

А.С. Милосердов

Принцип учета исторических традиций в системе принципов местного самоуправления

В статье показаны современные подходы к оценке принципов организации местного самоуправления. Автор выделяет принцип учета исторических традиций как один из базовых принципов местного самоуправления. Сделан вывод о необходимости исследования содержания данного принципа.

Ключевые слова: местное самоуправление; принципы права; принципы местного самоуправления; исторические традиции; муниципальное право.

Актуальность исследования принципов местного самоуправления определяется в современных условиях следующими обстоятельствами:

- 1) местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации;
- 2) местное самоуправление — это форма реализации народом своей власти, что повышает значение местного самоуправления для функционирования демократического правового государства;
- 3) развитие институтов местного самоуправления будет способствовать формированию полноценного гражданского общества;
- 4) в науке муниципального права остается неразработанным целый ряд важных теоретических вопросов, в том числе вопрос о принципах муниципального права и принципах организации местного самоуправления; наличие здесь теоретических пробелов негативно сказывается на практике реализации правовых норм.

Принципы организации местного самоуправления установлены специальным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. При их анализе необходимо учитывать, что принципы муниципального права отличаются от принципов организации местного самоуправления.

Принципы права представляют собой такие наиболее общие положения, которые определяют содержание и направления правового регулирования. Традиционно их делят на общеправовые, межотраслевые и отраслевые [3: с. 149]. При таком подходе, не отвергая значения всех трех названных групп для муниципально-правовых отношений, подчеркнем особое значение именно отраслевых принципов муниципального права. Эти принципы, характерные только для данной отрасли права, будут определять ее специфику и содержание.

Для принципов муниципального права, как и для других правовых принципов, будут иметь значение следующие характеристики: универсальность; однозначность в определении содержания; взаимосвязанность; системность.

Чтобы воплотиться в жизнь, принципы права, во-первых, должны быть выражены в действующем законодательстве; во-вторых, восприняты населением и получить отражение в правосознании.

В муниципальном праве устанавливаются принципы местного самоуправления, то есть те исходные, базовые идеи и начала, на основе которых развивается и функционирует система местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 г. и вступившая в силу для Российской Федерации с 1 сентября 1998 г., говорит об общем принципе местного самоуправления. Ст. 2 Хартии устанавливает, что «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства» [4].

Как отмечалось выше, в современной России принят и действует Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот акт, несмотря на свое название, не содержит единого перечня принципов. В то же время закон использует саму категорию принципов непосредственно в названиях отдельных глав и статей, например, глава 2 называется «Принципы территориальной организации местного самоуправления», а ст. 18 носит название «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления». Поэтому, как справедливо отмечает крупный специалист в сфере муниципального права И.И. Овчинников, «выявление и формулирование конкретных принципов во многом зависит от критериев, положенных в основу анализа текста закона и выделения тех положений, которые можно считать принципами. Такой подход порождает широкий разброс мнений о том, какие положения закона можно считать принципами, а какие нет» [7: с. 149].

Действительно, разные ученые называют и отстаивают различные перечни принципов, которые лежат в основе местного самоуправления. Например, В.И. Фадеев, который являлся автором одного из первых исследований современного отечественного муниципального права, сделал вывод о существовании четырех основных принципов местного самоуправления [8: с. 33–34]. В более поздней работе этот же ученый выделил 11 основных принципов местного самоуправления [5: с. 52–59]. И.В. Выдрин называет шесть организационных принципов местного самоуправления [3: с. 75–79]. В фундаментальном современном учебнике по муниципальному праву обосновано существование десяти принципов [6: с. 41].

Мы солидарны с позицией И.И. Овчинникова, который полагает, что при анализе принципов местного самоуправления «задача состоит не в том, чтобы определить их численность. Перечень принципов, акценты в формулировках могут несколько варьироваться в зависимости от целей исследования, критериев, приоритетов и т. п. Важно, чтобы каждый из общих принципов в обобщенной форме отражал те или иные объективные закономерности

развития местного самоуправления, сущностные проявления и общепризнанные ценности, демократический потенциал местного самоуправления» [7: с. 156].

Можно сформулировать следующие критерии выделения принципов организации местного самоуправления:

- общий характер (относится ко всем аспектам деятельности местного самоуправления);
- закреплённость в муниципальном законодательстве;
- ценностное значение;
- отражение сущности и природы муниципального права.

П. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения населением «с учетом исторических и иных местных традиций». Учитывая достаточно общий в целом характер данной статьи и ее ориентированность на концептуальное понимание организации и деятельности местного самоуправления в России, полагаем, что ее анализ крайне важен для понимания принципов муниципального права, в том числе приведенный выше фрагмент статьи ФЗ позволяет сделать вывод о правомерности выделения такого принципа местного самоуправления, как принцип учета исторических и иных местных традиций. Он вполне соответствует тем критериям выделения принципов местного самоуправления, которые были сформулированы выше: имеет общий характер, закреплён в тексте закона, обладает определенным ценностным содержанием, соответствует природе муниципального права.

Этот принцип можно условно разделить на две части, или даже два принципа: принцип учета исторических традиций и принцип учета местных традиций. Остановимся подробнее на первом из них.

Представляется, что принцип учета исторических традиций местного самоуправления исходит из понимания местного самоуправления как развивающейся системы, которая должна опираться на те сущностные особенности, которые формируются у населения определенной местности в течение длительного времени. Система народовластия на местном уровне у каждого народа может иметь свои специфические черты, которые складываются постепенно, в процессе длительной эволюции национальной государственности.

Особенности исторического развития самоуправления на местном уровне могут определяться совокупностью разнообразных факторов, среди которых можно выделить следующие:

- 1) природно-климатические условия, характерные для данного конкретного региона;
- 2) историческая судьба народа, проживающего на данной территории, включая его взаимоотношения с соседями;
- 3) особенности национального менталитета, характерного для данного населения;

4) организация государственной власти и особенности модели ее взаимоотношений с местным населением;

5) господствующие формы правового регулирования и правовые традиции.

Роль правовых традиций особенно велика, так как правовая традиция выступает тем фактором, который аккумулирует в себе множество различных особенностей и определяет вектор государственно-правового развития. В этом вопросе представляют интерес базовые положения немецкой исторической школы права, основоположники которой придавали особое значение правовым обычаям, необходимости их изучения и использования в процессе законотворческой деятельности.

Изучение истории развития местного самоуправления у разных народов показывает, что эта история породила разные формы организации сходных по своему смыслу институтов народовластия. Народные собрания в очень близко расположенных друг от друга Афинах и Спарте отличались и в организационном, и в содержательном аспектах. Еще более заметными станут различия, если добавить в этот сравнительный ряд Новгородское вече.

Поскольку деятельность местного самоуправления осуществляется в правовых рамках, решающее значение приобретает человек как субъект права. Именно от деятельности людей как источника муниципальной власти зависят и характер, и особенности, и эффективность местного самоуправления. В свою очередь, правосознание населения той или иной территории складывается постепенно, в течение длительного времени, и особенности его формирования и специфические черты определяются теми факторами, которые были названы выше.

Исторические традиции местного самоуправления в России складывались и развивались в достаточно неблагоприятной обстановке. Особенности территориального расположения определили наличие постоянной внешней угрозы, которая в совокупности с большим размером населения страны детерминировала авторитаризм власти. Россия могла выживать и вести самостоятельное существование только при наличии сильной централизованной государственной власти, которая постепенно ликвидировала остатки прежних элементов народовластия, заменила самоуправление институтами государственного управления.

Авторитаризм власти не способствовал формированию самоуправляющихся моделей и структур на местном уровне. В то же время, даже в период крепостничества в Российской империи сохранялось крестьянское общинное самоуправление, правда, поставленное под жесткий административный контроль.

В целом, российская историческая традиция местного самоуправления может быть охарактеризована следующими особенностями:

1) ограниченный характер местного самоуправления;

2) развитие институтов самоуправления по инициативе «сверху», от государства;

3) преимущественно хозяйственный характер деятельности структур самоуправления;

4) жесткий административный надзор за местным самоуправлением.

Таким образом, важное теоретическое и практическое значение имеет научный анализ принципов организации местного самоуправления. Он должен вестись в рамках двух основных направлений: характер и значение принципов организации местного самоуправления; содержание и особенности каждого конкретного принципа. Что касается принципа учета исторических особенностей местного самоуправления, то его можно отнести к числу базовых, основополагающих принципов.

Литература

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
2. *Байтин М.И.* Сущность права. Современное нормативное правопонимание на грани двух веков. 2-е изд., доп. М.: Право и государство, 2005. 544 с.
3. *Выдрин И.В.* Муниципальное право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2004. 320 с.
4. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.
5. Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2013. 336 с.
6. Муниципальное право России: учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 399 с.
7. *Овчинников И.И.* Принципы местного самоуправления (теоретико-правовой анализ) // Принципы права: сб. статей по итогам круглого стола в Московском институте государственного управления и права. М.: Изд-во «Русайнс», 2015. С. 146–163.
8. *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994. 168 с.

Literatura

1. Federal'ny'j zakon «Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 15.02.2016) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 06.10.2003. № 40. St. 3822.
2. *Bajtin M.I.* Sushhnost' prava. Sovremennoe normativnoe pravoponimanie na grani dvux vekov. 2-e izd., dop. M.: Pravo i gosudarstvo, 2005. 544 s.
3. *Vy'drin I.V.* Municipal'noe pravo Rossii: uchebnik dlya vuzov. M.: Norma, 2004. 320 s.
4. Evropejskaya xartiya mestnogo samoupravleniya // Sobranie zakonodatel'stva RF. 07.09.1998. № 36. St. 4466.
5. Municipal'noe pravo: uchebnik dlya bakalavrov / otv. red. V.I. Fadeev. M.: Prospekt, 2013. 336 s.
6. Municipal'noe pravo Rossii: uchebnik. 8-e izd., pererab. i dop. M.: YuNITI-DANA, 2016. 399 s.
7. *Ovchinnikov I.I.* Principy' mestnogo samoupravleniya (teoretiko-pravovoj analiz) // Principy' prava: sb. statej po itogam kruglogo stola v Moskovskom institute gosudarstvennogo upravleniya i prava. M.: Izd-vo «Rusajns», 2015. S. 146–163.
8. *Fadeev V.I.* Municipal'noe pravo Rossii. M.: Yurist, 1994. 168 s.

A.S. Miloserdov

**Reference to Historical Traditions
in the System of Local Self-Government Principles**

The article shows modern approaches to understanding the principles of organization of local self-government. The author highlights the principle of taking into account the historical traditions as one of the basic principles of local self-government. The conclusion about the need to study the contents of this principle is made.

Keywords: local government; principles of law; the principles of local self-government; traditions; municipal law.