
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY THE LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.574

DOI 10.52468/2542-1514.2026.10(2).56-65



ПРОБЛЕМА КОЛЛЕКТИВНОЙ СУБЪЕКТНОСТИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ, или ЕЩЕ РАЗ О ПРЕДНАЗНАЧЕНИИ И СЛОЖНОСТЯХ ПРИМЕНЕНИЯ КАТЕГОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

О.И. Баженова

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
15 декабря 2025 г.

Дата принятия в печать –
20 марта 2026 г.

Дата онлайн-размещения –
20 июня 2026 г.

Ключевые слова

Местное сообщество,
территориальный коллектив,
население, местное
самоуправление,
муниципальное образование

Проанализировав содержание используемых для обозначения субъекта местного самоуправления терминов: «население», «территориальный коллектив», «местное сообщество», – автор полагает оптимальным последний. «Местное сообщество» есть локализованная по территориальному признаку общность в целях решения проблем жизнеобеспечения посредством демократического действия. Сложившаяся двухуровневая схема субъектов права в области местного самоуправления надлежащим образом не обеспечивает конституционно признанной субъектности населения (местного сообщества), но в то же время несет серьезные риски идеологизации. В статье продемонстрированы преимущества категории муниципального образования – субъекта права, позволяющего упорядочить внутриорганизационные отношения таким образом, чтобы они способствовали фактической социальной (политической) субъектности местного сообщества.

THE PROBLEM OF COLLECTIVE SUBJECTIVITY IN LOCAL GOVERNMENT, or ONCE AGAIN ABOUT THE PURPOSE AND DIFFICULTIES OF APPLYING THE CATEGORY OF MUNICIPAL ENTITY

Olga I. Bazhenova

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Article info

Received –
2025 December 15

Accepted –
2026 March 20

Available online –
2026 June 20

Keywords

Local community, territorial
collective, population, local
government, municipality

The subject. The crisis of local self-government forces us to turn to the core of the modern concept of local self-government – its collective subjectivity. The remaining deep discrepancies regarding the purpose of this setting and the method of its legislative support are one of the reasons for the current crisis of local self-government, which has turned out to be unable to resist the administrativization of local power. Municipal power is too far from being the power of the collective.

The author's goal is studying of the problem of legal support for the collective subjectivity of local self-government. It requires investigation of two questions: the most preferable social term for the law; the most adequate method(s) of legal provision of such subjectivity. Main results and conclusions. Analysis of the content of the terms population, territorial collective, and local community allows us to draw a conclusion that the latter is optimal. "Local community" is a community localized on a territorial basis for the purpose of solving problems of livelihoods through democratic action. The existing two-level scheme of subjects of law does not properly ensure the subjectivity of the local community, but carries serious risks of ideologization. The article demonstrates the advantages of the category of municipality – a subject of law that embodies the subjectivity of the local community.

1. Постановка проблемы

В российской конституционной и муниципальной правовой доктрине прочно укрепилось убеждение, согласно которому население муниципального образования (территориальный коллектив, местное сообщество) является субъектом местного самоуправления и, соответственно, субъектом права.

Возможность такого признания уходит корнями в советскую государственно-правовую традицию. Используя сложившееся в теории права понятие субъекта права (субъекта правоотношения) как лица, за которым закон закрепляет субъективные права и обязанности, государственно-правовая наука в 1950–1960-е гг. поставила вопрос о признании субъектами государственного права (государственных правоотношений) «непосредственно» коллективов (социальных общностей). Отдельное место среди них отводилось *территориальным* коллективам: предоставление группам граждан, локализованным по месту жительства, отдельных правомочий по участию в общественно-политической жизни рассматривалось одним из способов расширения социалистической демократии, укрепления связей между местными советами и населением [1, с. 144–146, 151–155].

В 1980-е гг. вопрос о территориальном коллективе был поставлен по-новому на почве концепции социалистического самоуправления [2; 3], уделявшая особое внимание возрождению местного самоуправления. Местное самоуправление представало здесь не деятельностью органов местной власти, пусть даже и сформированных на демократических (выборных) началах, но деятельностью территориального коллектива как «самоуправляющегося» сообщества с собственной компетенцией и самостоятельной ответственностью, обеспечивающей решение социально-экономических и культурных задач на основе сочетания местных и общенародных интересов¹. С этого момента признание коллективного субъекта местного самоуправления становится центральным как для муниципальной доктрины, так и для законодательства.

Установка на имманентную связь местного самоуправления с началом коллективности пронизывает текст первого закона о местном самоуправлении – Закона СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а также Закона РФ от 6 июля

1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Подобным пониманием проникнута и Конституция РФ: согласно ч. 1 ст. 130 именно население решает вопросы местного значения. За Конституцией РФ следовало и текущее законодательство (утратившие силу федеральные законы от 25 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Законы № 154-ФЗ и № 131-ФЗ соответственно)).

Но, несмотря на такое – общее – признание, сохраняются глубокие разночтения относительно предназначения идеи (принципа) коллективности субъекта местного самоуправления, границ его деятельности и, в конечном счете, способа его законодательного закрепления. Такая неопределенность, по нашему глубокому убеждению, является одной из причин нынешнего – кризисного – состояния местного самоуправления. Узкое понимание границ деятельности коллективного субъекта местного самоуправления не позволило воспрепятствовать бесконечным территориальным преобразованиям, плачевным результатом которых стало укрупнение муниципалитетов и отказ в Конституции РФ от поселенческого принципа организации местного самоуправления во многих субъектах Российской Федерации. Не сумело оно противостоять и административным (активно поддерживаемым политически) попыткам реанимировать прежнюю доктрину местной власти, где за выставленным фасадом муниципальной представительной демократии стоят безгранично упрочившие свои позиции местные администрации. И такая административизация, несмотря на конституционное признание населения субъектом местного самоуправления, многократно усиливается. Наиболее яркое свидетельство тому – принятый по результатам конституционной реформы 2020 г. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ).

Современная муниципальная власть в России чрезмерно далека от того, чтобы ее можно было назвать властью населения (коллектива). Это заставляет обратиться к проблеме реализации конституционно признанной коллективной субъектности местного самоуправления. Заложенные в нее потенции

¹ Доклад председателя комитета Верховного Совета СССР по вопросам работы Советов народных депутатов, разви-

тия управления и самоуправления Н.Д. Пивоварова на сессии Верховного Совета СССР 18 октября 1989 г.

альные возможности позволяют создать необходимую основу для преодоления возникшего отчуждения муниципальной власти от населения (местного сообщества, территориального коллектива), для упрочения местного самоуправления.

2. Субъект местного самоуправления: в поиске оптимальной терминологии

Тезис о коллективном субъекте местного самоуправления имеет огромное значение для раскрытия сущности местного самоуправления. Жители различных населенных пунктов не являются пассивными наблюдателями за тем, «с какой заботой» органы государственной (исполнительной) власти на местах или избранные ими на выборах органы местной власти решают проблемы жизнеобеспечения, периодически спрашивая мнения населения. Напротив, именно жители, точнее – социальная группа, локализованная по месту проживания индивидов в целях совместного решения проблем жизнеобеспечения, является носителем муниципальной власти. Это важнейший элемент социально-политической природы местного самоуправления.

Конституционно-правовое выражение начала коллективности местного самоуправления, равно как и его текущее законодательное обеспечение – это сложная проблема соотношения социального и правового. Она требует последовательного выяснения двух вопросов: 1) о наиболее предпочтительном для закона социальном (социологическом) термине, способном лучше всего выразить коллективную субъектность местного самоуправления; 2) о наиболее адекватном способе (способах) правового, в том числе конституционно-правового, ее обеспечения.

Обращаясь к первому вопросу, необходимо подчеркнуть, что в России, в отличие от других правовых порядков, исторически не сложилось устойчивого социологического термина, охватывающего локальные коллективы (социальные группы) по месту жительства граждан. Вряд ли к таким терминам относится «община», в которой современные исследователи нередко усматривают идеальный прообраз муниципальной единицы. Дело не только в том, что исторически этот термин охватывал лишь крестьянские общины, но и в том, что порядок управления в ней, основанный на началах круговой поруки, кардинально противоречит существу местного самоуправления, основанному на личностной свободе. (Существовавший в крестьянских общинах порядок организации жизни, так и не разрушенный после отмены крепостного права и лишь укрепившийся в сознании сельских жителей в советский период, до сих пор яв-

ляется значительным препятствием для организации местного самоуправления на селе.)

В современной доктрине и законодательстве используется несколько терминов для обозначения коллективов – субъектов местного самоуправления: население, территориальный коллектив, местное сообщество.

Используемый законом, в том числе Конституцией РФ, термин «население» вряд ли оптимален с точки зрения обозначенного – ценностного – ориентира. Этот нейтральный статистико-социологический термин указывает не более чем на факт проживания различных по численности социальных групп на определенной территории и не имеет никакого отношения к идее сплоченности, совместной деятельности жителей и пр.

Его нормативное, прежде всего конституционное, использование связано во многом с непринятием на этапе разработки Конституции РФ иных, более содержательно насыщенных, но новых для российского правового порядка терминов «местное сообщество», «территориальное сообщество» [4, с. 97; 5, с. 81–82]. Отказ от этих терминов был поддержан и со стороны научного сообщества, обращавшего внимание в том числе на недопустимый для местного самоуправления признак членства в местном сообществе, на безвозвратную утрату «местного патриотизма» и иных чувств, благодаря которым складывались ранее местные общины, и пр.

Но аргументы эти не бесспорны: местное (территориальное) сообщество *не предполагает членства в нем*; по своей природе это социальная общность, т. е. социальная группа, сформированная по иным, отличным от членства, критериям. Не предполагает понятие местного (территориального) сообщества и *обязательного наличия психологической связанности* между входящими в него гражданами.

Безусловно, субъективное ощущение связи между жителями может сыграть огромную положительную роль в организации местной жизни: оно возбуждает в человеке обусловленные социальной природой чувства, вызывает желание к совместной деятельности по улучшению условий жизни для себя, для будущих поколений. Оттого и усилия по формированию и укреплению местных сообществ различного типа посредством современных практик взаимодействия между людьми, направленных на привитие гражданам интереса к различным формам совместной коммуникации, развитие соседских отношений – одна из важнейших задач, позволяющая, в числе прочего, создать социальные условия и для

укрепления местного самоуправления. Но связывать понятие местного сообщества, а с ним и местного самоуправления с признаками социолого-психологического характера (личностная связь между соседями, местный патриотизм, ощущение малой Родины и т. п.) не требуется.

Более того, как показывает ранее приведенный пример крестьянской общины, соседские связи между членами общины (равно как и иной социальной группы) могут быть глубоки, но эти связи не ведут к крепкому местному самоуправлению. Для последнего необходимы навыки практического совместного действия, навыки реализации политической свободы. Иначе говоря, местное сообщество (территориальное сообщество) как субъект местного самоуправления формируется по признаку не психологической, а политико-территориальной связи. Никаких реальных причин для отказа от его использования в конституционном тексте нет.

Закрепление уже на начальном этапе введения местного самоуправления термина «население» не позволило создать «здоровой» для него основы. Ведь «население» идентифицируется в качестве не более чем статистической группы получателей социальных благ, не важно, от кого эти блага исходят – от органов местной власти либо от государства в целом. Это не менее отчетливо ощущается и с первых строк Закона № 33-ФЗ – с понятия местного самоуправления (ст. 1), где население указывается в качестве адресата получателей социальных благ.

Нельзя не заметить, что на фоне употребляемого в Конституции РФ ценностно-нейтрального термина «население» большую качественную определенность приобретает государствообразующее понятие *народа*, суть соединения граждан в одно политическое целое. Это позволяет продемонстрировать преимущество государственной формы политической организации общества перед муниципальной.

С исторической точки зрения это имело бы большое значение: на этапе становления современное государство отстаивало свое преимущество в том числе перед исторически предшествовавшими ему муниципальными (точнее – протомуниципальными) формами общежития, подчеркивало особое значение политически (государственно-)организованного общества, призванного создать условия для воплощения общего блага, преодоления «местечковых» интересов. Вводимые политико-правовые категории народа, гражданства и пр. создавали особый смысловой ряд, наполняли особым содержанием идею государства, придавали ей высшее пред-

назначение. Но в современном мире и «народ», и «гражданство» предстают во многом формальными категориями. Между «юридическим» гражданством, вне зависимости от того, какими принципами оно определяется («крови», «почвы» и пр.), и «политическим» гражданством, соединенным с идеей деятельного участия в управлении обществом (в широком смысле этого слова), пролегает постоянно углубляющаяся пропасть, а объединенный посредством «юридического» гражданства народ далек от реально сплоченной группы [6, с. 27–42]. Нередко эксплуатируемые политической властью идеи патриотизма, культурной идентичности и пр. без соединения с политическим гражданством ведут к квазиинтеграции государственно организованного общества, к его хрупкости и исторической нестабильности. И в этих условиях муниципальные формы соединения граждан не только не следует нивелировать и/или противопоставлять им государственную в качестве единственно «истинной» сплоченности, но, напротив, всячески подчеркивать их: такие соединения, функционирующие на почве демократического соучастия жителей в проблемах жизнеобеспечения, укореняют начало политического гражданства, формируют прочный фундамент для реализации государствообразующей морально-политической (регулятивной (!)) идеи народовластия – стержневой для интеграции граждан в государственное целое.

Содержательно более сложным по сравнению с «населением» является термин «территориальный коллектив» («территориальный публичный коллектив»). Именно его использует В.Е. Чиркин для обозначения различного рода коллективов в качестве носителей публичных прав и обязанностей (юридических лиц публичного права). В основе такого коллектива лежат территориально-общественные – публично-правовые по своей природе – связи физических и юридических лиц [7, с. 28, 134–136]. В отличие от «населения», термин «территориальный коллектив» подчеркивает факт образования устойчивой стабилизированной по территориальному критерию группы. Такие, созданные по месту жительства, группы отчетливо отграничиваются от групп, основанных на частном (индивидуальном) интересе. Они признаются субъектами (носителями) муниципальной власти как власти публичной (на наш взгляд, государственной).

Территориальный критерий имеет огромное значение для организации местного самоуправления, поскольку границы (размеры) территории оказывают непосредственное влияние на состоятельность мuni-

ципальной власти, на способность эффективного самоуправления общими делами. В наблюдаемых на протяжении последних лет процессах, связанных с отказом от конституционного поселенческого принципа организации местной власти, гарантировавшего ее осуществление в границах естественных территорий проживания граждан (или их локальных соединений), с переходом к преимущественно одноуровневой окружной системе муниципально-территориальной организации, утрачивается сама суть местного самоуправления, надежды на его постепенное (пусть и нелегкое) становление и развитие, усиливается чрезвычайно опасная не только для мест, но и для государственности в целом тенденция бюрократизации власти – то, чему местное самоуправление по своей природе должно противостоять.

Но сколь велико бы не было значение территории, этого очевидно недостаточно для субъектности социальной группы по месту жительства. Территория – объективный критерий соединения жителей. Она выставляет лишь внешние границы социальной группе. В этой связи Н.С. Бондарь справедливо обращает внимание на более точный по сравнению с «территориальным коллективом» термин «местное сообщество». В основе соединения жителей в местное сообщество, суть разновидности первичной группы, у него положено «наличие у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания». Такие интересы интегрируют людей в единую и целостную общность [8, с. 122–125; 9, с. 91].

Однако нам недостаточно и этого. Общие интересы, вокруг которых собираются жители территорий, безусловно необходимы для формирования местного сообщества. Именно они создают объективную материальную основу для объединения. Но само по себе наличие таких интересов не дает необходимой для местного самоуправления субъектности. «Местное сообщество» в таком случае мало чем отличается от «населения», от «сообщества потребителей».

Территория проживания граждан, общий для них интерес являются важными критериями соединения людей в местное сообщество. Но *единственным критерием, формирующим его субъектность*, является критерий *демократического действия*, способного сплотить жителей вокруг реализации их общего интереса (проблем жизнеобеспечения) по месту их проживания.

Впрочем, в научной среде высказываются сомнения относительно коллективной субъектности

местного самоуправления. Так, по мнению И.В. Бабичева, предпочитающего использовать термин «территориальный публичный коллектив», такой коллектив не является *единым субъектом местного самоуправления*, так как не относится к целеустремленным социальным системам. В этом, по его мнению, заложен известный парадокс – публично-властные решения принимает территориальный коллектив (точнее, его часть – избирательный корпус), не являющийся целеустремленной системой. «Здесь же и парадокс местного самоуправления: местное самоуправление вряд ли может осуществляться социумом, не могущим проявлять коллективную целеустремленную волю» [10, с. 23].

В этой позиции, отрицающей способность социальной общности, сформированной по месту жительства граждан, к формированию и выражению своей воли, а значит, к способности быть субъектом, отчетливо – в терминах системной теории – отражается скепсис относительно возможностей демократии, ставший неявной поддержкой и без того крепко обосновавшейся в политическом пространстве вездесущей бюрократии, провозгласившей себя незаменимой. Но именно этому и призвано противостоять местное самоуправление, продемонстрировав реальность демократической субъектности.

Понятие местного самоуправления напрямую связано с идеей формирования субъектности территориально организованных групп (т. е. социальных общностей) на первичном территориальном уровне политически (государственно) организованного общества. Реализованная в своей полноте, эта идея демонстрирует, как граждане – жители естественных территорий проживания способны сплотиться вокруг общих для них интересов (проблем) жизнеобеспечения) и совместным демократическим действием эти проблемы решать на постоянной основе, т. е. формировать и выражать общую волю, ее воплощать в действии, демонстрируя тем самым собственную, политически значимую субъектность. (Именно в этом смысле местное самоуправление выступает образцом и для государства, для которого проблема политической субъектности народа (социальной общности) имеет центральное значение.)

Реальная состоятельность субъектности местного сообщества напрямую зависит от фактической активности граждан, во многом (но не исключительно) предопределяемой наличием и эффективным функционированием различных институтов гражданского общества на местном уровне. Это позволяет иначе сформулировать обозначенный па-

радокс: местное сообщество (территориальный коллектив) как социальная общность вполне способен проявлять (формировать) коллективную волю через демократический механизм прямого или опосредованного демократического действия, т. е. быть *социальным субъектом*, но *фактически* эта субъектность может отсутствовать, поскольку способность местного сообщества, как и любого политического субъекта, определяется состоянием действующих на местном уровне социальных групп, наличием у жителей навыков совместного демократического действия и пр.

Таким образом, оптимальным социологическим термином, выражающим один из ключевых аспектов сущности местного самоуправления, а именно его коллективную субъектность, является – в отсутствие в России исторически сложившегося термина для обозначения местных территориальных единиц – «местное сообщество». Это *социальная группа*, основанная не на обязательной психологической взаимосвязи между людьми (хотя ее наличие не отрицается), а на их соединении *по месту жительства* на почве совместного решения проблем жизнеобеспечения, т. е. реализации *общего интереса*, через демократический механизм (*демократическое действие*).

Местное сообщество становится субъектом местного самоуправления благодаря демократическому действию на почве государственного управления. Возникновение такой субъектности предстает сложным процессом, в котором важную роль играет наличие навыков гражданской активности, вырабатываемых во многом (но не исключительно!) в результате функционирования институтов гражданского общества, «формирующего» граждан в исконном смысле этого слова, прививающего им навыки совместной деятельности как центральной предпосылки со-управления (самоуправления) местными делами.

3. Муниципальное образование как правовая форма обеспечения субъектности местного сообщества

В сложившейся в России системе правового регулирования оптимальной правовой категорией, позволяющей обеспечить субъектность местного сообщества, является категория муниципального образования. Она позволяет таким образом организовать социальную общность, чтобы обеспечить возможность формирования и выражения ее общей воли посредством использования сложного организационного устройства, приоритетным (первичным)

элементом которого является демократический механизм разработки и принятия решений. Она создает необходимые конституционно-правовые (не идеологические!) условия для воплощения начала коллективной субъектности местного самоуправления. Но, к сожалению, эта категория пока не утвердилась в качестве центральной категории, воплощающей коллективную субъектность местного самоуправления.

На первый взгляд, для такого утверждения были предприняты важные шаги. Во-первых, введенная в 1995 г. в Гражданский кодекс РФ [11], категория муниципального образования впоследствии получила широкое законодательное признание – и в законодательстве о местном самоуправлении (в Законах № 154-ФЗ и № 131-ФЗ), и в кодифицированных актах, и специальных законах, а также – по результатам конституционной реформы 2020 г. – в Конституции РФ (ч. 1 ст. 131). Во-вторых, сообразно предназначению, в организационном устройстве муниципального образования оказались объединены как различные – непосредственные и представительные – формы муниципальной демократии, так и деятельность различных – представительного, исполнительно-распорядительного, главы муниципалитета – органов местного самоуправления. В-третьих, важные предпосылки к такому утверждению были созданы Конституционным Судом РФ, признавшим право на обращение в суд за муниципальными образованияами, а не за органами местного самоуправления, обозначившим муниципальное образование в качестве территориального объединения граждан, коллективно реализующего право на осуществление местного самоуправления (Постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П).

Категория муниципального образования получила достаточное, на наш взгляд, доктринальное обоснование [12; 13].

Но сколь важными не были бы перечисленные шаги, центральной муниципально-правовой категорией, воплощающей субъектность местного сообщества, «муниципальное образование» так и не стало. Во-первых, укоренившаяся в советский период традиция восприятия органов местного самоуправления в качестве субъектов права (субъектов местного самоуправления) доктриной преодолена не была. С принятием Закона № 33-ФЗ, выставившего на центральное место местную администрацию (с «сетью» территориальных администраций на территориях упраздненных поселений) эта традиция не только не искореняется, но и значительно укрепляется. В ад-

министративно-правовой науке субъектами административного права признаются не муниципальные образования как особые – сообразно предназначению местного самоуправления – субъекты в системе государственного управления, а местные администрации [14]!

Во-вторых, современная доктрина не желает оторваться и от приверженности к ранее обозначенной традиции понимания субъекта конституционного (ранее – государственного) права, обозначающей таковым «реальные» коллективы, или «реальных» участников отношений, за которыми закон закрепляет отдельные полномочия. В таком представлении муниципальное образование воспринимается в качестве формально-юридической (абстрактной) категории, которая может быть применена для отраслевых правоотношений, поскольку законы называют его участником отдельных правоотношений, закрепляют за ним соответствующие права и обязанности (гражданско-правовые, финансово-правовые, земельные и пр.), либо в качестве обобщающего термина для обозначения муниципально-территориальных единиц, но не субъектом (конституционного, муниципального) права, воплощающим субъектность местного сообщества. К примеру, по словам Н.С. Бондаря, «муниципальное образование» не способно заменить смежные понятия, в том числе понятие местного сообщества, поскольку оно не в состоянии отразить всё богатство *социальных* отношений, которыми характеризуется поселенческая общность людей в процессе осуществления своего самоуправления [8, с. 123–124].

Но о богатстве каких социальных отношений идет речь? Муниципальное образование упорядочивает внутриорганизационные отношения на определенных – отвечающих сущности местного самоуправления, прежде всего демократическому аспекту его природы, – принципах. Соединив в своем организационном устройстве всю совокупность форм осуществления местного самоуправления, оно не только как нельзя более полно раскрывает положение человека как субъекта местного самоуправления (носителя права на местное самоуправление), но и выражает всё богатство *юридически значимых* социальных отношений в рассматриваемой области.

Впрочем, если вопрос заключается *исключительно в терминах*, а точнее – неприятия формально-юридического («абстрактного») термина «муниципальное образование» и признания более предпочтительным социологически (содержательно) насыщенного термина «местное сообщество» для

обозначения *субъекта права* в области местного самоуправления, то принципиальных возражений это не вызывает, *но при условии соответствующего правового обеспечения ее юридической субъектности*. Речь в данном случае идет не об употреблении термина «местное сообщество» в федеральном и/или региональном законодательстве, а о правовом обеспечении юридической субъектности местного сообщества, т. е. о создании организационно-правового механизма разработки и принятия решений, формирующего (и подтверждающего) способность социальной общности, каковой является местное сообщество по природе, формировать и выражать общую волю, действовать сообразно ей. (Однако здесь же следует иметь ввиду и то, что категория местного сообщества – равно как и иные используемые для обозначения коллективного субъекта местного самоуправления социологические категории населения, территориального коллектива – имеет более широкое содержание, не носит исключительно муниципальной коннотации, в отличие от категории муниципального образования.)

В-третьих, для утверждения категории муниципального образования в качестве правовой формы воплощения коллективной субъектности местного самоуправления недостаточно ее «простого» законодательного признания; важно вкладываемое в нее содержание.

Закон № 131-ФЗ использовал «муниципальное образование» в качестве обобщающего термина для перечисления всех видов территориальных единиц, создававшихся в условиях действия поселенческо-территориального принципа, настойчиво утверждая подход к муниципальному образованию как к элементу территориальной организации местной власти. В Законе № 33-ФЗ, определяющем муниципальное образование в качестве публично-правового образования, созданного на территории с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и/или через органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 9.), отчетливо отражается его положение в качестве субъекта власти, осуществляющего деятельность в установленных границах, вне зависимости от того, каковы эти границы. Тот факт, что создаваемые муниципальные округа, в состав территории которых входят десятки, а порою и сотни населенных пунктов, далеки от их понимания в качестве локально-территориальных общностей граждан, существующих в границах естественной территории их проживания, а значит, невзирая на отказ от консти-

туционной гарантии поселенческого начала, далеки от сущностного понимания местного самоуправления, законодателя не смущает.

Принципиально и другое: не важно, определяет ли закон муниципальное образование в качестве элемента муниципально-территориальной организации либо в качестве субъекта муниципальной власти, он не отрицает возможности участия муниципалитета в правоотношениях. Но законодатель видит в этом не более чем юридическую фикцию, нивелируя его ценностно значимую связь с идеей коллективной субъектности местного самоуправления. Понимание муниципального образования в качестве правовой формы воплощения такой коллективной субъектности (местного сообщества) так и не получило законодательного признания в своем полном содержании. Однако в своих формальных аспектах (субъект конкретных («отраслевых») правоотношений, вид территории, субъект власти) муниципальное образование *сущностно* – и в той мере, в которой это необходимо для ее признания субъектом права, – *напрямую* связано с местным сообществом. Только в своей – сущностной – связи категории местного сообщества и муниципального образования создают условия для воплощения важнейшего начала коллективности субъекта местного самоуправления.

Другими словами, предпринятые законодателем и доктриной шаги в сторону укрепления в правовой системе категории муниципального образования носили половинчатый, незавершенный характер, что не позволило раскрыть потенциал этой категории.

Таким образом, используемая как в Конституции РФ, так и в актах текущего законодательства категория муниципального образования воплощает конституционно признанную коллективную субъектность местного самоуправления, или субъектность местного сообщества (населения), суть локализованной по территориальному признаку общности в целях решения проблем жизнеобеспечения посредством совместного – демократического – действия. Приложенная к локальным территориальным единицам, она позволяет упорядочить внутриорганизационные отношения таким образом, чтобы они способствовали фактической социальной (политиче-

ской) субъектности местного сообщества, приближали ее.

Муниципальное образование не есть абстрактное понятие (фикция), параллельное понятию местного (территориального) сообщества, используемое для приписывания прав и обязанностей местного самоуправления; оно не есть понятие, призванное перечислить территории осуществления местного самоуправления. Оно есть правовая форма воплощения субъектности местного сообщества (коллективного субъекта местного самоуправления). В то же время его реальное положение (а с ним и идея коллективной субъектности местного самоуправления) напрямую зависит – отражая конфликт (соотношение) нормы и факта – от эффективности функционирования организационного механизма муниципалитета, измеряемой в этом случае состоятельностью непосредственной и представительной демократии. При неэффективности механизма муниципальное образование воспринимается в качестве фикции. Его эффективность, наоборот, позволяет в муниципальном образовании видеть «реального» субъекта права, воплощающего субъектность местного сообщества. Иначе говоря, правовая категория муниципального образования может способствовать формированию и укреплению субъектности местного сообщества, но она не творит чудес. Такая, обеспеченная правом, субъектность может стать только результатом деятельности самих граждан, реализации ими своей политической свободы.

Но, к сожалению, ожидать в условиях действия Закона № 33-ФЗ полноценного раскрытия категории муниципального образования, а с нею и воплощения коллективной субъектности местного самоуправления, не приходится. Закон этот ориентирован в прямо противоположном направлении – в направлении отказа от идеи муниципальной власти как власти местного сообщества (сообщества в границах естественных территорий проживания граждан), укрепления положения органов местного самоуправления в лице местных администраций, окончательного «превращения» граждан в потребителей, пребывающих в вечном ожидании благ от власть предержащих.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права / В. Я. Бойцов. – Уфа : Башк. книж. изд-во, 1972. – 160 с.

2. Скуратов Ю. И. Система социалистического самоуправления советского народа: проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. И. Скуратов. – Свердловск, 1987. – 432 с.
3. Хазиев А. Х. Социалистическое самоуправление народа как категория научного коммунизма : автореф. канд. ... филос. наук / А. Х. Хазиев. – Казань, 1988. – 18 с.
4. Васильев В. И. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практ. пособие / В. И. Васильев. – М. : Юринформцентр, 1999. – 453 с.
5. Из истории создания Конституции Российской Федерации / под общ. ред. О. Г. Румянцева. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – Т. 3 : 1992 год. – Кн. 1 : Январь – июнь 1992 года. – 1112 с.
6. Капустин Б. Н. Критика политической философии : избр. эссе / Б. Н. Капустин. – М. : Территория будущего, 2010. – 598 с.
7. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2022. – 352 с.
8. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н. С. Бондарь. – М. : Городец, 2004. – 352 с.
9. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : Норма, 2008. – 592 с.
10. Бабичев И. В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 19. – С. 22–30.
11. Законотворческая история современного Гражданского кодекса / отв. ред. и авт. вступ. сл. П. В. Крашенинников. – М. : Статут : Бартолиус, 2019. – 360 с.
12. Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права / О. И. Баженова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010. – 256 с.
13. Сергеев Д. Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий / Д. Б. Сергеев. – Екатеринбург : УрГЮА, 2012. – 236 с.
14. Россинский Б. В. Научные взгляды Д.Н. Бахраха о единстве системы исполнительных органов как предтеча формирования публичной власти / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2022. – № 10. – С. 14–19.

REFERENCES

1. Boitsov V.Ya. *The system of subjects of the Soviet state law*. Ufa, Bashkir Book Publishing House, 1972. 160 p. (In Russ.).
2. Skuratov Yu.I. *The system of socialist self-government of the Soviet people: problems of theory and practice of constitutional and legal regulation*, Doct. Diss. Sverdlovsk, 1987. 432 p. (In Russ.).
3. Khaziev A.Kh. *Socialist self-government of the people as a category of scientific communism*, Cand. Diss. Thesis. Kazan, 1988. 18 p. (In Russ.).
4. Vasil'ev V.I. *Local self-government*, Teaching and scientific and practical aid. Moscow, Yurinformtsentr Publ., 1999. 453 p. (In Russ.).
5. Rumyantsev O.G. (ed.). *From the history of the creation of the Constitution of the Russian Federation*. Moscow, Wolters Kluwer, 2008. Vol. 3. Bk. 1. 1112 p. (In Russ.).
6. Kapustin B.N. *Criticism of political philosophy*, Selected essays. Moscow, Territoriya budushchego Publ., 2010. 598 p. (In Russ.).
7. Chirkin V.E. *Legal entity of public law*. Moscow, Norma Publ., 2022. 352 p. (In Russ.).
8. Bondar' N.S. *Citizen and public power. Constitutional provision of rights and freedoms in local self-government*. Moscow, Gorodets Publ., 2004. 352 p. (In Russ.).
9. Bondar' N.S. *Local self-government and constitutional justice: Constitutionalization of municipal democracy in Russia*. Moscow, Norma Publ., 2008. 592 p. (In Russ.).
10. Babichev I.V. Territorial public collective of municipal education and local communities: issues of legal institutionalization. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2007, no. 19, pp. 22–30. (In Russ.).

11. Krasheninnikov P.V. (ed. & pref.). *The legislative history of the modern Civil Code*. Moscow, Statut Publ., Bartolius Publ., 2019. 360 p. (In Russ.).
12. Bazhenova O.I. *Municipal education as a subject of law*. Moscow, Moscow University Publ., 2010. 256 p. (In Russ.).
13. Sergeev D.B. *Municipal formation in the system of legal categories*. Yekaterinburg, Ural State Legal Academy Publ., 2012. 236 p. (In Russ.).
14. Rossinsky B.V. Scientific views of D.N. Bakhrakh on the unity of the executive authorities system as a forerunner of public authority establishment. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2022, no. 10, pp. 14–19. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Баженова Ольга Ивановна – доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1/13
E-mail: olga_bazhenova2012@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 8500-2620

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Olga I. Bazhenova – Doctor of Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law
Lomonosov Moscow State University
1/13, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russia
E-mail: olga_bazhenova2012@mail.ru
RSCI SPIN-code: 8500-2620

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Баженова О.И. Проблема коллективной субъектности в местном самоуправлении, или Еще раз о предназначении и сложностях применения категории муниципального образования / О.И. Баженова // *Правоприменение*. – 2026. – Т. 10, № 2. – С. 56–65. – DOI: 10.52468/2542-1514.2026.10(2).56-65.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bazhenova O.I. The problem of collective subjectivity in local government, or Once again about the purpose and difficulties of applying the category of municipal entity. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2026, vol. 10, no. 2, pp. 56–65. DOI: 10.52468/2542-1514.2026.10(2).56-65. (In Russ.).