идентичность в Европейской России. М.: Новый хронограф, 2010.
3. Крылов М.П. Проблемы методологического совершенствования общественной географии: формальные и неформальные модели// Вестник АРГО, 2013, №2, с. 231-235.
4. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2006.
5. Г. Хакен. Самоорганизующееся общество/ пер. с немецкого Е.Н. Князевой. Штутгарт: Институт теоретической физики, Центр синергии, 2003.