

Л.А. Шарнина

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ  
ОРГАНИЗАЦИЯ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

Юридический институт



СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY

Любовь Шарнина

**Территориальная организация  
местного самоуправления  
Российской Федерации**

«Сибирский федеральный университет»

2012

УДК 342.25(470)  
ББК 67.400.7

**Шарнина Л. А.**

Территориальная организация местного самоуправления  
Российской Федерации / Л. А. Шарнина — «Сибирский  
федеральный университет», 2012

ISBN 978-5-7638-2183-3

Монография посвящена комплексному изучению территориальной организации местного самоуправления Российской Федерации. В ней определяются сущность и социальная основа территориальной организации местного самоуправления, производится соотношение муниципально-территориального и административно-территориального делений, исследуются структура муниципально-территориального деления, критерии определения границ муниципальных образований, процесс определения границ муниципальных образований. Для широкого круга читателей – лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов, а также тех, кто интересуется проблемами территориальной организации власти в России.

УДК 342.25(470)

ББК 67.400.7

ISBN 978-5-7638-2183-3

© Шарнина Л. А., 2012  
© Сибирский федеральный  
университет, 2012

# Содержание

Введение	5
Глава 1	6
1.1. Сущностные признаки территориальной организации местного самоуправления	6
1.2. Территориальная общность как субъект местных интересов: единство объективных и субъективных факторов	13
1.3. Типы территориальных общностей и связей и между ними	19
Конец ознакомительного фрагмента.	20

# **Л.А. Шарнина**

## **Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации Монография**

### **Введение**

Вопросы территориальной организации местного самоуправления все годы становления местного самоуправления в нашей стране остаются одними из актуальных и спорных, вызывают оживленные дискуссии в кругах научных и практических работников. Несмотря на довольно высокий интерес к этим вопросам, свидетельством чего являются многочисленные исследования, включая диссертационные, монографические и специально-прикладные, приходится констатировать несоответствие научной разработки проблем территориальной организации местного самоуправления их актуальности.

«Территориальные» отношения не носят самостоятельного характера, они призваны «обслуживать» основные политические отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления. Исходя из этого и должна определяться сущность территориальной организации местного самоуправления, а на ее основе – положения, подлежащие учету при юридической нормировке и правоприменении. Однако сущностные признаки, выдвинутые в дореволюционный период отечественной юриспруденции и не получившие в свое время должного развития из-за перехода к социалистической концепции местной государственной власти, все еще не освоены российской юридической теорией и практикой. Современные авторы, как правило, повторяют характеристики, выработанные в советский период для административно-территориального деления, не учитывая, что их содержание требует пересмотра с учетом изменения природы местной власти.

Такое состояние разработанности в науке вопросов территориальной организации местного самоуправления, безусловно, сказывается на качестве нормативно-правового регулирования. Нормы действующего российского законодательства концептуально не выдержаны и не представляют внутренне согласованной системы: в них немало пробелов, внутренних противоречий, некоторые из них невозможно применить на практике.

В этой связи основная задача настоящей монографии – разработка целостной концепции территориальной организации местного самоуправления, соответствующей современным условиям. Другая задача – осуществление концептуально точного комментирования федерального и регионального законодательства по вопросам территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства в целях обеспечения его верного понимания и применения.

# Глава 1

## Теоретическая основа территориальной организации местного самоуправления

### 1.1. Сущностные признаки территориальной организации местного самоуправления

Территориальная организация местного самоуправления относится к разряду правовых явлений, выступающих в форме положительного права, а также урегулированных правовыми нормами общественных отношений<sup>1</sup>.

Положительные законы являются произведениями человеческой воли, однако законодатель при определении прав и обязанностей подчиняющихся его велениям лиц не может черпать руководящие начала из самого положительного права. Для этого нужны иные, высшие, соображения. Эти высшие соображения применительно к территориальной организации местного самоуправления должны состоять в обеспечении идеи местного самоуправления. Территориальная организация местного самоуправления, выступая одной из составляющих организации местного самоуправления, не может быть ничем иным, кроме как проявлением ее сущности. Несомненно, это проявление должно быть специфическим, отражающим территориальный аспект организации местного самоуправления. Внутренняя природа и свойства местного самоуправления должны отражаться в ней сквозь призму территории. Поэтому установление сущностных признаков территориальной организации местного самоуправления должно происходить через определение сущности самого местного самоуправления.

Способ определения сущности явления был установлен еще Платоном в «теории идей». Он состоит в том, чтобы выхватить из потока становления нечто незыблемое, добраться через мысленное разделение до некоего неделимого (диалог «Федр», 277 b-c). Руководствуясь этим платоновским методом, можно установить, что сущность местного самоуправления кроется в тех особенностях организации самоуправления, которые составляют основу его самостоя-

---

<sup>1</sup> Для обозначения данного правового явления в юридической литературе также используются следующие наименования: «территориальные основы местного самоуправления» (Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997; Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997; Баранчиков В.А. Право местного самоуправления Российской Федерации. М., 1999; Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999; Постовой Н.В. Территориальная основа местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8; Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999; Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999; Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002); «территориальные пределы местного самоуправления» (Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления. М., 2007); «административно-территориальное устройство» (Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996; Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство РФ (вопросы теории и практики). М., 1995; Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. М., 2001; Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство. М., 2005); «муниципально-территориальное устройство» (Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 1999; Княгинин К.Н. Муниципально-территориальное устройство: опыт прочтения положений федерального законодательства // Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета: Вып. 1. Красноярск, 2001) и др. На наш взгляд, более приемлемым является понятие «территориальная организация местного самоуправления». Оно позволяет отграничить вопросы территориальной организации местного самоуправления от вопросов территориальной организации государственной власти, исключает путаницу в вопросе о предмете правового регулирования, которая возможна при использовании термина «территориальные основы местного самоуправления» из-за многозначности слова «основы», и, наконец, не нарушает преемственности, сложившейся в науке конституционного права по использованию термина «устройство» (к «устройственным» признакам относятся правовой статус целого и отдельных его частей, а также характер их взаимосвязей; связи же низовых и вышестоящих муниципальных образований, а также всех муниципальных образований с субъектом Федерации в состав рассматриваемого нормативного образования не включаются).

тельности от государственной администрации. Таких особенностей две: одна связана с компетенционными характеристиками местного самоуправления; другая отражает функциональный аспект демократического управления на местах.

Первая составляющая сущности местного самоуправления вытекает из понятия «вопросы местного значения», или «местные дела», используемого как отечественной<sup>2</sup>, так и зарубежной<sup>3</sup> теорией и практикой для обозначения сферы деятельности местного самоуправления<sup>4</sup>. Исходным понятием для их определения являются интересы, вытекающие из факта общения людей на определенном ограниченном пространстве и состоящие в удовлетворении на месте всех основных потребностей жителей.

Впервые в юридической науке вопрос о местных интересах и вытекающих из них местных делах был поставлен в 1789 году французом Турэ в докладе в Национальном собрании Франции по законопроекту о коммунальном управлении<sup>5</sup>.

Впоследствии эти вопросы получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления. Следует отметить, что наличие такого основания самостоятельности местного самоуправления признавалось сторонниками как общественной, так и государственной теорий местного самоуправления. К примеру, видный представитель общественной теории князь А.И. Васильчиков в своем труде «О самоуправлении» писал: «...при каких бы то ни было формах правления, при всяком центральном правительстве – представляется целый разряд дел, коим не может непосредственно заведывать никакое правительство... Во всех странах и у всех народов, кроме высших государственных и династических интересов, есть еще и много других скромных нужд и польз, которые должны быть удовлетворены на местах, по местным соображениям и местным сведениям, и совершенно независимо от политических целей и видов: ставить починку мостов, исправление дорог, призрение бедных, продовольствие голодных в зависимость от того же начальства, которое объявляет войну, заключает трактаты, издает законы и заправляет финансами, значит смешивать два действия, требующие совершенно различных способностей; от этого смешения происходит, что во всех централизованных государствах местные интересы приносятся в жертву общим и совершенно теряются из виду»<sup>6</sup>.

Б.Н. Чичерин, придерживающийся уже государственной теории местного самоуправления, отмечал, что «государство ведает совокупные интересы, которым подчиняются частные, но последние сохраняют свою относительную самостоятельность»<sup>7</sup>, «отдельные местности

<sup>2</sup> См.: Васильчиков А.И. О самоуправлении. Т. I. СПб., 1870. С. 6; Курчинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни. СПб., 1907. С. 30-31; Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. М., 1910. С. 146-147; Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 292; Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (Конституционно-правовой аспект). Екатеринбург, 1998. С. 39-40; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002. С. 26 и др.

<sup>3</sup> См.: Stein L. von. Verwaltungslehre. Berlin. 1869. S. 42; Burdeau G. Traité de science politique. T. 2. Paris. 1949. P. 362-364; Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1957. С. 295; Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции. Минск, 1981. С. 13; Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982. С. 56 и др.

<sup>4</sup> В советский период отечественной юриспруденции вопросы местного значения рассматривались как компетенционная основа деятельности местных органов государственной власти – местных Советов. Поскольку все Советы имели единую политико-правовую природу, являлись представительными органами государственной власти и действовали в соответствии с принципом демократического централизма, местные органы власти должны были решать дела местного значения исходя из местных и общегосударственных интересов. См. об этом: Лепешкин А.И. Местные органы государственной власти // Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. Т. 2. М., 1962. С. 519; Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности местных Советов. М., 1974. С. 14; Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (конституционные основы, теория, практика). М., 1980. С. 11; Шеремет К.Ф. Местные органы государственной власти и управления // Советское государственное право. М., 1985. С. 412 и др.

<sup>5</sup> Ясунас В.А. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 4.

<sup>6</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. I. СПб., 1869. С. 5-6.

<sup>7</sup> Чичерин Б.Н. Государство и земство // Чичерин Б. Вопросы политики. М., 1903. С. 83.

имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением»<sup>8</sup>.

А.Д. Градовский, хотя и отмечал, что «нет ничего бесплоднее, как искать для самоуправления какую-либо особую почву и стараться построить эту систему путем тщательного разграничения интересов местных и государственных»<sup>9</sup>, также использовал конструкцию «местных польз и нужд». Он писал: «Исходной точкою для определения местных польз и нужд может быть принят круг интересов, непосредственно, так сказать, вытекающих из факта общения известной массы людей, на определенном, более или менее ограниченном пространстве земли. Этими интересами являются прежде всего хозяйственные пользы и нужды... Заведывание имуществом, принадлежащим общине или иному местному союзу, содержание улиц и дорог, не имеющих общегосударственного значения, устройство благотворительных учреждений и больниц, сооружение водопроводов и устройство освещения – таковы предметы, которые без особого затруднения могут быть признаны вопросами чисто местного интереса. Если мы прибавим к этому право раскладки государственных налогов и установления сборов, необходимых на местные потребности, то круг «местных задач» будет приблизительно исчерпан»<sup>10</sup>. В отношении иных предметов, представляющих собой местные пользы и нужды, А.Д. Градовский полагал весьма затруднительным проведение границы, отграничивающей их от государственных интересов (народное образование, обеспечение народного здоровья и продовольствия). Исходя из этого он рассматривал местные дела как выделенные по закону из круга общегосударственных задач и признанные за интересы местные.

Согласимся с мнением А.Д. Градовского, поскольку оно более верное и отражающее действительное значение местных дел и местных интересов.

Однако для нашего исследования важен не столько вопрос о характере вопросов местного значения, являются ли они собственными делами местного сообщества или делами государства, сколько вопрос об обособленном их положении в числе прочих дел. И здесь ответ очевиден: их обособление обусловлено тем, что, во-первых, местные дела *ближайшим образом* затрагивают интересы местного сообщества. Правительство же, хотя и относится к ним небезразлично, но, как отмечал А.И. Елистратов, «ближайшим образом не заинтересовано в судьбе этих дел»<sup>11</sup>. Во-вторых, это дела, которые объективно могут быть решены силами местного сообщества без прибегания к помощи государственной администрации. В-третьих, это дела, которые исторически были закреплены за местным сообществом<sup>12</sup>. Указанные соображения учтены Федеральным конституционным и Федеральным административным судами Германии<sup>13</sup>. В настоящее время они считаются в Германии общепризнанными признаками «дел местного сообщества»<sup>14</sup>.

Местные интересы состоят в благоустройстве мест проживания и социальном благосостоянии граждан. По определению профессора З.Г. Френкеля, к общему благоустройству относятся все те стороны устройства города, вся та часть его материальной культуры, которая назначением своим имеет обратить город в общее жилище – здоровое, безопасное и, по воз-

---

<sup>8</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 759.

<sup>9</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. III. Органы местного управления. Ч. 1. СПб., 1883. С. 26.

<sup>10</sup> Там же. С. 27.

<sup>11</sup> Елистратов А.И. Основные начала административного права. Изд. 2-е. М., 1917. С. 26.

<sup>12</sup> Напр., ликвидация отходов как коммунальная задача возникла в Германии еще в средневековых городах (см.: Handwoerterbuch der Raumordnung. Hannover. 1995. S.12).

<sup>13</sup> Названные критерии отмечаются, в частности, в решениях Федерального конституционного суда: Постановлении по делу о Законе о муниципальных выборах в земле Северный Рейн-Вестфалия (BverfGE 6, S. 116); Решении по делу о саарландском Законе о муниципальных выборах (BverfGE 11, S. 273); Решении «Растеде» (BverfGE 79, S. 127 ff.).

<sup>14</sup> Грищенко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск, 2001. С. 173.

возможности, долговечное, прочное, красивое и уютное<sup>15</sup>. Все это в совокупности составляет особый интерес совместно проживающего на общей территории сообщества людей. Особенность заключается в его локальности, в его значимости исключительно для лиц, совместно проживающих на ограниченной территории. Это качество сближает его с интересом «кооперативным»<sup>16</sup>.

Местные интересы, как и вообще всякие интересы, по верному замечанию Рудольфа фон Иеринга, «это суть жизненные требования (*Lebensbedingungen*) в широком смысле»<sup>17</sup>. Характеристическая особенность жизненных требований, составляющих местные интересы, состоит в том, что они носят не частный и даже не общий, а общественный характер.

Различие указанных видов интересов хорошо сформулировано В.Н. Лешковым. Частный интерес, – писал он в 1865 году, – касается отдельных лиц, а потому имеет всегда значение исключительно этому лицу принадлежащего блага. Общий интерес всегда есть сумма или известное сложное количество интересов частных. Общественный же интерес принадлежит не отдельным лицам, а обществу или их идеальному единству<sup>18</sup>.

На территориальную общность<sup>19</sup>, или местное сообщество<sup>20</sup> (термин, вытеснивший в юридической литературе все предшествующие понятия)<sup>21</sup>, а не отдельных индивидов, как на

<sup>15</sup> Френкель З.Г. Основы общего городского благоустройства. М., 1926. С. 10-21.

<sup>16</sup> Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М., 1999. С. 90.

<sup>17</sup> Иеринг Р. Интерес и право. Ярославль, 1880. С. 83.

<sup>18</sup> Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по «Положению» 1864 г., Января 1. М., 1865. С. 22.

<sup>19</sup> Термин «территориальная общность» впервые появился в отечественной социологической литературе в середине 60-х годов прошлого века. Своим возникновением исследования социально-территориальной структуры общества обязаны феномену существенных территориальных различий в условиях жизнедеятельности внутри региона, выявленному при изучении сельско-городской миграции. Внимание исследователей привлек факт, что в территориальном плане сельская местность не является однородной: различия в условиях жизнедеятельности, порождаемые особенностями места жительства, зачастую более существенны, чем в целом между городом и деревней. Факт проживания в том или ином типе поселений становится важнейшим фактором социальной дифференциации жителей, порождающим специфический (территориальный) аспект социальных неравенств. Причем в противовес принятой в тот период в отечественной общественной науке точке зрения о движении к социальной однородности и преодолении существенных социальных различий исследования выявили тенденцию к усилению специфики территориальных объектов, которая повлекла за собой увеличение территориального многообразия жизненных условий и усиление социальной дифференциации (См. об этом: Горяченко Е.Е., Иванова Т.Ю. Социальная база местного самоуправления // Сибирская деревня в период трансформации социально-экономических отношений. Новосибирск, 1996; Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе // <http://ieie.nsc.ru/~rokos/nesch/GLGOR.html>). О понятии территориальной общности см.: Щепанский Я. Элементарные понятия социологии: пер. с польск. М., 1969. С. 160; Борщевский Н.В., Успенский С.В., Шкаратян О.И. Город: Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. М., 1975. С. 98; Межевич М.Н. Социальное развитие и город. М., 1979. С. 26; Шкаратян О.И. Городская территориальная общность и ее воспроизводство // Этносоциальные проблемы города. М., 1986. С. 12-13; Этносоциальные проблемы города. М., 1986. С. 20; Яницкий О.Н. Территориальные общности в экологической структуре города // Проблемы развития социально-демографических групп и социально-территориальных общностей. М., 1986. С. 68; Ткаченко А.А. Территориальная общность в региональном развитии и управлении. Тверь, 1995. С. 19; Заборова Е.Н. Городские пространственные группы как разновидность социальных групп // Региональная экономика и региональная политика: Сборник научных трудов. Екатеринбург, 1997. Вып. 3. С. 201-202.

<sup>20</sup> Термин «местное сообщество» впервые получил законодательное закрепление в Законе «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29). Он активно использовался при разработке Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В проекте, внесенном Президентом РФ, а также в проекте депутатов И.В. Муравьева, З.И. Саэтгалиева, Л.В. Олейника и др. местное сообщество рассматривалось как особый субъект права на местное самоуправление (см.: Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (внесен Президентом РФ) // Шугрина Е.С. Муниципальное право. Новосибирск, 1995. С. 169-188; Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (внесен депутатами И.В. Муравьевым, З.И. Саэтгалиевым, Л.В. Олейником и др.) // Российская газета. 1995. 14 янв.). Федеральным законодателем этот термин все же не был воспринят. Но в законодательной практике субъектов РФ он используется (Костромская область, Московская область, Смоленская область, Томская область, Волгоградская область, Астраханская область и др.). О понятии местного сообщества см.: Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С. 7-8; Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (Конституционно-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 62-73; Курячая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 29-33; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муници-

субъект местных интересов указывает тот факт, что, во-первых, местные интересы могут быть реализованы только сообща. Частично это потребности, которые объективно не могут быть удовлетворены в индивидуальном порядке. Или, как выразился В. Остром, общественные блага, которые «не могут быть легко «расфасованы»; которые «не могут продаваться только тем лицам, которые готовы за них платить»<sup>22</sup>. Это организация систем водоснабжения, канализации, очистки, борьба с загрязнением, уличное освещение и др. Другую часть общих потребностей жителей составляют потребности, более эффективное осуществление которых будет при условии их совместного, а не индивидуального осуществления. К ним относятся снос старых домов, организация дошкольного и школьного образования, поликлиническая помощь и др.

Совместное осуществление местных интересов роднит их с коллективными правами личности. М.И. Свешников, родоначальник теории коллективных прав личности, характеризовал их как права, которые «...осуществляются большим количеством лиц, ибо все они имеют в виду удовлетворение интересов с помощью соединения с другими людьми»<sup>23</sup>. Однако в основе коллективных прав лежат интересы, удовлетворение которых возможно и в индивидуальном порядке. Характер реализации интересов зависит от воли индивида: желает он объединить усилия с единомышленниками или считает это излишним. Заранее невозможно сказать, какое количество людей связывает возможность реализации своих интересов с объединением в коллектив. Это указывает на то, что субъектом коллективных прав является все же индивид, а не коллектив людей или общество в целом<sup>24</sup>. В отношении же местных интересов заранее, еще до реализации, известно, какому коллективу людей они принадлежат. Удовлетворить интерес для части этого коллектива невозможно, только для всех разом.

Во-вторых, местные интересы имеют характер общечеловеческий, доступный и присутствующий всем людям, независимо от социального статуса<sup>25</sup>. Они не несут на себе отпечаток личных пристрастий, вкусов и привычек. Желание жить в теплых домах, ходить по освещенным улицам, пользоваться чистой водой свойственно каждому человеку. Это обстоятельство также указывает на то, что местные интересы представляют собой не индивидуальное, а общее благо.

В-третьих, местные интересы относятся как к субъекту к численно неопределенной массе людей, поскольку в ее состав включается и будущее потомство данного поколения.

В-четвертых, в составе местных интересов находятся потребности, обусловленные концентрацией людей на сравнительно небольшой территории. Это потребности, вызванные необходимостью поддержания жизнедеятельности самого сообщества как объективно существующего социального организма. Их реализация, по выражению М.П. Гавришина, «носит обязательный характер и уже может не совпадать с интересами отдельных объединенных в нем индивидуумов»<sup>26</sup>. Примеры таких потребностей: призрение престарелых и малоимущих, упорядочение землевладения и землепользования.

---

пальной демократии в России. М., 2009. С. 89-94 и др.

<sup>21</sup> В юридической литературе наряду с термином «территориальная общность» используется термин «территориальный коллектив» (см.: Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971. С. 44; Страшун Б.А. Социализм и демократия. М., 1976. С. 24; Политическая система зарубежных стран социализма. М., 1981. С. 140; Иванов С.Н., Югов А.А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. Свердловск, 1988. С. 94; Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С.170-214).

<sup>22</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: пер. с англ. М., 1993. С. 166.

<sup>23</sup> Свешников М.И. Очерк общей теории государственного права. СПб., 1896. С. 147-148, 164; см. также: Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). М., 1909. С. 132.

<sup>24</sup> См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 185-186.

<sup>25</sup> О данной критерии отнесения интересов к классу общественных, публичных см.: Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003. С. 133, 138-139.

<sup>26</sup> Гавришин М.П. О сущности местного самоуправления // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ: концепции, конституционно-правовые основы, практика: материалы науч.-практ. конф. М., 1996. С. 62-63.

Таким образом, именно территориальная общность, а не отдельные индивиды, ее составляющие, является субъектом местных интересов, или союзом общих интересов, как называл общину В.Н. Лешков<sup>27</sup>.

Территориальная общность – это коллектив «людей, объединенных определенной социальной связью, возникающей в силу общности объективных условий их жизнедеятельности»<sup>28</sup> и состоящей в единстве их интересов. «Территориальные корпорации», как заметил в конце XIX века Георг Еллинек, «покоятся на социальном базисе, созданном не государством, а именно на общих интересах соседства»<sup>29</sup>. Такое единение людей вполне естественно, отвечает самой природе человека, ибо «повсюду, где бы ни собирались вместе люди, община возникает как бы сама собой»<sup>30</sup>. Этот взгляд разделял и Б.Н. Чичерин, писавший, что «община... это самородный союз, возникающий из взаимных отношений, поселяющихся вместе лиц»<sup>31</sup>.

Рассматривая территориальную общность как субъект местных интересов, нужно понимать, что это надличностное, но не внеличностное образование. Формирование интересов и их осознание осуществляется вполне «лично»<sup>32</sup>. Индивидуальность предстает здесь в «снятом» виде. Удовлетворение интересов территориальной общности лежит через удовлетворение интересов индивидов.

Вторая составляющая сущности местного самоуправления заключается в самостоятельном решении людьми своих насущных вопросов с учетом мнения всех тех лиц, которые объединены этими интересами. Назначение местного самоуправления, как верно заметил З.Г. Френкель, состоит в том, чтобы «само заинтересованное более всего в деле население ведало свои хозяйственные, культурные нужды»<sup>33</sup>.

Этот признак не раз подчеркивался в юридической литературе. Георг Еллинек указывал, что местное самоуправление «в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»<sup>34</sup>. А.И. Васильчиков утверждал: «Самоуправлением называется такой порядок управления, при коем местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями»<sup>35</sup>. Суждения о наличии этого признака у местного самоуправления мы находим и у современных ученых, например, немецкий конституционалист Ф.Л. Кнемайер считает, что местное самоуправление отражает «самостоятельную роль местных сообществ в более широком государственном целом»<sup>36</sup>.

Эти составляющие природы муниципальной власти являются общепризнанными в юридической науке, о чем свидетельствует их закрепление в ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления<sup>37</sup>, а также то, что Конституционный Суд РФ при разрешении дела о проверке конституционности отдельных статей Конституции Республики Коми и Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»<sup>38</sup>, иссле-

<sup>27</sup> Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по «Положению» 1864 г., Января 1. М., 1865. С. 16.

<sup>28</sup> Межевич М.Н. Социальное развитие и город. М., 1979. С. 26.

<sup>29</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 430.

<sup>30</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 65.

<sup>31</sup> Чичерин Б.Н. Государство и земство // Чичерин Б.Н. Вопросы политики. М., 1903. С. 85.

<sup>32</sup> О соотношении общественного и индивидуального сознания см., напр.: Толстых В.И. Общественное сознание: социальная природа, функция, формы // Общественное сознание и его формы. М., 1986. С. 34-38.

<sup>33</sup> Френкель З.Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией. М., 1999. С. 24.

<sup>34</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 466.

<sup>35</sup> Васильчиков А. Указ. соч. С. 1.

<sup>36</sup> Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. 1995. № 4. С. 110.

<sup>37</sup> Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>38</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

дую вопрос о том, какими органами – органами государственной власти или органами местного самоуправления – являются представительные и исполнительные органы, указанные в Республике Коми в качестве местных органов, руководствовался ими в качестве критериев разграничения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Поскольку смысл местного самоуправления заключается в самостоятельном решении людьми своих насущных вопросов с учетом мнения всех тех лиц, которые объединены этими интересами<sup>39</sup>, территория муниципального образования должна охватывать всех жителей, которые объединены общими интересами, и только их. Иначе говоря, территория муниципального образования должна включать место проживания территориальной общности.

Кроме того, границами муниципального образования должна охватываться территория, необходимая для удовлетворения местных интересов, чтобы местные дела могли быть решены силами местных властей. Ее границы объективно задаются сферой распространения местных интересов данной территориальной общности. Территория, необходимая для удовлетворения местных интересов, должна определяться исходя из возможностей данного субъекта местных интересов, она не может включать в себя место проживания иного субъекта местных интересов.

Эти требования, вытекающие из идеи местного самоуправления, представляют собой существенные признаки территориальной организации местного самоуправления. На этом основании мы можем определить, что местные интересы, их субъектное (в соответствующем коллективе людей) и объектное (в соответствующей местности) выражения, служат онтологической основой территориальной организации местного самоуправления. Территориальная организация местного самоуправления должна быть правовым выражением объективно существующей социальной структуры местных интересов.

---

<sup>39</sup> Указанными существенными признаками не исчерпывается понимание природы местного самоуправления. В работе остались неисследованными такие факторы, имеющие кардинальное значение для определения природы местного самоуправления, как наличие или отсутствие государственно-властных начал в местном самоуправлении; его положение в общей системе управления, существующей в государстве и обществе; конкретные функции местного самоуправления; материально-финансовая база (о проявлении этих факторов в природе местного самоуправления см.: Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1994. С. 43). Однако мы умышленно их обошли, поскольку определение природы местного самоуправления не является самоцелью, наша задача – определить существенные признаки территориальной организации местного самоуправления. Поэтому нас интересовали только такие признаки, через которые можно было бы выявить характеристические особенности территориального устройства местного самоуправления.

## 1.2. Территориальная общность как субъект местных интересов: единство объективных и субъективных факторов

Предъявление к территориальной организации местного самоуправления требования по охвату территорией муниципального образования всех жителей, объединенных общими интересами, неминуемо ставит перед исследователем вопрос: какая из существующих форм проявления вовне единства местных интересов должна быть определяющей для установления территориальной общности – объективно существующее единство местных интересов или субъективное осознание этого единства жителями соответствующей местности? Попробуем дать на него ответ исходя из теории интереса.

Интерес имеет две формы бытия: объективный интерес и субъективное убеждение в его наличности<sup>40</sup>. Идеальным является положение, когда объективно существующие потребности адекватно осознаются нуждающимся в них лицом. Однако в жизни нередки случаи, когда интерес проявляется только в одной из своих форм. Например, на предприятии износ оборудования превышает установленные производителем показатели, это свидетельствует об объективной потребности в его обновлении, однако руководство предприятия может пребывать в убежденности, что в замене оборудования нет необходимости – нужно лишь обеспечить его своевременный ремонт и техническое обслуживание. Или, наоборот, у лица отсутствует объективная потребность в пополнении личного гардероба – у него есть одежда на все случаи жизни и в необходимом разнообразии, но магазин предлагает значительные скидки на продаваемую одежду и тем самым мотивирует сделать покупку. Эта ситуация, когда «... нечто может представлять интерес и еще не быть потребностью»<sup>41</sup>, пожалуй, более распространена на практике. Неслучайно, что она уже давно является самостоятельным предметом изучения психологов.

Решающее значение для права имеет не объективный интерес, а субъективное суждение о наличности его. Осознание наличия интереса – обязательное условие для признания действий по его реализации юридически значимыми. Это связано с тем, что осознание интересов выступает непосредственной побудительной силой сознательной деятельности.

Значение же для права объективного интереса различно в зависимости от того, производится осуществление интереса индивидуально или коллективно, его носителем или иным лицом. Рудольф фон Иеринг, разработавший теорию интереса в праве, отмечал, что «кооперация многих людей ради одной и той же цели возможна лишь потому, что интересы всех участников кооперации, переплетаясь, сходятся в одном конечном пункте... Субъективное убеждение или объективная сущность интереса могут впоследствии изменяться; тем не менее верным остается то, что в решительный момент обе стороны субъективно были убеждены в согласии их интересов, в противном случае они не сошлись бы»<sup>42</sup>. Таким образом, для коллективной реализации интереса в праве должны быть гарантии выявления общего согласия всех участвующих лиц в моменты, имеющие принципиальное значение для реализации интереса.

Эти выводы вполне справедливы для ситуации, когда лицо или лица самостоятельно действуют в своем интересе. Когда же носитель права постоянно или временно не в состоянии реализовать собственный интерес в силу личных качеств (состоит под опекой) или вследствие

---

<sup>40</sup> В научной литературе объективный интерес порой называется потребностью, а субъективное убеждение в его наличности – собственно интересом (см., напр.: Чулюкин Л.Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984. С. 18).

<sup>41</sup> Рубинштейн С.Л. Основы психологии. М., 1935. С. 387.

<sup>42</sup> Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881. С. 30-31.

слишком значительного числа обремененных правом субъектов, возникает совсем иная правовая ситуация.

«До тех пор, пока рулем заправляет собственный интерес, право держит курс, соответствующий собственным целям; но как только руль вверяется чужим рукам, гарантия, представляемая собственным интересом, устраняется и возникает опасение, что рулевой возьмет курс по направлению к его собственному, а не к чужому интересу... Положение «управляющего» во всем праве представляется наиболее опасным. Раздражая его пожелания непрерывным соприкосновением с чужим имуществом, положение это открывает ему, более чем кому-либо, возможность присвоить это имущество себе; никакому вору не бывает столь легко украсть, как управляющему чужим имуществом, ни одному мошеннику не представляется столь легкой, удобной возможности устроить обманную проделку, как тому же управляющему», – так обосновывал Р. Иеринг необходимость правовых гарантий, обеспечивающих распоряжение чужим правом исключительно в интересах представляемого лица<sup>43</sup>.

Современная российская правовая система, безусловно, содержит такие гарантии. Например, главой XI Федерального закона «Об акционерных обществах»<sup>44</sup> устанавливается порядок заключения сделок, в совершении которых имеется личная заинтересованность члена совета директоров (наблюдательного совета) общества, лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа общества, члена коллегиального исполнительного органа общества или акционера общества, имеющего совместно с его аффилированными лицами 20 и более процентов голосующих акций общества, а также лица, имеющего право давать обществу обязательные для него указания. Такие сделки должны быть одобрены до их совершения советом директоров (наблюдательным советом) общества или общим собранием акционеров. Если одобрение производится советом директоров, решение должно приниматься большинством незаинтересованных директоров. При несоблюдении установленного порядка сделка, в совершении которой имеется заинтересованность, может быть признана недействительной по иски общества или акционера<sup>45</sup>.

Еще один пример гарантии: в соответствии со ст. 292 ГК РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства<sup>46</sup>.

Смысл приведенных гарантий различен. В первом случае при получении согласия акционеров на заключение сделки, по сути, происходит процесс проверки: соответствует ли сделка интересам акционеров в том виде, как они субъективно воспринимаются самими акционерами. Во втором случае согласие испрашивается не у носителя интереса и даже не у его представителя, а у стороннего лица – органа опеки и попечительства. Здесь, давая согласие на отчуждение жилого помещения, орган опеки и попечительства руководствуется не тем, как представляют свою пользу от сделки опекаемые или несовершеннолетние лица или их представители

---

<sup>43</sup> Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881. С. 169.

<sup>44</sup> Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208–ФЗ «Об акционерных обществах» (ред. от 30.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

<sup>45</sup> О коллизиях интересов акционеров и органов управления акционерным обществом, а также гарантиях защиты интересов акционеров см., напр.: Бакшинская В.Ю., Дедов Д.И., Карелина С.А. Правовое регулирование деятельности акционерных обществ (Акционерное право). М., 1999. С. 132-144; Управление и корпоративный контроль в акционерном обществе. М., 1999. С. 99-119 и др.

<sup>46</sup> Об иных гарантиях защиты интересов несовершеннолетних см.: Ершова Н.М. Охрана прав несовершеннолетних М., 1965. С. 8-26, 55-83; Пергамент А.И. Опека и попечительство. М., 1966. С. 8, 58-61; Кузнецова Л.Г., Шевченко Я.Н. Гражданско-правовое положение несовершеннолетних. М., 1968. С. 28-57 и др.

(родители, опекуны, попечители), он должен исходить из объективных интересов лиц, не обладающих полной дееспособностью.

Данное различие в подходах законодателя к решению вопроса о защите интересов представляемого лица весьма разумно. Из него мы можем вывести правило: если носитель интереса объективно не может самостоятельно его представлять и осуществлять (лицо не обладает разумной волей, не может выражать субъективное суждение о своих интересах и, соответственно, реализовывать их), интерес не представляет собой безусловного блага и его достижение возможно способами, влекущими за собой вредные последствия для лица, в праве должны быть предусмотрены гарантии реализации объективного интереса, в том числе в виде юридической ничтожности действий, нарушающих объективный интерес.

Для применения гарантий реализации объективного интереса требуется весь набор перечисленных условий. При отсутствии какого-либо из них возможны исключения из правила. Так, если интерес лица, не способного самостоятельно его представлять и реализовывать, является безусловным, всеми признаваемым благом и способ его достижения не важен, так как он единственно возможен, или в силу того, что любой из способов не может нанести вред его обладателю, реализация интереса может быть допустима в соответствии с субъективными представлениями законного представителя. Например, представитель по своему усмотрению может производить за счет средств опекаемого лица расходы, необходимые для его содержания<sup>47</sup>.

Представительство допустимо и в ситуации, когда лицо может самостоятельно выражать свое субъективное суждение о наличии потребности, но не может самостоятельно реализовать свои интересы, например вследствие физических недостатков. Отличие от предыдущей ситуации заключается в том, что представитель должен действовать не в соответствии со своими представлениями об интересах представляемого лица, а руководствуясь волей представляемого лица, его указаниями<sup>48</sup>.

На основании сформулированного правила выбор того, что должно быть определяющим при установлении единства местных интересов – объективные его показатели или субъективное осознание, зависит от ответа на вопрос: способна ли территориальная общность – носитель местных интересов – выразить вовне осознание наличия единства местных интересов и, как следствие, собственного единства.

На первый взгляд ответ кажется очевидным и положительным. Ведь для территориальных коллективов уже давно выработаны специальные формы выявления мнения и принятия решений – это голосование (референдум, плебисцит, выборы) и сход граждан, в основе которых лежит принцип большинства.

Однако более пристальный взгляд заставляет усомниться в этом. Прежде всего обращает на себя внимание тот факт, что территориальная общность в юридическом смысле субъектом местных интересов не признается, только – в социальном, поскольку территориальные общности в точном смысле слова субъектами права не являются. Наделению субъективными юридическими правами препятствует их неассоциированность. В праве лишь проводится идея наличия этих субъектов через установление требований соответствия граждан цензам принадлежности к соответствующей территориальной общности (персональным или территориальным) как условиям правосубъектности. Учет наличия этих субъектов производится также через установление зависимости правовых последствий реализации субъективных прав гражд-

---

<sup>47</sup> Если пользование благом является естественным и не требующим проявления разумного подхода, реализация связанного с ним интереса возможна самим лицом, а не его представителем. Например, пользование имуществом, принадлежащим малолетнему ребенку, душевнобольному, осуществляется этими лицами непосредственно.

<sup>48</sup> Советское гражданское право: Субъекты гражданского права. М., 1984. С. 33.

дан от количественных показателей участия<sup>49</sup> и количественных результатов волеизъявления граждан.

Неассоциированность коллектива порождает трудности в установлении всех жителей, составляющих территориальную общность. Отделить их от жителей иных территориальных общностей представляется возможным только на наличный момент. Территориальная общность, являясь открытым образованием, постоянно меняет свой персональный состав: одни жители уезжают, другие, наоборот, вступают в нее посредством приобретения земли, дома, хозяйства. Изменение персонального состава территориальной общности также связано с такими естественными процессами, как рождение и смерть. Вступление в члены территориальной общности, как и выход из нее, не зависят от ее воли. Кроме того, мы уже отмечали, что интерес территориальной общности охватывает собой не только живущее поколение, но и еще не родившееся. Это означает, что даже в наличный момент охватить всех лиц, которые связаны единством местных интересов, не представляется возможным.

С другой стороны, волю большинства, выражаемую при проведении голосования и сходов граждан, нельзя признать общей волей. Получается, что жители имеют реальную возможность выражения осознания единства своих местных интересов, однако они составляют лишь часть коллективного носителя интересов.

Это обстоятельство приобретает особое значение на фоне того, что субъективное восприятие отдельных местных интересов носит искаженный характер, неадекватно отражающий объективные потребности. Одни интересы воспринимаются общественным сознанием как постоянные потребности (например, водоснабжение, вывоз мусора, уличное освещение), другие – как проявляющиеся лишь время от времени. Так, среднестатистический гражданин полагает, что стоит снести все ветхое и аварийное жилье, и очень долгое время эта потребность не будет ощущаться. Объективно же данный местный интерес носит постоянный характер, предполагающий надзор за состоянием жилого фонда, аккумуляцию денежных средств на капитальный ремонт и снос ветхого или аварийного жилья, организацию работ по переселению граждан, сносу жилья и строительству нового. Кроме того, в общественном сознании некоторые местные интересы воспринимаются как общие (например, теплоснабжение, поликлиническая помощь, благоустройство территории), другие же – как интересы, касающиеся только определенных жителей (например, социальное обслуживание одиноких пенсионеров и инвалидов). Для духовно здорового общества выделение таких «особых» местных интересов не приемлемо. Помощь бедным, инвалидам, старикам и детям – это общая задача.

Однако нельзя не учитывать такое расхождение между объективными интересами и их субъективным восприятием. Ориентация только на мнение большинства способна привести к игнорированию целой группы интересов и ущемлению прав меньшинства.

Как представляется, в этой ситуации для установления единства местных интересов необходимо руководствоваться как объективными, так и субъективными показателями его наличности. Выявление субъективного осознания – это требование, обусловленное тем, что живущее в данный момент взрослое население составляет ядро территориальной общности, ее базовый элемент. Именно на него возложена задача по реализации местных интересов. Выявление же наличия объективного единства местных интересов – это своего рода гарантия для членов территориальной общности, которые не могут самостоятельно выражать и реализовывать местные интересы в силу каких-либо причин, например, в силу малолетнего возраста, а также для членов, которые, хотя и способны самостоятельно выражать свои интересы, но мнение которых расходится с позицией большинства жителей. Иначе говоря, выявление наличия объективного единства местных интересов – это также гарантия учета мнения меньшин-

---

<sup>49</sup> В 2006 году в избирательное законодательство Российской Федерации были внесены изменения, отменившие возможность признания выборов несостоявшимися из-за низкой явки избирателей.

ства. Кроме того, выявление объективного единства – это подстраховка от незрелого взгляда на потребности местного сообщества или взгляда, в котором преобладают личные корыстные интересы.

Вывод о необходимости выявления обеих форм проявления единства местных интересов обусловлен не только требованиями теории интереса. Он также согласуется с теорией местного самоуправления. Это можно продемонстрировать на примере тех вредных последствий, которые наступают в случае ориентации только на одну из форм проявления интереса.

В случае, когда отсутствует объективное единство интересов, но есть желание населения сообща решать свои местные вопросы, при перевесе в численности одной из объединенных групп неминуема ситуация, когда интересами части населения муниципального образования будут пренебрегать, использовать общие ресурсы для решения задач только одной, численно превосходящей группы жителей. Оставшаяся же в меньшинстве часть населения такого муниципального образования будет лишена подлинного местного самоуправления: по сути, ее жители будут отстранены от решения своих насущных вопросов, а местные нужды, отличные от нужд другой части муниципального образования, будут игнорироваться (например, у жителей городского поселения централизованное теплоснабжение, а у жителей присоединившегося сельского поселения – автономное, печное; нужды, связанные с закупкой топлива (дров, угля) для сельских жителей, могут вообще не восприниматься как местные интересы). Если же численность каждого из коллективов жителей будет примерно одинакова, неизбежны острые конфликты при определении приоритетов в решении местных задач, а также при распределении имеющихся средств.

Определение территории муниципального образования без осознания населением единства своих местных интересов также представляет собой пример игнорирования сути местного самоуправления. Ведь жители такого муниципального образования, которые окажутся у власти, будут воспринимать их не как свое, а чужое дело, которое они под напором жизненных обстоятельств, запросов снизу – от населения и сверху – от государства вынуждены и не могут не вести, но которое не является их собственной нуждой. На все недостатки такого положения указывал еще З.Г. Френкель при оценке состояния волостного самоуправления в России, сложившегося после событий 1905–1907 годов<sup>50</sup>.

Осознание единства интересов, собственного единства – процесс длительный. Неслучайно воплощение местного самоуправления в подлинном его смысле порой отрицается в литературе за территориальными единицами высшего порядка, созданными искусственно. Лишь по прошествии значительного исторического периода в их пределах складываются общие интересы.

На это обстоятельство обратил внимание А.Д. Градовский в конце XIX века. В своем исследовании «Начала русского государственного права» в третьем томе, посвященном органам местного управления, он писал: «Не везде в Европе округа и провинции имеют историческое происхождение, в этом отношении замечательным примером могут служить английские графства, которые относятся к незапамятным временам... Напротив, во Франции департаменты, округа (*arrondissements*) и кантоны представляются делением искусственным, заменившим старинные провинции французской монархии. Старые французские провинции имели действительно историческое происхождение. Это были именно те самостоятельные владения герцогства и графства, которые... присоединились к общему составу французской монархии. Французские короли мало-помалу уничтожили их особенности, привилегии, которыми пользовались местные корпорации, вольности (*les libertes*) привилегированных сословий, поскольку они имели политическое значение... Этим, в числе других причин, объясняется,

---

<sup>50</sup> См.: Френкель З.Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией. М., 1999. С. 23-24.

почему начало самоуправления, так часто провозглашавшееся французскими публицистами и даже французскими законами, не получало практического осуществления». И логичен в этом смысле вывод А.Д. Градовского: «Невозможно было создать самоуправления, пока в пределах новых местных единиц не успели установиться и окрепнуть известные общие интересы их жителей»<sup>51</sup>.

В советский период выводы, подтверждающие правоту слов А.Д. Градовского, были сделаны В.А. Рянжиным. Закономерности развития административно-территориального деления были изучены им на материале исторического развития территориальной организации Эстонии. В 1947 г. после перехода Эстонии в состав СССР была предпринята реформа административно-территориального деления. Как указывалось, реформа преследовала цель упростить местный советский аппарат, сократить его и удешевить, а наименование единиц административно-территориального деления привести в соответствие с наименованиями, используемыми в других советских республиках. Основным средством достижения этой цели явилась ликвидация такого промежуточного звена в системе деления, каким была волость<sup>52</sup>. Однако, как установил В.А. Рянжин, к 1963 году в результате продолжающихся территориальных изменений система административно-территориального деления Эстонии стала более похожа на ту, которая существовала в Эстонии до 1945 года и основывалась на двухчленной схеме уезд – волость, чем на ту, которая была учреждена в результате районирования. И, что особенно интересно, границы многих районов и сельсоветов стали совпадать или почти совпадать с границами соответственно уездов и волостей<sup>53</sup>. На совпадение территории большинства сельских Советов Советского Союза с территориями бывших волостей также указывал в 1971 году И.А. Азовкин<sup>54</sup>. Игнорирование того обстоятельства, что территориальные общности не сложились в границах новых территориальных единиц, привело к своего рода контрреформам. И это в условиях, когда идея местного самоуправления отрицалась, когда указанные требования вовсе не ставились в качестве первоочередных при конструировании единиц административно-территориального деления.

Таким образом, только при подтверждении наличия объективного единства местных интересов и осознания этого единства гражданами можно констатировать наличие территориальной общности и на этой социальной базе конструировать муниципальное образование.

---

<sup>51</sup> Градовский А. Начала русского государственного права. Т. III. Органы местного управления. Ч. 1. СПб., 1883. С.13.

<sup>52</sup> См.: Рянжин В.А. Проблемы территориальной организации советского государства. Л., 1973. С. 20-21.

<sup>53</sup> См.: Там же. С. 32.

<sup>54</sup> См.: Азовкин И.А. Указ. соч. С. 57.

### **1.3. Типы территориальных общностей и связей и между ними**

Основным объединяющим началом, обуславливающим единство интересов и позволяющим выявить территориальную общность, является единство местожительства<sup>55</sup>. Естественное расселение людей имеет преимущественно очаговый характер: места плотного заселения (поселения) отделены друг от друга незаселенной территорией. Удаленность друг от друга предполагает неоднородность среды нахождения, выполняемой деятельности, что способствует появлению, хотя и однородных, но не тождественных интересов у жителей каждого из поселений. Наличие между поселениями незаселенного пространства влечет за собой сокращение частоты контактов между жителями разных поселений по сравнению с внутриселенческими связями и, соответственно, снижение возможности осознания единства интересов. Проживание в непосредственной близости друг от друга, наоборот, предполагает появление идентичных потребностей, связанных с обустройством мест проживания, обеспечением их безопасности, а также порождает желание получать коммунальные и социальные услуги на месте. Обусловленные соседским проживанием многочисленные бытовые, родственные и профессиональные связи жителей помогают осознать единство местных интересов.

---

<sup>55</sup> См.: Хорев Б.С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). М., 1981. С. 26.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.