

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-1-138-148

УДК 352 (045)

JEL H76

Территориальное самоуправление: от локальных сообществ к самоуправляемой общности

О.М. Рой

Институт философии и права УрО РАН, Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ

Территориальное самоуправление является исторической стадией развития человеческой цивилизации, сформировавшейся в качестве инструмента регулирования общественных отношений на субгосударственном уровне в границах локальных сообществ, и осуществляется в интересах этих сообществ и при их непосредственном участии. Оно зародилось в период обострения межсословной борьбы между феодалами и гражданами вольных городов, результатом которой стало обретение последними особых прав в качестве муниципальных корпораций. В то же время понятие «территориальное самоуправление» не тождественно «местному самоуправлению», поскольку не привязано только к границам городов, а выступает способом обособления территорий на разных уровнях. Функциональное разнообразие феномена территориального самоуправления объясняется историческими, экономическими и политическими предпосылками формирования административно-территориальных систем современных государств и в настоящее время служит способом разграничения полномочий между уровнями публичной власти в решении актуальных общественных проблем. **Цель** исследования – выявление признаков и критериев самоуправляемости территорий, их роли в обретении локальными сообществами статуса самоуправляемых. Учет данных признаков и критериев позволит определить устойчивые границы деятельности самоуправляемого сообщества с использованием так называемого функционального предела самоуправляемости (ФПС). Он необходим для соотнесения (с точки зрения общественно принятых и рациональных рамок) затрат на использование централизованной модели управления сообществом и решение вопросов этого сообщества преимущественно внутренними силами. На основе **метода** типологических группировок в соответствии с выделенными критериями составлена классификация видов локальных сообществ России. В статье представлены также ключевые показатели оценки ФПС муниципального образования, рассмотрены условия, способствующие как трансформации индивидуальных установок граждан в коллективный интерес, так и обретению локальным сообществом статуса самоуправляемой общности. Результаты представленного исследования имеют значение для формирования современной концепции местного самоуправления в России, корректировки хода муниципальной реформы.

Ключевые слова: территориальное самоуправление; региональное самоуправление; управление; локальное сообщество; критерии самоуправления; самоуправляемая общность

Для цитирования: Рой О.М. Территориальное самоуправление: от локальных сообществ к самоуправляемой общности. *Управленческие науки = Management Sciences*. 2025;15(1):138-148. DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-1-138-148

ORIGINAL PAPER

Territorial Self-Government: From Local Communities to Self-Governing Community

O.M. Roy

Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

ABSTRACT

Territorial self-government represents a historical stage in the development of human civilization, emerging as a tool for regulating social relations at the sub-state level within the boundaries of local communities. It operates in the interests of these communities and with their direct participation. This form of governance originated during the intensification of class struggles between feudal lords and the citizens of free cities, ultimately granting the latter special rights as municipal corporations. However, the concept of "territorial self-government" is not identical to "local self-government," as it is not

© Рой О.М., 2025

confined to city boundaries but serves as a mechanism for territorial distinction at various levels. The functional diversity of territorial self-government is explained by historical, economic, and political factors that shaped the administrative-territorial systems of modern states. Today, it acts as a means of distributing powers between different levels of public authority in addressing pressing social issues. The study aims to identify the characteristics and criteria of self-governance in territories and their role in enabling local communities to attain the status of self-governing entities. Recognizing these characteristics will help establish stable boundaries for the activities of self-governing communities using the so-called Functional Self-Governance Limit (FSG). This concept is necessary for evaluating (within socially accepted and rational limits) the costs of using a centralized governance model versus resolving community issues primarily through internal resources. Using the method of typological groupings, the study classifies different types of local communities in Russia based on selected criteria. The article also presents key indicators for assessing the FSG of municipal formations and examines conditions that facilitate both the transformation of individual civic attitudes into collective interests and the acquisition of self-governing status by local communities.

The findings contribute to the development of a modern concept of local self-government in Russia and inform adjustments to ongoing municipal reforms.

Keywords: territorial self-government; regional self-government; governance; local community; self-governance criteria; self-governing society

For citation: Roy O.M. Territorial self-government: From local communities to self-governing community. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*. 2025;15(1):138-148. DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-1-138-148

ВВЕДЕНИЕ

Самоуправление является важнейшим цивилизационным завоеванием человечества — продуктом стремления общества решать значительную часть проблем собственными силами, опираясь на инициативы и полезную деятельность рядовых граждан. Оно выступает историческим феноменом, сформировавшимся в качестве инструмента урегулирования вопросов традиционного управления, сталкивающегося с ограниченными возможностями централизации в условиях расширения подведомственной сферы. Первоначально в качестве объекта исследования управление рассматривалось с точки зрения интересов корпоративного субъекта, стремящегося к повышению продуктивности деятельности предприятия, которое производит какие-либо продукты или услуги. Такая установка заставила обратиться к опыту регулирования сложных процессов и систем в ретроспективе путем выявления закономерностей и базовых принципов осуществления эффективной управленческой деятельности. Создание устойчивых национально-государственных образований подтолкнуло к изучению управленческих механизмов с целью рационализации способов управления сложными территориальными комплексами, сочетающих различные (политические, экономические и социальные) аспекты функционирования и воспроизводства этих комплексов. Ставка на самоуправление территориальных образований обусловила осознание необходимости разделения государственных и местных интересов. Удовлетворение последних, опреде-

ленных границами первичных территориальных образований, стало рассматриваться в режиме самоуправления как система распорядительных действий, осуществляемых на основе текущих договоренностей между членами локального сообщества. Однако при этом возникает вопрос об особенностях территориального самоуправления, его основных видах, критериях самоуправляемости и их воплощении в конкретных организационных формах.

УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ

Человек — существо управляющее. Способность к управлению является одним из его родовых свойств. Он управляет имеющимися ресурсами, временем, домашними делами и пр., выстраивая определенную логику действий с целью удовлетворения своих потребностей. Однако способность к управлению возникает не сразу, а на одном из этапов в процессе освоения предметного мира, с которым человек находится в непрерывном взаимодействии. Чтобы научиться управлять элементарным составом этого мира или каким-то образом влиять на протекающие в его недрах процессы, индивид должен изучить этот мир и понять, как лучше адаптироваться к его изменяющейся природе, и каким образом он может быть полезен. Реализуя эти установки, постигая тайны окружающей действительности, человек начинает управлять фрагментами сложноорганизованного мира, разделяя свою управленческую деятельность на различные функциональные блоки.

Управление — это целеполагающая деятельность субъекта, направленная на получение запланированного результата через специально сформированную систему действий. Управление всегда ориентировано на сферу, находящуюся вне субъекта, способ воздействия на которую он должен раскрыть и реализовать.

Управление является ограниченным по времени процессом, позволяющим индивиду осуществить свои цели в среде, где существует множество возможностей и ограничений. Чтобы реализовать первые и нейтрализовать влияние вторых, он выстраивает модель поведения, призванную приблизить достижение цели посредством выполнения по меньшей мере четырех видов действий: наблюдения, разработки последовательности действий, контроля и регулирования. На стадии наблюдения осуществляется сбор и первичная обработка релевантной информации, выявление содействующих и противодействующих факторов влияния. Разработка последовательности действий предусматривает создание плана и графика достижения цели и задач. Контроль предполагает применение предварительно сформированной схемы промежуточных показателей, сопровождающих процесс достижения поставленной цели, а регулирование — порядок корректировки текущей деятельности и координации взаимоотношений участников процесса.

Необходимость в самоуправлении возникает тогда, когда объекты, ранее выступавшие предметом управленческих манипуляций, начинают проявлять себя как дополнительные центры управленческого влияния. Их действия в этом качестве могут осуществляться без какой-либо координации с деятельностью субъекта, оказывающего влияние на этот объект.

Самоуправление — это набор управленческих функций со стороны определенного субъекта, который, будучи объектом управления, способен реализовать их самостоятельно — либо полностью, либо частично. В отечественной научной литературе сформулированы основные признаки самоуправления, к которым следует отнести: самостоятельность, добровольность объединения граждан в социальную общность и формирование ее силами органов управления делами соответствующего сообщества, безусловно и безоговорочно ему подотчетных и подконтрольных; право на определение социальной общностью основных целей и направлений своей деятельности; наличие обязательных для нее пра-

вил поведения, закрепляемых в различного рода корпоративных стандартах [1, с. 99]

Самоуправление возможно в так называемых солидарных организациях, для которых характерно наличие трех других признаков: взаимности, транзитивности и согласия. Индивидуальные вклады в эти организации не основаны на чистом альтруизме, где индивид пренебрегает выгодой для себя от внесенного им вклада. Напротив, он надеется на взаимность со стороны контрагента, материальное благополучие которого также зависит от поведения других членов такой организации. Величина вклада обусловлена тем, в какой степени другие рассчитывают на получение выгоды от неявного контракта, таким образом позволяя компании достичь целей, в реализации которых лично заинтересованы.

Участие в принятии решений в солидарных организациях предполагает, что все их участники имеют сходные навыки и равный доступ к информации. Если подобное не практикуется из-за «ограниченной рациональности», коллеги могут счесть деятельность такой организации контрпродуктивной, создающей значительный уровень напряжения [2, р.10]. В небольших компаниях, применяющих простые технологии (индивидуально или в небольших группах), условия для создания таких отношений (взаимности) гораздо проще, чем в более крупных. Солидарная самоуправляемая организация невозможна в условиях неравноценного доступа к информации, различий в квалификации. Индивидуальный интерес не может быть замещен коллективным — их следует гармонизировать путем установления определенных институтов, содействующих формированию взаимности.

Взаимность — это готовность людей в социальной общности оказывать содействие друг другу на паритетной основе, располагая при этом предметом, в отношении которого такая готовность возникает. К примеру, это может быть необработанный участок территории или разрушенный мост, требующие объединения усилий. Отсутствие взаимности означает отчужденность людей, проживающих на локальной территории, их незаинтересованность в общем труде на благо решения актуальной проблемы.

Согласие как свойство самоуправления предполагает как способность членов организации идти на компромиссы при принятии общественно значимых решений, так и разработку правил и ограничений, закладываемых в основу механизма формирования и гармонизации их интересов. Согласие возможно

при условии соразмерного понимания членами солидарной организации содержания заключаемых сделок, равного доступа к получению необходимой для их сопровождения информации.

Транзитивность — признак самоорганизованности общности, позволяющий распространять среди участников различные виды социальных услуг через учрежденные ей институты без какой-либо административной поддержки сверху. Транзитивность отображает динамический аспект самоуправляемости, то есть ее ориентированность на воспроизводство общности и расширение ее элементного состава, а также сопутствует устойчивости коммуникационных связей при сохранении в общности определенных ролей и организации в ней порядка в распространении информации. Свойство транзитивности предполагает ограничения на возможное участие третьих сторон, процессы передачи несанкционированных потоков по внутренним каналам, осуществляемые вне контроля со стороны членов этого сообщества. Транзитивность объясняет диффузность границ между самоуправляемыми сообществами, их мобильность и готовность к преобразованиям.

Самоуправление имеет место в различных областях — производстве, культуре, социальной сфере и пр. Оно может быть корпоративным, отраслевым, территориальным и пр. Статус самоуправляющегося объект обретает тогда, когда становится автономным внутри сложившейся управляемой системы. При этом последняя, как правило, достигает такого состояния, когда ее дальнейшее функционирование возможно только через саморазвитие ее составных частей, благодаря которым она обретает способность трансформироваться в новое качество.

Первоначально самоуправление было больше присуще корпоративной сфере, являясь продуктом разложения крупных производственных систем, на относительно автономные специализированные подразделения. Развитие рабочего движения и появление профсоюзных организаций, нацеленных на консолидацию интересов наемных работников из различных производственных подразделений и их защиту перед работодателем, способствовало формированию корпоративного самоуправления [3]. Владельцы крупного бизнеса были вынуждены считаться с такими профессиональными объединениями вследствие увеличения их числа и укрепления влияния. Но что заставляет корпоративного руководителя, управляющего сетью подразделений,

отказаться от права регулировать процессы на этом уровне, предоставляя подразделениям возможность выполнять свои функции самостоятельно и под собственную ответственность? Причинами такой децентрализации можно назвать:

- невозможность контролировать в полной мере работу таких подразделений;
- высокий уровень затрат (материальных, организационных, кадровых и пр.) на администрирование управленческой деятельности;
- рост эффективности работы подразделений, действующих в автономном режиме.

Таким образом, логика развития промышленного производства, сопровождаемая дифференциацией номенклатуры производимой продукции, рассредоточением акционерного капитала и активизацией роли профсоюзов, содействовала расширению сферы корпоративного самоуправления.

Территориальное самоуправление является продуктом более позднего времени, сформировавшимся после возникновения сети национальных государств, а также осознания необходимости консолидации интересов государства и его регионов. Неспособность и неготовность государственных органов выстраивать исчерпывающий перечень контрольных мер для обеспечения стабильности в своих границах диктовали необходимость вовлечения в данный процесс региональных элит.

В качестве уступки последним государственная власть (в надежде на поддержку с их стороны) рассматривала предоставление регионам прав на самоуправление.

Самоуправление — это осуществление действий в рамках самого субъекта регулирования. Оно призвано развивать управляемую сферу изнутри, безотносительно реакции третьих сторон [4]. Таким образом, различие между управлением и самоуправлением можно трактовать так же, как и между внешним и внутренним целеполаганием. В режиме самоуправления объект управления одновременно выступает субъектом, тогда как в управлении первый отделен от второго определенной системой отношений.

Одной из важных методологических проблем выступает трансформация управления в самоуправление, в пределах которой передача подконтрольному субъекту определенной части административных функций позволяет ему получить преимущества от обретенной самостоятельности. Это означает, что представленные выше виды деятельности будут

осуществляться на более низком управленческом уровне, предполагающем замещение чисто административных функций мерами прямого гражданского участия.

СТАНОВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕ И РОССИИ

В рамках освоения территорий управленческая деятельность сталкивается с теми же ограничениями, что и на корпоративном уровне. Однако управление территориями предполагает учитывать не только корпоративную эффективность, но также социальные, экологические и другие вопросы.

С расширением сферы подконтрольности осваиваемых территорий возникают естественные трудности в отслеживании центральной властью разрастающихся окраин мир-системы, блокирующие ее способность подчинять местную знать.

Роль самоуправления как способа рационализировать управленческую деятельность на территориальном уровне лучше всего выразили М. и Р. Фридманы: «По мере того как сфера деятельности и роль правительства расширяются, охватывая более обширную территорию или население либо выполняя более широкий набор функций, связь между управляемыми и управляющими ослабляется. Граждане уже не могут получить достоверную информацию не только обо всех вопросах значительно расширившейся повестки дня, но даже о наиболее важных. Бюрократия, необходимая для функционирования правительства, все увеличивается и все больше вклинивается между гражданами и представителями, которых они выбирают. Она становится, с одной стороны, механизмом, при помощи которого особые интересы могут достигать своих целей, а с другой — носителем самостоятельного особого интереса, выступая, таким образом, важной составной частью нового класса». [5, с. 331]. Самоуправление представляется одним из возможных вариантов преодоления бюрократизма, обретения обществом способности самостоятельно принимать решения по актуальным для него вопросам.

Генезис территориального (местного) самоуправления был обусловлен в первую очередь переходом от феодальной организации к индустриальному обществу [6]. Средневековые города, становясь центрами самоуправления, концентрировали у себя материальные и производственные активы, регулируемые собственными правовыми института-

ми [7]. Происходили процессы децентрализации и в формате объединения городов. Образующиеся таким образом регионы приобретали особый политический статус, для которого характерны значительная автономия и развитые традиции местного самоуправления. Одним из первых продуктов такого процесса в Европе можно назвать формирование обширной территории, простирающейся от Италии на юге до Нидерландов на севере [8].

С возникновением Европейского Союза (ЕС) тенденция на расширение регионального самоуправления стала усиливаться. Регионы европейских стран получили право налаживать взаимодействие с централизованными фондами ЕС напрямую, минуя посредничество национальных правительств [9]. Однако региональное самоуправление ввели не все, а только чуть больше половины новых членов ЕС — государств Восточной Европы [10].

В научной литературе европейских стран дается разная оценка таких процессов. К примеру, в Словакии, по свидетельству Д. Лешки, создание в рамках новой регионализации восьми округов пользы не принесло, о чем свидетельствует отсутствие интереса граждан, малая явка избирателей на выборах в региональное правительство, а также тот факт, что различия между наиболее и наименее развитыми регионами страны не уменьшились [11]. В Польше, несмотря на имеющуюся с 2015 г. тенденцию к рецентрализации, такая установка не получила общественной поддержки. Многие местные сообщества этих стран посчитали наличие у регионов возможностей напрямую привлекать зарубежные инвестиции весьма благоприятной перспективой [12].

В итоге западные эксперты признают, что в ЕС пока не разработано ни одной последовательной исследовательской программы по региональному самоуправлению, позволяющей учитывать значительное разнообразие и социально-экономический уровень развивающихся в условиях территориального самоуправления регионов [13]. Гораздо более совершенной представляется система территориального самоуправления на уровне муниципальных образований, сложившаяся на основе глубоких традиций европейских городов. Самоуправление в Европе рассматривалось под призмой свободы и демократии и отражало стремление локальных сообществ воспользоваться этим правом для мобилизации населения на решение актуальных общественных проблем. В то же время далеко не в каждой

стране присутствует разделение на региональное и местное самоуправление — в условиях двухуровневой системы территориального управления (государство-провинция) оно лишено какого-либо смысла.

В России процесс формирования территориального самоуправления также складывался неоднозначно.

На исходе существования Советского Союза Законом «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹ была установлена модель местного самоуправления, не предусматривавшая четкого разделения органов государственной и местной власти. Согласно этому документу органами местного самоуправления наряду с районными, городскими, поселковыми и сельскими советами народных депутатов выступали областные и краевые органы власти, наделенные полномочиями по части организации на договорных началах хозяйственного и социально-культурного обслуживания районов и городов, проведения межтерриториальных мероприятий, финансового содействия сбалансированности местных бюджетов. Однако принятие Конституции РФ в 1993 г. позволило разделить систему государственного управления и местное самоуправление. 12-я статья основного закона страны, предусматривающая разделение полномочий органов государственной и местной власти, способствовала закреплению муниципального статуса исключительно за субрегиональными административно-территориальными единицами². В то же время неопределенность правового положения органа местного самоуправления и низкая бюджетная обеспеченность не позволяли самоуправляемым сообществам реально извлекать выгоду из своей деятельности. Кроме того, сложившаяся система межбюджетных отношений фактически спровоцировала укрупнение формата органов местной власти, вызвав резкое сокращение их численности (с 28 тыс. ед. до 12,5 тыс. ед. с конца 80-х гг. до вступления в силу положений 154-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в РФ» в 1996 г.³) и увеличение радиуса муниципального обслуживания населения. Основная часть муниципальных образований в этот период была представлена районами и городами.

Такой курс на реформу местного самоуправления в стране шел вразрез с базовыми принципами последнего, основу которых составляли сокращение социальной дистанции между властью и населением и вовлечение рядовых граждан в процессы управления местными сообществами. Поэтому одной из задач муниципальной реформы 2003 г., ознаменовавшейся принятием 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁴, стал возврат в организации местного самоуправления поселенческого уровня, создание двухуровневой системы организации местной власти с разведением полномочий между ее районными и поселенческими органами.

Тем не менее сложившиеся к середине первого десятилетия XXI в. экономические и геополитические тенденции не позволяли в рамках существующей системы бюджетного федерализма обеспечивать воспроизводство большей части созданных в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальных поселений. Намеченный в рамках проекта контрреформы 2024 г. переход к одноуровневой системе местного самоуправления (муниципальные и городские округа) будет способствовать резкому сокращению численности муниципальных образований и их пространственному расширению [14]. И здесь возникает важный методологический вопрос о границах самоуправляемости территории, ее правовом и экономическом содержании.

КРИТЕРИИ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Территория на локальном уровне обособливается внутри национально-государственного образования в соответствии с готовностью жителей к ее совместному освоению и установке опреде-

¹ Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». URL: <https://base.garant.ru/5228211/>

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Ст. 12. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ec531d2938f351bcb3a9b2f1b50a6f119eac231a/

³ Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/9436b4e0a8aef2b83c35f4a11ce3c1ee4fb26354/

⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://www.zakonrf.info/doc-15671746/>

ленных правил в ее границах. Обособление может осуществляться в соответствии с рядом критериев. Их по меньшей мере 7: *экономический, этнонациональный, геополитический, коммунальный, транстерриториальный, религиозный и классовый*. Выбор этих критериев обусловлен влиянием лежащих в их основе факторов как на формирование границ самоуправляемой общности, так и на ее способность самостоятельно (с ориентацией на собственные источники) ставить и решать общественно значимые цели.

Экономический критерий предполагает обособление территориального образования ради приобретения определенного материального преимущества, связанного с возможностью получения инвестиционных средств, льгот и преференций. К примеру, такой статус может быть предоставлен локальным сообществам в случае наделения их правами зоны свободной торговли и пр.

Благодаря *этнонациональному критерию* устанавливаются границы с учетом принадлежности членов сообщества к определенному этносу, национальному укладу. Это может найти отражение в некоторых нормативно-правовых актах поселения, его наименовании и степени автономности. Можно говорить как о моноэтнических поселениях, так и о тех, где сосредоточено более одной национальной общины.

Применение *геополитического критерия* проявляется в учреждении границ территориального образования, вызванного политическими интересами страны, соображениями безопасности, особенностями его географического положения (в первую очередь, приграничного). В соответствии с данным критерием территориальному образованию присваивается определенный правовой статус, позволяющий ему сочетать интересы местного сообщества с интересами национально-государственного образования.

Важная роль в определении границ муниципальных образований отводится *коммунальному критерию*, означающему способность сформированной на данной территории коммунальной инфраструктуры обеспечивать удовлетворение потребностей сообщества в жизненно важных ресурсах. Наличие такой инфраструктуры обуславливает параметры застройки и степень антропогенной освоенности территории.

Нельзя не отметить также значительную часть территориальных образований, сформированных

на основе объединения ранее независимо развивающихся поселений. Лежащий в основе такого процесса *транстерриториальный критерий* призван продемонстрировать преимущество, которое получают поселения от такого объединения.

Религиозный критерий проявляется в стремлении сообщества устанавливать правила с учетом господствующей на данной территории религии. В России, к примеру, ярко выражен профиль отдельных разновидностей ислама или христианства. Данный критерий, как правило, отражается в каком-либо муниципальном нормативно-правовом акте, но может быть представлен в традициях и обрядах, поощряемых членами сообщества.

Наименее институционально выраженным выступает *классовый критерий*, в соответствии с которым поселения разделяются по характеру застройки и коммунальному обеспечению (в соответствии с материальным и имущественным положением его жителей). Поскольку обеспечить классовую однородность на сформировавшейся за долгий период территории достаточно трудно, такого рода территориальные образования учреждаются на вновь застраиваемых участках и стремятся обрести определенную автономию в виде ТСЖ или ТОС. Интересный опыт развития такого поселения демонстрирует ТОС «Поселок Сокол» в Москве.

Каждому критерию соответствуют формальные и неформальные признаки, на основе которых могут быть идентифицированы различные виды локальных сообществ (см. *таблицу*).

Получая право на самоуправление, локальные сообщества самостоятельно решают целый ряд важных для себя задач, таких как:

- сохранение национальной и социокультурной идентичности;
- получение экономического преимущества перед другими территориальными образованиями;
- минимизация затрат на содержание коммунальной инфраструктуры;
- обеспечение защиты от проникновения на территорию несанкционированных потоков (людей и грузовых);
- обеспечение определенных социальных групп населения возможностью комфортного проживания с соизмеримым уровнем дохода;
- расширение возможностей для обустройства территории, повышения качества среды, подключения к коммунальным сетям и пр.

Таблица / Table

**Классификация видов локальных сообществ в соответствии с критериями самоуправления /
Classification of types of local communities in accordance with self-government criteria**

Критерий / Criterion	Характерные виды локальных сообществ / Characteristic types of local communities	Формы идентификации / Forms of identification
Этнонациональный	Аулы, улусы, национальные районы, села	Состав этнонациональных поселений утверждается законами субъектов федерации
Геополитический	Приграничная территория, геостратегическая территория	Стратегия пространственного развития РФ до 2025 г. устанавливает перечень геостратегических территорий и приграничных муниципальных образований, при модернизации социально-экономической сферы которых оказывается приоритетная государственная поддержка
Экономический	Территории опережающего развития, особые экономические зоны, зоны территориального развития	Перечень территориальных (муниципальных) образований соответствующего статуса устанавливается решениями органов федеральной и региональной власти
Классовый	Территории с высокой стоимостью и качеством жилья	Как правило, не имеет статуса административно-территориальной единицы, но идентифицируется по кадастровой и рыночной стоимости земельных ресурсов
Транстерриториальный	Муниципальные и городские округа	Учреждается решениями органов законодательной власти субъектов федерации путем преобразования и слияния административно-территориальных единиц первичного звена
Коммунальный	Хутора, горные и отдаленные села	Определяется законами субъекта федерации путем обособленного выделения отдельных административно-территориальных единиц на основе их положения к централизованной системе жизнеобеспечения
Религиозный	Поселения и районы преимущественно в Дагестане и Чечне, где значительную роль в обществе играют религиозные организации современного ислама (джума-мечети, медресе и пр.).	Статус муниципальных образований как религиозных поселений носит неформальный характер, поскольку законодательно исключает подмену светской власти религиозными институтами.

Источник / Source: составлено автором / Compiled by the author.

Тем не менее не все перечисленные выше критерии в равной степени задействованы в механизмах самоорганизации самоуправляемых сообществ – каждому региону свойственна своя модель. Общую картину обуславливают обстоятельства, находящиеся подчас за пределами проявления этих критериев.

Увеличение формата поселения как правило приводит к размыванию его гомогенности и, соот-

ветственно, ограничению действия многих названных критериев. Поэтому стремление к самоуправлению по мере увеличения площади территории муниципального образования может ослабевать.

Одним из ключевых и мало проработанных вопросов является определение границ самоуправления — от его решения зависит способность локального поселения решать свои задачи в качестве самоуправляемой единицы.

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ПРЕДЕЛ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Способность локального сообщества к реализации права на самоуправление определяется стремлением большинства членов сообщества к обретению самостоятельности, наличием внутренних резервов для саморазвития и задает параметры границ муниципальных образований и оптимальные пространственные рамки самоорганизации. Методологической базой для обоснования установки таких границ может стать *функциональный предел самоуправляемости* (ФПС).

Он отражает общественно принятые и рациональные пределы соотношения затрат в случае выбора модели централизованного управления сообществом или принятия решения об обретении им самостоятельности.

На исход такого выбора могут влиять как экономические, так и социальные факторы. Передача полномочий по решению вопросов местного значения на более высокий территориальный уровень для локального сообщества всегда сопряжена с риском утраты контроля за происходящими на его территории изменениями, несимметричным соотношением вклада в решение общегосударственных вопросов и получением «сверху» содействия в преодолении местных проблем. В то же время отказ от принципов самоуправляемости позволяет сконцентрироваться на исполнении наиболее значимых дел на местах. При этом большую часть своих полномочий локальное сообщество делегирует вышестоящим управленческим структурам.

Степень самоуправляемости муниципального образования можно оценить на основе нескольких показателей, таких как:

- доля собственных средств в расходах муниципального бюджета (используется в отчетности местных органов власти и хорошо идентифицируется);
- стоимостное выражение объема предоставляемых на территории муниципальных услуг (напрямую зависит от возможностей муниципального бюджета и емкости его социальной составляющей);
- доля участия граждан в принятии общественно значимых решений (отражает активность граждан в проведении общественных работ и их способность оперативно использовать средства внешних инвесторов).

Расходы, осуществляемые в режиме самоуправления, имеют, как правило, более узкий цикл и оцениваются в первую очередь с точки зрения решения текущих общественных задач.

Самоуправление является таким состоянием социальной системы, которое трансформирует индивидуальные установки в коллективный интерес, обеспечивающий удовлетворение потребностей каждого. Однако возможности по обеспечению такой гармонизации ограничены, и поддерживать ее при увеличении территории локального сообщества довольно сложно.

При определении ФПС следует ответить на вопрос: на каком территориальном уровне люди начинают рассматривать общественные проблемы как свои личные? Ведь чем он выше, тем более удаленными кажутся эти проблемы от повседневной жизни индивида.

Человек не имеет возможности справиться с большей их частью и в то же время становится менее восприимчивым к участию в их обсуждении. Утрата субъектом личного интереса к решению общественно значимых проблем местного значения влечет за собой опасность разбалансированности комплексного развития поселения, нарастание апатии граждан и зависимость от вышестоящей поддержки.

ВЫВОДЫ

Проведенный нами анализ позволил взглянуть на природу самоуправления как на исторически сложившийся цивилизационный феномен, имеющий определенные свойства и признаки. Такие его виды, как региональное, местное или территориальное общественное самоуправление, не отражают всего многообразия возможностей этой правовой формы, выступающей важнейшим инструментом саморазвития и самоорганизации общества. Это многообразие регламентируется определенным перечнем критериев, которые (как институционально, так и условно) характеризуют типы самоуправляемых сообществ. Образование последних представляет собой объективный процесс. Он регулируется органами государственной власти посредством предоставления льгот и преференций, обеспечивающих дополнительные права и свободы участникам разного рода соглашений. Далеко не всякое социальное сообщество может стать самоуправляемым и получить статус муниципального образования — для этого оно должно и обладать соответствующими свойствами.

ми и признаками. В статье подчеркивается роль ФПС как способа оценки территориального самоуправления в границах того или иного вида тер-

риториального образования, выделенного по степени самостоятельности в решении актуальных общественных задач.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено за счет гранта Минобрнауки России в форме субсидий из федерального бюджета на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития (соглашение от 12 июля 2024 г. № 075–15–2024–639).

ACKNOWLEDGEMENTS

The paper was carried out using a grant from the Ministry of Education and Science of Russia in the form of subsidies from the federal budget for the implementation of large-scale scientific projects in priority areas of scientific and technological development (agreement dated July 12, 2024 No. 075–15–2024–639).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Некрасов С. И. Самоуправление и автономия в России: территориально-властный аспект. *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2014;(5):95–112.
2. Brett E.A. The participatory principle in development projects: The costs and benefits of cooperation. *Public Administration and Development*. 1996;16(1):5–19. DOI: 10.1002/(SICI)1099–162X(199602)16:1<5::AID-PAD 854>3.0.CO;2–6
3. Cole G. Self-government in industry. Abingdon: Routledge; 2017. 340 p.
4. Палуш И. Территориальное самоуправление как принцип конституционализма. *Вестник Поволжского института управления*. 2010;(2):32–39.
5. Фридман М., Фридман Р. Свобода выбирать: наша позиция. Пер. с англ. М.: Новое издательство; 2007. 356 с.
6. Чихладзе Л. Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы. *Право и политика*. 2005;(9):52–80.
7. Мисаревич Н. В. Теоретические и правовые основы местного управления в период средневековья (X–XV века). *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки*. 2012;(5):118–124.
8. Бахарев Д. И. Историческое своеобразие Рейнского региона как одна из предпосылок возникновения еврорегионов. *Актуальные проблемы современных международных отношений*. 2017;(10):11–15.
9. Василенко С. А., Литвинчук А. Д. Перспективы развития концепции «Европа регионов» в 21 веке. *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2023;12(2):79–82. DOI: 10.57145/27128482_2023_12_02_17
10. Saarts T. Introducing regional self-governments in Central and Eastern Europe: Paths to success and failure. *Regional & Federal Studies*. 2019;30(5):625–649. DOI: 10.1080/13597566.2019.1598383
11. Leška D. Formation of regional level of self-government in the process of transformation in Slovakia. *Journal for Universal Excellence*. 2015;4(3): A1–A11. URL: <https://www.fos-unm.si/media/pdf/RUO/2015%203/8.pdf>
12. Sześciło D. Is there a room for local and regional self-government in the illiberal democracy? Struggle over recentralization attempts in Poland. *Studia Iuridica*. 2019;(79):166–179. DOI: 10.5604/01.3001.0013.1893
13. Trinn C., Schulte F. Untangling territorial self-governance — new typology and data. *Regional & Federal Studies*. 2022;32(1):1–25. DOI: 10.1080/13597566.2020.1795837
14. Леонов С. Н., Барабаш Е. С. Финансовые и структурные перспективы реформы местного самоуправления в России. *Известия Байкальского государственного университета*. 2023;33(1):46–56. DOI: 10.17150/2500-2759.2023.33(1).46-56

REFERENCES

1. Nekrasov S. I. Self-government and autonomy in Russia: Territorial and power aspect. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk = Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 2014;(5):95–112. (In Russ.).

2. Brett E.A. The participatory principle in development projects: The costs and benefits of cooperation. *Public Administration and Development*. 1996;16(1):5–19. DOI: 10.1002/(SICI)1099–162X(199602)16:1<5:: AID-PAD 854>3.0.CO;2–6
3. Cole G. Self-government in industry. Abingdon: Routledge; 2017. 340 p.
4. Palush I. Territorial self-government as a constitutionalism principle. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya = Bulletin of the Volga Region Institute of Administration*. 2010;(2):32–39. (In Russ.).
5. Friedman M., Friedman R. Free to choose: A personal statement. The classic inquiry into the relationship between freedom and economics. New York, NY: Houghton Mifflin Harcourt Publ. Co.; 1990. 338 p. (Russ. ed.: Friedman M., Friedman R. Svoboda vybirat': nasha pozitsiya. Moscow: Novoe izdatel'stvo; 2007. 356 p.).
6. Chikhladze L. T. Historical and theoretical aspects of the development of local self-government and local government in European states. *Pravo i politika = Law and Politics*. 2005;(9):52–80. (In Russ.).
7. Misarevich N. V. The theoretical and legal bases of local management in the Middle Ages (X–XV centuries). *Vestnik Polotskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = Vestnik of Polotsk State University. Part D. Economic and Law Sciences*. 2012;(5):118–124. (In Russ.).
8. Bakharev D. I. The historical peculiarity of the Rhine region as one of the reasons for the appearance the Euroregion. *Aktual'nye problemy sovremennykh mezhdunarodnykh otnoshenii*. 2017;(10):11–15. (In Russ.).
9. Vasilenko S. A., Litvinchuk A. D. Prospects for the development of the concept “Europe of regions” in the 21st century. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie = ASR: Economics and Management (Azimuth of Scientific Research)*. 2023;12(2):79–82. (In Russ.). DOI: 10.57145/27128482_2023_12_02_17
10. Saarts T. Introducing regional self-governments in Central and Eastern Europe: Paths to success and failure. *Regional & Federal Studies*. 2019;30(5):625–649. DOI: 10.1080/13597566.2019.1598383
11. Leška D. Formation of regional level of self-government in the process of transformation in Slovakia. *Journal for Universal Excellence*. 2015;4(3): A1–A11. URL: <https://www.fos-unm.si/media/pdf/RUO/2015%203/8.pdf>
12. Sześciło D. Is there a room for local and regional self-government in the illiberal democracy? Struggle over recentralization attempts in Poland. *Studia Iuridica*. 2019;(79):166–179. DOI: 10.5604/01.3001.0013.1893
13. Trinn C., Schulte F. Untangling territorial self-governance — new typology and data. *Regional & Federal Studies*. 2022;32(1):1–25. DOI: 10.1080/13597566.2020.1795837
14. Leonov S. N., Barabash E. S. Financial and structural prospects of local government reform in Russia. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*. 2023;33(1):46–56. (In Russ.). DOI 10.17150/2500-2759.2023.33(1).46-56

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



Олег Михайлович Рой — доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, Екатеринбург, Россия

Oleg M. Roy — Dr. Sci. (Sociological), Prof., Leading Researcher, Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

<https://orcid.org/0000-0003-1885-7865>

roi_omsk@mail.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила в редакцию 15.10.2024; после рецензирования 16.12.2024; принята к публикации 30.01.2025. Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 15.10.2024; revised on 16.12.2024 and accepted for publication on 30.01.2025.

The author read and approved the final version of the manuscript.