

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.553:330.16
DOI: 10.26456/vtpravo/2025.4.024

Интересы местного сообщества как конституционно-правовая ценность

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье рассматриваются вопросы определения интересов местного сообщества как конституционно-правовой ценности. Местное сообщество – первичный субъект местного самоуправления является выражителем своих интересов, которые призваны определять развитие местного самоуправления как формы публичной власти. Рассмотрение интересов местного сообщества как конституционно-правовой ценности осуществляется на основе анализа существующих подходов к определению содержания понятия «конституционная ценность», а также вопросов иерархической структуры таких ценностей. Доказывается необходимость характеристики интересов местного сообщества как конституционно-правовой ценности, являющейся базовой для формирования и реализации местного самоуправления как основы конституционного строя.

Ключевые слова: местное самоуправление, интересы местного сообщества.

В правовом регулировании и организации местного самоуправления в Российской Федерации проходит очередная серьезная реформа, которая заставляет обратиться к анализу центральных понятий данного института. Одним из основополагающих понятий, определяющих природу местного самоуправления, является понятие «интересы населения муниципального образования», или «интересы местного сообщества». Категория «интерес» была закреплена в самом определении местного самоуправления, прописанном в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) [2]. Согласно ст. 1 названного акта местное самоуправление в Российской Федерации рассматривалось как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. В определении местного самоуправления в Федеральном законе от 20.03.2025 г. № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33) [1], пришедшем на смену Федеральному

закону № 131-ФЗ, нет указания на то, что муниципальная публичная власть осуществляется, исходя из интересов населения. Однако в ст. 4 этого акта, закрепляющей принципы правового регулирования местного самоуправления, установлено, что оно должно учитывать социально-экономические, природно-климатические, территориальные и иные особенности местности, а также исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и обеспечивать решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. То есть самоорганизация граждан должна осуществляться в интересах самих граждан.

Следует обратить внимание на смену акцента законодателя в определении роли интересов населения в осуществлении местного самоуправления. Если прежний Федеральный закон № 131-ФЗ обозначал местное самоуправление как форму осуществления власти, исходящей из интересов населения, то в Федеральном законе № 33 законодатель ограничивается лишь указанием на то, что местное самоуправление призвано обеспечивать решение задач в интересах населения соответствующей территории, т. е. в интересах местного сообщества. Другими словами, законодатель призывает местное самоуправление учитывать интересы населения, но не рассматривает эту форму публичной власти как форму, реализация которой осуществляется, исходя из интересов населения. Таким образом, интересы населения из категории, лежащей в основе природы местного самоуправления, перешли в категорию, «сопутствующую» механизму осуществления местного самоуправления.

Обеспечение, охрана и защита интересов населения – задача теперь не только органов местного самоуправления, но и органов государственной власти, поскольку эти два вида органов, организационно обособленных друг от друга, согласно ст. 132 Конституции РФ, входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Конституционная формула о единстве системы публичной власти, функционирующей с целью «наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», вызывает один вопрос: а само население может обеспечить решение задач публичной власти, источником которой оно является, в своих собственных интересах? Если обратиться к законодательному регулированию местного самоуправления, то ответом на этот вопрос будут нормы, закрепляющие значительный ряд форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако это лишь формы участия его, этого населения, в решении задач местного самоуправления, формы выявления его мнения, которое в идеале должно быть учтено

органами местного самоуправления при принятии собственных решений. При этом четких правовых гарантий учета мнения населения при решении вопросов местного значения (вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения), практически нет. Хотя, как справедливо считает Н.С. Бондарь, «само по себе местное самоуправление является диалектическим единством институтов гражданского общества, правового положения личности и организации публичной власти» [12, с. 14]. Тема соотношения гражданского общества и государства поддерживается и Г.А. Гаджиевым, который подчеркивает значение гражданского общества и государства как важнейших общечеловеческих ценностей [14, с. 18].

В этой связи есть необходимость рассмотреть категорию «интересы местного сообщества» как конституционно-правовую ценность, как основу развития местного самоуправления – элемента системы публичной власти, соотнести это понятие с такими категориями, как «публичный интерес», «государственный интерес».

Но прежде чем говорить об интересах населения муниципального образования, следуя методу последовательного анализа от общего к частному, необходимо обратиться к исследованию самого понятия «интерес». Этому посвящены были работы многих ученых. Принято считать авторами идеи «социологии интересов» Э. Дюркгейма, М. Вебера и их последователей, которые через эту категорию пытались осмысливать те социальные процессы, которые происходили в начале XX века. Анализ категории интереса шел преимущественно в контексте поиска индивидуальных механизмов формирования частных интересов личности как субъекта, осуществляющего свою деятельность в обществе, имеющем общие интересы. Согласно идеям, высказанным Вебером и Дюркгеймом историю творят рядовые люди, обладающие мотивацией, интересами, потребностями и ценностными ориентациями [15, с. 27–30]. Этот подход актуален и в наши дни, поскольку население, интересы которого определяют направление развития муниципального образования, является само субъектом, в том числе реализующим эти интересы (или, во всяком случае, обладающим установленными законом правами на обеспечение своих интересов).

Целью деятельности муниципального хозяйства является именно социальное благополучие населения, обслуживание его интересов. И здесь возникает вопрос: каковы интересы населения? Очевидно, что население неоднородно, оно имеет определенную структуру, которая изменяется в связи с развитием общества, экономическими преобразованиями, иногда в связи с геополитическими изменениями, происходящими в мире. Поэтому необходимо рассматривать интересы населения муниципального образования как совокупность интересов тех социальных групп, которые формируют это население.

Однако, если говорить об интересах населения муниципального образования как муниципального сообщества, то можно вести речь о том, что в этом случае интересы людей, к какой бы группе они не принадлежали, могут быть общими.

Обращаясь к той же социологии, можно найти характеристику интереса как осознанной потребности, а также реальной причины социальных действий. И этот тезис абсолютно прослеживается и в законодательстве о местном самоуправлении, в соответствии с которым существует достаточно широкий круг организационно-правовых форм защиты интересов населения в виде форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В этой связи такая категория, как «интересы местного сообщества», может быть определена как конституционная ценность, лежащая в основе организации и функционирования местного самоуправления. При этом следует отметить, что на сегодняшний день существует множество подходов к определению понятия конституционной ценности. Н.А. Богданова рассматривает конституционные ценности как понятие или логическое обобщение, которое отражает наиболее значимые устойчивые свойства и признаки группы явлений конституционно-правовой действительности [10, с. 164]. Г.Б. Ройzman под конституционными ценностями предложил понимать «совокупность универсальных и приоритетных социальных принципов (целей, установок), формализованных в Основном Законе и (или) исходящих из результата конституционно-оценочной деятельности судебных органов конституционного контроля, обеспечивающих оптимальное развитие личности, общества и государства на основе баланса частных и публичных интересов» [20, с. 8]. Е.В. Ереклинцева предлагает определять конституционные ценности как совокупность универсальных и приоритетных социальных принципов [16, с. 12].

Обобщая имеющиеся подходы к определению понятия «конституционные ценности», В.М. Бурла определяет их как «наиболее значимые для конкретного государственно организованного общества на определенном историческом этапе социальные ценности (цели, приоритеты, принципы организации и деятельности государства)» [13, с. 16]. Давая такое определение, указанный автор подчеркивает приоритетность конституционных ценностей.

Конституция признает и гарантирует в Российской Федерации местное самоуправление, в основе которого лежит интерес местного сообщества. При этом понятие «местное сообщество» законодательно не закреплено. Более того, федеральные законы о местном самоуправлении разных лет использовали и используют несколько терминов: «население муниципального образования», «граждане, проживающие в муниципальном образовании», «жители муниципального образования» и т. п.

В этой связи в науке муниципального права не раз давались определения понятию «местное сообщество». Так, оно иногда определяется как сообщество людей, проживающих на определенной территории и объединенных общими интересами в решении вопросов жизнедеятельности [19, с. 14]. Либо местным сообществом называют группу людей, проживающих совместно на ограниченной территории и потому связанных общими интересами [22, с. 173]. Местное сообщество рассматривается и в качестве организованной социальной группы, обладающей набором таких признаков, как общность индивидов в группе, организационная власть, наличие цели» [8, с. 13–14]. Местному сообществу присущ и особый статус – субъект местного самоуправления, формируемый по признаку не психологической, а политико-территориальной связи, «локализованной по территориальному признаку общности в целях решения проблем жизнеобеспечения посредством демократического действия» [9, с. 3].

Используется понятие «местное сообщество» и в правовых позициях Конституционного Суда РФ. В частности, термин «местное сообщество» встречается в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 г. № 7-П; от 26.06.2014 г. № 19-П; от 01.12.2015 г. № 30-П.

Н.С. Бондарь характеризует «местное сообщество» как более точное определение по сравнению с «территориальным коллективом», и при этом отмечает, что в основе соединения жителей в местное сообщество положено «наличие у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания» [11, с. 91]. Именно наличие общего интереса и является тем объединяющим фактором, который и формирует местное сообщество. Поэтому интерес местного сообщества первичен по отношению к местному самоуправлению как конституционной ценности, и в этой связи нельзя местное самоуправление рассматривать вне такой конституционной ценности, как интересы местного сообщества.

Весьма точным выражением конституционно-правового содержания местного самоуправления является его характеристика О.А. Кожевниковым, который подчеркивает, что именно от самой близкой к населению власти зависит уровень доверия населения ко всей системе публичной власти и уровень удовлетворения ее действиями для каждого жителя той или иной территории [17, с. 50]. Без учета и удовлетворения интересов населения муниципального образования нет смысла в организации и функционировании всей системы публичной власти.

В основе любого законного интереса лежит потребность. Описанием потребностей как таковых, их классификацией и установлением последовательности в их удовлетворении широко занимается управленческая наука. Разные категории потребностей формируют и разные интересы. При этом роль государства в лице его институтов (в том числе института местного самоуправления) состоит в учете

разнообразных потребностей, формировании инструментов их защиты и удовлетворения.

Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти определяет и близость общегосударственных вопросов и местных интересов. Более того, они неразрывно связаны. Интересы непосредственного жизнеобеспечения населения неразрывно связаны с общегосударственными вопросами: каждый житель муниципального образования имеет потребности, такие как качественные дороги, комфортное уличное освещение, тепло в домах, организация досуга и прочее. И в обеспечении этих потребностей, защите соответствующих интересов участвует не только муниципальное образование, но и государство в целом.

Тенденция развития законодательства о современной системе публичной власти свидетельствует о фактическом интегрировании местного самоуправления в государственное управление (об этом свидетельствуют как некоторые конституционные положения, так и положения современного законодательства об организации государственной власти субъектов Российской Федерации и местном самоуправлении). И как справедливо отмечают Е.С. Кочухова и В.С. Мартынов, органы местного самоуправления, будучи фактически встроенными в механизм государственной власти, фактически утратили роль выразителей воли местных сообществ [18, с. 53].

Такая ситуация демонстрирует, что отсутствие механизма реализации и обеспечения такой конституционной ценности, как интересы местного сообщества, ведут к выхолащиванию ценности самого института местного самоуправления.

В этой связи возникает вопрос о необходимости баланса интересов государственного уровня (всероссийских или региональных) и интересов местных, т. е. интересов каждого отдельно взятого муниципального образования, которое должно являться выразителем интересов местного сообщества. Для достижения такого баланса необходимо, наличие у местного самоуправления, во-первых, полномочий на самостоятельное решение вопросов защиты интересов жителей, а именно интересов, обусловленных потребностями непосредственного жизнеобеспечения местного населения, и, во-вторых, полномочий на участие в подготовке решений органов государственной власти, затрагивающих интересы этих жителей. Поскольку единая система публичной власти – это механизм управления в государстве, без такого взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти эта система работать не сможет.

О том, что названные интересы касаются не только муниципальных образований и их населения, свидетельствует принятие на федеральном уровне стратегических документов: Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.; Стратегия

пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.; Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.; Стратегия в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 г.; Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 г. [3–7].

Таким образом, национальные проекты и стратегические документы, направленные на их реализацию, имеют целью защиту интересов населения всей страны и интересов каждого местного сообщества. Органы местного самоуправления, реализуя свою функцию организационно-правового обеспечения участия населения в осуществлении местного самоуправления, должны обеспечивать обратную связь населения муниципального образования с органами публичной власти в рамках реализации национальных проектов и стратегий.

Поскольку в основе стратегических документов лежат интересы населения, большое значение имеет вопрос о выявлении такого интереса, поиске тех форм, которые позволяют объективно выявить такой интерес. В этой связи повышается значение тех форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые получили законодательное закрепление, а также правотворческая деятельность муниципальных образований, направленная на создание таких нормативных правовых актов, которые могли бы способствовать наилучшему порядку выявления мнения населения по вопросам непосредственного жизнеобеспечения в муниципальном образовании.

К сожалению, в Федеральном законе № 33 сократилось число форм осуществления населением местного самоуправления, а в ряде случаев сузилась возможность их применения. Так, исчезли правотворческая инициатива, голосование по отзыву депутата, обращения граждан, что сокращает возможности влияния населения на органы муниципальной публичной власти. В связи с изменением территориальной организации местного самоуправления, предлагаемой в новом Законе, проведение схода предусмотрено только по введению и использованию средств самообложения граждан и выдвижению кандидатуры старосты сельского населенного пункта. Все это приведет лишь к сокращению возможностей влияния населения на органы местного самоуправления, а, соответственно, обеспечения интересов местного сообщества.

Более того, такие действия законодателя разрушают местное сообщество. В условиях муниципального образования это местное сообщество фактически состоит из ряда иных более мелких сообществ: жители подъезда, многоквартирного дома, микрорайона, поселка и т. п. Поэтому, когда жители этих территорий, которые являются по Федеральному закону территориями действия территориального

общественного самоуправления, реализуют свои интересы, они одновременно заинтересованы и в том, чтобы были созданы благоприятные условия непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения на всей территории муниципального образования, т. е. наиболее эффективно решались вопросы местного значения.

В условиях современного развития российского государства возможно использовать новые технологии выявления территориальных, хозяйственных, экономических и финансовых интересов, объединяющих муниципальное сообщество, и с условием этого реализовать предусмотренные Федеральным законом нормы, направленные на необходимое выявление мнения населения (его интересов) при решении таких вопросов, как, например, территориальная реорганизация муниципального образования, изменение его границ, определение системы муниципальных органов и др. И с этой целью необходимо не сокращать число форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, а развивать их путем выработки наиболее оптимальных моделей правового регулирования этих форм на уровне муниципальных образований.

Список литературы

1. Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Указ Президента РФ от 29.05.2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Указ Президента РФ от 16.10.2019 г. № 501 «О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Указ Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Распоряжение Правительства России от 29.05.2015 г. № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года // СПС «КонсультантПлюс».
7. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р (ред. от 30.09.2022 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Бабичев И.В., Решетников О.В. Местные сообщества как одна из основ и адресатов гражданской институциональной модернизации в современной России // Местное право. 2019. № 2. С. 3–14.
9. Баженова О.И. Местное сообщество как субъект местного самоуправления: между социальным и конституционно-правовым // Местное право. 2024. № 4. С. 3–14.
10. Богданова Н.А. Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 334 с.
11. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. 352 с.
12. Бондарь Н.С. Обеспечение баланса власти и свободы - главная задача конституционного правосудия // Проблемы совершенствования российского законодательства. М., 2005. 93 с.
13. Бурла В.М. Конституционные ценности как научная категория: проблемы дефиниции, формализации, систематизации // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 3. С. 11–26.
14. Гаджиев Г.А. Новые конституционные ценности: концепция устойчивого экономического роста с точки зрения юридической капитализации // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 16–28.
15. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / пер. с фр. А.Б. Гофмана, прим. В.В. Сапова. М.: Канон, 1996. 432 с.
16. Ереклинцева Е.В. Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 25 с.
17. Кожевников О.А. Местное самоуправление как конституционно-правовая ценность: от истоков к современному состоянию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 4. С. 49–55.
18. Кочухова Е.С., Мартынов В.С. Креативный город или право на город: альтернативы урбанистического развития в российском контексте // Антиномии. 2019. Т. 19, Вып. 2. С. 45–62.
19. Лапин В.А. Ценности групповых интересов и трансформация российского общества // Социологические исследования. 1997. № 3. С. 14–24.
20. Ройzman Г.Б. Ценности в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 25 с.
21. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития: Монография / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. М.: Норма; Инфра-М, 2017. 447 с.
22. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Лаврова Т.Г. Теории местного экономического развития: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2013. 102 с.

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Interests of the local community as a constitutional and legal value

N.A. Antonova

Tver State University, Tver

The article discusses the issues of defining the interests of the local community as a constitutional and legal value. The local community, the primary subject of local self-government, is the representative of its interests, which are designed to determine the development of local self-government as a form of public authority. Consideration of the interests of the local community as a constitutional and legal value is carried out on the basis of an analysis of existing approaches to defining the content of the concept of "constitutional value", issues of the hierarchical structure of such values. The necessity of characterizing the interests of the local community as a constitutional value, which is the basis for the formation and implementation of local self-government as the basis of the constitutional system, is proved.

Keywords: *local government, interests of the local community.*

About author:

ANTONOVA Nana – the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33,), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Интересы местного сообщества как конституционно-правовая ценность // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2025. № 4 (84). С. 24–33.

Статья поступила в редакцию 10.10.2025 г.

Подписана в печать 10.12.2025 г.