

Научная статья

УДК 342

DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-1-14-21

Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход

Наталья Васильевна Козлова

Сибирский университет потребительской кооперации
Новосибирск, Россия

koznv@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6607-4158>

Аннотация

На основе диалектического подхода исследуются интересы населения муниципальных образований как конституционно-правовая категория. Научной новизной является их рассмотрение в триединстве духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия населения. Обосновывается синергетическая эффективность данного триединства через непосредственную устойчивую связь элементов триады. Гармония между всеми интересами важна для повышения качества жизни в муниципальных образованиях. Поэтому документы стратегического планирования должны быть консолидированными, затрагивающими все три группы потребностей населения и предусматривающими их синхронизировано обеспечение каждым уровнем публичной власти. Только в этом случае возможно достижение главной конституционной цели – эффективного решения задач в интересах населения органами публичной власти.

Ключевые слова

интересы населения муниципального образования, триединство, синергетическая эффективность, муниципальное образование, публичная власть, стратегии развития

Для цитирования

Козлова Н. В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18, № 1. С. 14–21. DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-1-14-21

The Interests of the Population of the Municipality from the Position of Dialectical Trinity

Natalya V. Kozlova

Siberian University of Consumer Cooperation
Novosibirsk, Russian Federation

koznv@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6607-4158>

Abstract

This article examines the interests of the population of municipalities as a constitutional and legal category on the basis of a dialectical approach. The scientific novelty is their consideration in the trinity of spiritual and moral values, energy and information needs and material and technical well-being of the population. The synergetic effectiveness of this trinity is substantiated through the direct stable connection of the elements of the triad. Harmony between all interests is important for improving the quality of life in municipalities. Therefore, strategic planning documents should

© Козлова Н. В., 2022

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18, № 1. С. 14–21
Juridical Science and Practice, 2022, vol. 18, no. 1, pp. 14–21

be consolidated, affecting all three groups of needs of the population and providing for their synchronized provision by each level of public authority, only in this case it is possible to achieve the main constitutional goal – the effective solution of tasks in the interests of the population by public authorities.

Keywords

interests of the population of the municipality, trinity, synergetic efficiency, municipal formation, public authority, development strategies

For citation

Kozlova N. V. The Interests of the Population of the Municipality from the Position of Dialectical Trinity. *Juridical Science and Practice*, 2022, vol. 18, no. 1, pp. 14–21. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2022-18-1-14-21

Поправки, внесенные в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, закрепили достаточно важное предназначение органов публичной власти – эффективное решение задач в интересах населения соответствующей территории.

Категория «интересы» стала конституционно-правовой, но норма-дефиниция не определена. Руководствуясь триединством всеобщего метода научного познания «интересы населения муниципального образования» понимаются как единство духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия, обуславливающих высокое качество и уровень жизни человека и гражданина в муниципальном образовании, учитываемых органами публичной власти при принятии управленческих решений.

Интересы населения находят детализацию в стратегиях развития, концепциях, планах развития территорий, где не всегда соблюдается баланс его интересов исходя из принципа триединства, а соответственно, не работает и объективный закон устойчивого развития.

Принцип триединства давно используется в различных науках (философия, психология, социология, экономика, педагогика) для раскрытия отдельных явлений. В праве применяется при раскрытии типов правопонимания и правовых институтов. В частности, профессор В. С. Нерсисянц определял, что «содержание либерально юридической концепции составляет последовательная конкретизация этого сущностного принципа права – формального равенства, выраженного *триединством* равной меры, свободы и справедливости...» [1, с. 222]. Рассматривая юридическое учение о преступлении в *триединстве*, профессор М. П. Чубинский уточняет, что «расширенная наука уголовного права должна состоять из уголовной догматики, уголовной политики и уголовной этиологии» [2, с. 80]. Профессор С. Э. Либанова обосновывает, что необходимо «законодательно признать зарождение принципиально новой адвокатуры и зафиксировать ее *триединый* статус как канонической (идеальной), защищающей интересы не только членов своей корпорации, но и всех членов общества, а также самого гражданского общества профессионально и квалифицированно перед органами системы публичной власти на принципах нравственности и власти права» [3, с. 87]. С. А. Мосин утверждает, что «понимание сущности конституционного принципа в его правовом *триединстве* позволяет законодателю, в том числе, выявлять и нормативно закреплять конкретизирующие конституционные принципы правовые аспекты, тем самым более точно осуществлять правовое регулирование, выстраивать законотворческую деятельность в зависимости от актуальных потребностей правовой действительности» [4, с. 52]. Е. И. Алексеевская определяет, что «механизм исправления судебных ошибок обладает диалектическим *триединством*» [5, с. 43]. Профессор Н. С. Бондарь раскрывает «ценностное *триединство* онтологических компонентов Конституции Российской Федерации» [6, с. 202]. Разделяя подходы ученых к использованию категории триединства, рассмотрим интересы населения муниципального образования с использованием данной концепции.

Профессор А. М. Васильев утверждал, что «материалистическая диалектика – методологическая основа научного оперирования правовыми понятиями и категориями, база осмысления прикладной логики правовой теории» [7, с. 263]. Профессор Д. А. Керимов, раскрывая структурно методологию, обозначал высшим уровнем «диалектико-мировоззренческий, определяющий главные направления и общие принципы познания в целом» [8, с. 86], вслед-

ствие этого, категория «интересы населения муниципального образования» исследуется с помощью диалектического подхода.

Таким образом, организация системы в триединстве обеспечивает ее устойчивое синергетическое развитие, так как между двумя составляющими всегда есть связующее звено. Диалектическое триединство предполагает, что составляющие элементы взаимно пересекаются и переходят друг в друга. Закономерности развития системы интересов, ее целостность, равновесие зависят от того, как реализуются неравные, но в то же время взаимосвязанные духовно-нравственные ценности, энергоинформационные потребности и материально-техническое благополучие населения. Каждый элемент системы воздействует на другие два, а они, в свою очередь, реагируют на данное воздействие.

Как справедливо указывает профессор И. А. Кравец, «индикатором успешности государственных преобразований и политико-правовых трансформаций выступает степень удовлетворенности населения деятельностью государства» [9, с. 82]. А данное обстоятельство возможно только при удовлетворении всех групп интересов населения муниципального образования.

При рассмотрении интересов населения через категорию триединства выделяются три группы интересов: духовно-нравственные, энергоинформационные и материально-технические. Данные группы интересов рассматриваются только в совокупности, в рамках триады и по отдельности не могут, так как только в этом случае будет синергетический эффект. Вследствие этого необходимо определить, что понимается под каждым из видов, какие варианты потребностей они содержат:

- энергоинформационные включают в себя энергетику, информатизацию, окружающую среду, в частности вопросы, касающиеся экологической безопасности, здравоохранения, градостроительства и архитектуры, сельского хозяйства, производства пищевых продуктов, правоохранительной деятельности, информационной безопасности и т. п. Таким образом, определяют качество среды обитания. Стратегические документы обеспечивают реализацию и защиту данных интересов: Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года¹, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года², Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года³, 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 года⁴;
- духовно-нравственные – научно-познавательные потребности: наука, образование, искусство, культура; спорт как потребность укрепления здоровья, трудовая деятельность как потребность самореализации и финансового обеспечения, взаимодействие с другими субъектами, возможность создания общественных организаций. Реализуются через Стратегию развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года⁵, Стратегия развития

¹ Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: указ Президента РФ от 29.05.2020 № 344 // СЗ РФ. 2020. № 22. Ст. 3475.

² Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р // СЗ РФ. 18.02.2019. № 7. Ст. 702.

³ О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

⁴ 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: указ Президента РФ от 16.10.2019 № 501 // СЗ РФ. 2019. № 42. Ст. 5892.

⁵ Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р // СЗ РФ. 2015. № 23. Ст. 3357.

спортивной индустрии до 2030 года⁶, Стратегия развития библиотечного дела на период до 2030 года⁷ и определяют благосостояние населения соответствующей территории;

- материально-технические – производство, экономика, экономические блага, денежный капитал, производственные блага, предпринимательство, товары, услуги, жилье и др. Они направлены на развитие экономического потенциала территории и обеспечиваются Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года⁸, Стратегией развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года⁹ и т. д.

Синергетическая эффективность этого триединства определяется только через непосредственную устойчивую связь элементов триады, где взаимодействие работает по принципу прямой и обратной связи, одновременно:

- во-первых, за счет роста синергетического эффекта соблюдаются интересы населения, а соответственно улучшается качество жизни в муниципальном образовании;
- во-вторых, развитие муниципального образования становится устойчивым и эффективным, так как интересы населения удовлетворены;
- в-третьих, активно используются формы взаимодействия органов публичной власти, а следовательно, эффективно решаются задачи в интересах населения соответствующей территории.

С точки зрения И. К. Ларионова, «три фундаментальными элементами жизнеуществования человеческого общества, образующими триединство (триаду), являются система общественного воспроизводства, состоящего, в свою очередь, из воспроизводства производительных сил общества, системы общественных отношений, народонаселения; фундаментальных трансформационных процессов, выражающихся в перерастании индустриального общества в информационное, глобализации, а также нарастании мирового экологического кризиса; мотивации жизнедеятельности людей, которая объединяет духовную, социально-культурную и экономическую мотивации» [10, с. 346]. Таким образом, при определении мотивации жизнедеятельности людей, автор выделяет три сферы, но не все компоненты интересов закладывает, а берет только базовые, раскрывая модель взаимодействия трансформационных процессов, системы общественного воспроизводства, мотивации жизнедеятельности людей.

Во избежание нарушения баланса интересов «общество – личность – государство» при разработке планов, стратегий и концепций развития, органам публичной власти следует взаимодействовать с гражданским обществом, учитывая, что в программных документах закрепляются интересы населения муниципального образования. Соответственно, обязательными становятся различные формы обсуждения концептуальных положений с представителями гражданского общества, что способствует обеспечению баланса интересов всех субъектов правоотношений и их эффективному урегулированию. Итоги обсуждения концептуальных положений должны иметь обязательный характер для органов местного самоуправления и закрепляться в нормативно-правовом акте.

В стратегических документах, согласно законодательству о стратегическом планировании, акцент делается в основном на экономический и социальный аспекты. Но в этом случае не затрагиваются все три группы потребностей населения муниципального образования: духовно-нравственные, энергоинформационные и материально-технические. В частности, в Стратегии социально-экономического развития города Новосибирска на период до 2030 го-

⁶ Об утверждении Стратегии развития спортивной индустрии до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 03.06.2019 № 1188-р // СЗ РФ. 2019. № 24. Ст. 3111.

⁷ Об утверждении Стратегии развития библиотечного дела на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 13.03.2021 № 608-р // СЗ РФ. 2021. № 42. Ст. 2072.

⁸ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁹ Об утверждении Стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 07.07.2017 № 1455-р // СЗ РФ. 2017. № 29. Ст. 4413.

да ¹⁰ отдельные контрольные показатели – «Оборот розничной торговли (без субъектов малого предпринимательства)», «Объем инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства)» и др., не учитывают долю участия субъектов малого предпринимательства в экономическом развитии муниципального образования. Соответственно органы местного самоуправления не будут заинтересованы в поддержке и развитии малого бизнеса, учете его интересов в полном объеме как субъекта гражданского общества, что является нарушением баланса интересов.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации ¹¹ постулирует духовно-нравственные ценности, которые должны найти отражение в консолидированных документах развития на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с дальнейшей реализацией через программы развития. Необходимо учитывать, что формирование системы духовно-нравственных ценностей консолидирует народ, поэтому в муниципальных программах должны закладываться духовно-нравственные ценности, проявляющиеся через народовластие.

Вследствие того, что реализация отдельных проектов и программ затрагивает вопросы местного значения, а у органов местного самоуправления имеются полномочия в следующих сферах: дорожная деятельность; жилищные отношения; коммунальное хозяйство; образование; охрана здоровья и окружающей среды, природопользование; библиотечное обслуживание и т. д. Следовательно, органы местного самоуправления должны учитывать положения национальных проектов и в то же время взаимодействовать с органами государственной власти. Вследствие этого здесь будут пересекаться интересы государства, органов местного самоуправления и гражданского общества. Государство заинтересовано в том, чтобы были достигнуты цели, закрепленные в рамках данных новых инструментов социально-экономического развития нашего государства, и на это выделяются средства из федерального бюджета. Органы местного самоуправления также заинтересованы в том, чтобы было развитие инфраструктуры, так как собственных средств в местном бюджете может и не быть, например: в рамках национального проекта «Культура» заложено создание (реконструкция) и капитальный ремонт культурно-досуговых учреждений в сельской местности, создание виртуальных концертных залов ¹². В данном случае гражданское общество будет удовлетворено в наличии возможности реализовать свои культурные потребности.

Таким образом, национальные проекты направлены на защиту интересов населения, и в данном случае должны учитываться как интересы населения, так и интересы государства. Именно органы местного самоуправления, реализуя свои полномочия, должны обеспечивать обратную связь населения муниципального образования с органами публичной власти и учитывать потребности населения при стратегическом планировании, обеспечивать доведение информации на уровень государственной власти. Интересы населения должны быть целью органов местного самоуправления.

Теоретические аспекты имеют значение и при разработке нормативных правовых актов, вследствие этого необходимо обратить внимание на обсуждаемый законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» ¹³, где категория «интересы населения» упоминается только в ст. 4, закрепляющей принципы правового регулирования местного самоуправления. Духовно-нравственные, энер-

¹⁰ О стратегии социально-экономического развития города Новосибирска на период до 2030 года и признании утратившими силу отдельных решений городского Совета Новосибирска, Совета депутатов города Новосибирска: решение Совета депутатов города Новосибирска от 24.12.2018 № 726 // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 27.12.2018. № 54 (ч. 1).

¹¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5351.

¹² Паспорт национального проекта «Культура» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2008 № 16). URL: <https://culture.gov.ru/about/national-project/about-project/> (дата обращения 01.12.2021).

¹³ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения 17.12.2021).

гоинформационные и материально-технические интересы населения могут обозначаться через инициативные проекты, обращения граждан, общественные обсуждения, правотворческую инициативу и другие формы осуществления местного самоуправления и в последующем находить оформление в программных документах.

Активное участие населения в решении вопросов местного значения является необходимым условием развития местного самоуправления и учета триады интересов населения муниципального образования. При этом разработчики Законопроекта № 40361-8 сократили формы осуществления населением местного самоуправления, в частности правотворческую инициативу, голосование по отзыву депутата, обращения граждан, что сокращает возможности влияния населения на органы муниципальной публичной власти. Проведение схода предусмотрено только по введению и использованию средств самообложения граждан и выдвижению кандидатуры старосты сельского населенного пункта, что позволяет говорить о неиспользовании всего потенциала данной формы непосредственного осуществления местного самоуправления.

Статья 47 Законопроекта № 40361-8 не предусматривает возможности участия населения в обсуждении документов стратегического планирования на публичных слушаниях, и в этом случае не будут учтены интересы населения. Данное обстоятельство, как и ряд других, также способствует сокращению возможностей населения участвовать в решении вопросов местного значения и свидетельствует о необходимости качественной доработки норм.

Локальные правовые акты, отражающие потребности населения, целесообразно разрабатывать с участием представителей гражданского общества, интересы которых они затрагивают (органы территориального общественного самоуправления, представители малого и среднего предпринимательства, представители общественных объединений, ассоциаций, социальных групп населения и т. д.), чтобы обеспечить баланс интересов в триединстве.

Результаты проведенного анализа позволяют сформулировать следующие выводы:

1) обеспечение интересов населения муниципальных образований в стратегических документах и планах развития территорий не должно сводиться только к энергоинформационным или материально-техническим интересам. Итоговая конституционная цель – эффективное решение задач в интересах населения, может быть реализована при синергетическом единстве духовно-нравственных, энергоинформационных и материально-технических потребностей;

2) синхронизация стратегий развития всех уровней (федерального, регионального и местного) позволит достигнуть общегосударственные цели в балансе интересов общества – личности – государства;

3) в рамках законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» требуется проработка как механизма обратной связи населения соответствующей территории и органов муниципальной публичной власти, так и учета интересов населения всех территорий, входящих в состав округов. Вследствие удаленности муниципальных органов от населения в предлагаемой территориальной организации местного самоуправления и ликвидации поселенческого уровня будет снижаться как потенциал личного участия граждан в решении вопросов местного значения, так и роль муниципальных органов публичной власти как центра гражданского общества;

4) знание законов целостности бытия, позволяет утверждать, что любая система, а в нашем случае «система интересов» развивается и эволюционирует по тем же законам. Устойчивое развитие общества, личности и государства возможно на основе модели триединства взаимообусловленных интересов (духовно-нравственных, энергоинформационных и материально-технических).

Список литературы

1. Лапаева В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика: Монография. М.: Рос. академия правосудия, 2012. 580 с.

2. **Чубинский М. П.** Очерки уголовной политики: понятие, история и основные проблемы уголовной политики как составного элемента науки уголовного права / Сост. и вступ. ст. В. С. Овчинского, А. В. Фёдорова. М.: ИНФРА-М., 2008. 435 с.
3. **Либанова С. Э.** Российская адвокатура в XXI веке и ее триединство // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2017. № 12 (40). С. 86–93.
4. **Мосин С. А.** Правовое триединство как форма существования конституционных принципов // Государственная служба и кадры. 2019. № 4. С. 50–52.
5. **Алексеевская Е. И.** Законы развития судебной системы. М.: Юстицинформ, 2016. 148 с.
6. **Бондарь Н. С.** Судебный конституционализм: доктрина и практика: Монография. 2-е изд., перераб. М.: Юрид. норма, НИЦ ИНФРА-М, 2018. 528 с.
7. **Васильев А. М.** Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. 264 с.
8. **Керимов Д. А.** Методология права: предмет, функции, проблемы философии права: Монография. 3-е изд., перераб. и доп. М.: СГА, 2003. 521 с.
9. **Кравец И. А.** «Господство права» и «благое управление» как конституционные ценности и элементы конституционной идентичности в публичной сфере // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. Томск, 2020. С. 81–83.
10. **Ларионов И. К.** Синергия государственно-правовых и воспроизводственных основ жизнедеятельности общества: Монография. 2-е изд. М.: Изд.-торг. корпорация «Дашков и К^о», 2020. 474 с.

References

1. **Lapaeva V. V.** Types of legal understanding: legal theory and practice. Monograph. Moscow, Russian Academy of Justice, 2012, 580 p. (in Russ.)
2. **Chubinsky M. P.** Essays on criminal policy: the concept, history and main problems of criminal policy as an integral element of the science of criminal law. Comp. and intr. article by V. S. Ovchinsky, A. V. Fedorov. Moscow, INFRA-M., 2008, 435 p. (in Russ.)
3. **Libanova S. E.** Russian advocacy in the 21st century and its trinity. *Bulletin of the O. E. Kutafin University*, 2017, no.12 (40), pp. 86–93. (in Russ.)
4. **Mosin S. A.** The legal trinity as a form of existence of constitutional principles. *Civil service and personnel*, 2019, no. 4, pp. 50–52. (in Russ.)
5. **Alekseevskaya E. I.** Laws of judicial system development. Moscow, Justicinform, 2016, 148 p. (in Russ.)
6. **Bondar N. S.** Judicial constitutionalism: doctrine and practice. Monograph. 2nd ed., reprint. Moscow, Legal Norm, SIC INFRA-M, 2018, 528 p. (in Russ.)
7. **Vasiliev A. M.** Legal categories. Methodological aspects of the development of the system of categories of the theory of law. Moscow, Legal lit., 1976, 264 p. (in Russ.)
8. **Kerimov D. A.** Methodology of law: subject, functions, problems of philosophy of law. Monograph. 3rd ed., reprint. and add. Moscow, SGA, 2003, 521 p. (in Russ.)
9. **Kravets I. A.** “The rule of law” and “good governance” as constitutional values and elements of constitutional identity in the public sphere. In: Legal problems of strengthening Russian statehood. Collection of articles of the All-Russian Scientific and Practical Conference. Tomsk, 2020, pp. 81–83. (in Russ.)
10. **Larionov I. K.** Synergy of state-legal and reproductive foundations of society. Monograph. 2nd ed. Moscow, Publishing and Trading Corporation “Dashkov and Co.”, 2020, 474 p. (in Russ.)

Информация об авторе

Наталья Васильевна Козлова, заместитель декана
SPIN 2967-9830

Information about the Author

Natalya V. Kozlova, Deputy Dean
SPIN 2967-9830

*Статья поступила в редакцию 25.12.2021;
одобрена после рецензирования 01.02.2022; принята к публикации 01.02.2022
The article was submitted 25.12.2021;
approved after reviewing 01.02.2022; accepted for publication 01.02.2022*