Милосердов Алексей Серегеевич. Учет исторических и иных местных традиций, как принцип в системе организации местного самоуправления: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Милосердов Алексей Серегеевич;[Место защиты: Российский университет дружбы народов].- Москва, 2016.- 163 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретико-методологические основы исследования принципов организации местного самоуправления 16**

1.1. Принципы местного самоуправления: современные подходы 16

1.2. Принципы организации местного самоуправления и принципы муниципального права: соотношение понятий 32

**ГЛАВА 2. Сущность принципа учета исторических и иных местных традиций 60**

2.1. Понятие исторических традиций и их роль в развитии местного самоуправления 60

2.2. Понятие местных традиций и их роль в развитии местного самоуправления 81

**ГЛАВА 3. Содержание и динамика принципа учета исторических и иных местных традиций 102**

3.1. Этапы развития и содержание российской исторической традиции местного самоуправления 102

3.2. Доктринальные основы формирования российской исторической традиции местного самоуправления 128

Заключение 143

Список источников и литературы

## Принципы организации местного самоуправления и принципы муниципального права: соотношение понятий

Конституция Российской Федерации провозглашает нашу страну демократическим правовым государством и определяет важную роль местного самоуправления как базового элемента в механизме народовластия. Как справедливо отмечает И.И. Овчинников, «местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государства»2.

Совершенствование деятельности местного самоуправления должно опираться на существующие доктринальные представления и разработки, на достижения современной теории муниципального права. При этом приходится констатировать, что в отечественной науке муниципального права остается неразработанным целый ряд ключевых теоретических вопросов, в число которых входит и вопрос о принципах муниципального права и принципах организации местного самоуправления. Комплексные монографические исследования, посвященные данным вопросам, в отечественной муниципально-правовой науке практически отсутствуют. В итоге наличие серьезных теоретических пробелов отрицательно сказывается и на практике реализации муниципально-правовых норм.

Исследование принципов организации местного самоуправления должно исходить из понимания правовой природы самоуправления как основы народовластия. Право народа на самоуправление одним из первых сформулировал один из отцов-основателей США Томас Джефферсон. Он писал, что «Каждый человек и каждая общность людей, живущих на земле, обладают правом на самоуправление. Они получают его вместе с жизнью из рук природы. Личность осуществляет это право через свою индивидуальную волю, общность людей – через волю большинства, так как закон большинства есть естественный закон для каждого человеческого общества»3.

Всемирная декларация прав человека достаточно широко трактует право человека на участие в управлении обществом. В соответствии с ней, каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Кроме того, каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

Также в Декларации говорится, что воля народа должна выступать основой власти правительства. Эта воля должна находить свое выражение в периодических выборах на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании.

Европейская хартия местного самоуправления делает акцент именно на органах местного самоуправления как основном субъекте муниципальных правоотношений, именно они определены главным носителем ответственности за осуществление местного самоуправления4. Организация и деятельность органов местного самоуправления строится на основе определенных принципов, которые формируют общее направление развития системы самоуправления.

Любая попытка решения непростых теоретических вопросов, связанных с пониманием сущности местного самоуправления и принципов его организации, должна опираться на общие доктринальные представления о принципах права, актуальные на сегодняшний день, а также на современную методологию юридической науки.

При этом надо учитывать, что принципы права – не абстракция, они имеют значение не только для ученых, но и непосредственным образом сказываются на законотворческой деятельности и на процессе правоприменения. О несомненном практическом значении принципов права пишет, например, И. А. Умнова. Она отмечает тенденцию расширения применения российскими судами конституционных норм в единстве общими принципами права. Высшие судебные инстанции выявляют конституционный смысл принципов справедливости, правовой определенности, пропорциональности (соразмерности, сбалансированности), разумности и т.д., ссылаются на них при вынесении решений5. Отметим, что речь в цитате идет, во-первых, о выявлении именно конституционного смысла принципов, во-вторых, о выявлении этого смысла судебными инстанциями.

Если согласиться с высказанной И.А. Умновой позицией, то становится понятно, что доктринальные исследования принципов права будут способствовать более успешному применению и толкованию этих принципов судебными инстанциями.

## Понятие исторических традиций и их роль в развитии местного самоуправления

Принцип учета исторических и местных традиций в организации и деятельности местного самоуправления в законодательстве прямо принципом не назван. В то же время, есть все основания относить его именно к принципам. Прежде всего, отметим, что он сформулирован в Конституции Российской Федерации и неоднократно повторяется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

П. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации устанавливает: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций»50.

П. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» использует данный принцип для формулирования легального определения местного самоуправления: «Местное самоуправление в Российской Федерации -форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»51.

В абз. 2 п. 3 ст. 34 указанного Федерального закона говорится: «Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций».

В Указе Президента Российской Федерации от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» говорится: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций»52.

Исследование принципа учета исторических и иных местных традиций в организации местного самоуправления требует не только выяснения вопроса о его месте в системе принципов организации местного самоуправления, но и анализа содержания данного принципа, в том числе, выявления особенностей его практической реализации в современных условиях.

Принцип учета исторических и иных местных традиций при организации местного самоуправления, несмотря на то, что он прямо назван в действующем муниципальном законодательстве, требует интерпретации, так как законодатель не раскрывает его содержание. В самой законодательной формулировке присутствуют, выражаясь в терминологии современной герменевтики, «темные места», которые требуют своего прояснения и интерпретации. Эти «темные места» могут быть выражены в следующих вопросах: 1)что такое историческая традиция местного самоуправления; 2)что такое местные традиции применительно к организации местного самоуправления; 3)как соотносятся между собой исторические и местные традиции местного самоуправления; 4)как следует учитывать исторические традиции и местные условия при организации местного самоуправления. Рассматривая содержание и особенности исторических традиций местного самоуправления, остановимся, прежде всего, на самом понятии «историческая традиция». Слово «традиция» происходит из латинского языка. В Древнем Риме традицией (tradicio) называли обычную, то есть без особого обряда передачу простой (неманципируемой) вещи от одного собственника к другому53.

В «Философском энциклопедическом словаре» традиция определяется как элементы социального и культурного наследия, передающиеся от поколения к поколению и сохраняющиеся в определенных обществах, классах и социальных группах в течение длительного времени54.

Известный социолог Ю. Левада в «Философской энциклопедии» определил традицию как механизм воспроизводства социальных институтов и норм, при котором содержание последних обосновывается, узаконяется самим фактом их существования в прошлом

## Понятие местных традиций и их роль в развитии местного самоуправления

Для всех указанных категорий населения Положение 1862г. устанавливало единую систему избирательных цензов для участия в выборах органов московского городского самоуправления. Эта система включала три характерных для того времени ценза: имущественный ценз, возрастной ценз и ценз оседлости.

Имущественный ценз требовал владения недвижимым имуществом или капиталом, приносившим доход не менее 100 рублей в год. Возрастной ценз для избирателей в органы городского самоуправления составлял 21 год. Ценз оседлости устанавливал, что для участия в выборах в органы городского самоуправления требовалось проживать в Москве не менее двух лет.

Результатом действия отмеченной системы цензов стало то, что в итоге избирательные права получили 13229 человек из 351627 жителей Москвы (3,8 %)110. Пассивное избирательное право на местных московских выборах предполагало установление повышенных цензов: 1) для выборных и гласных возрастной ценз составлял 25 лет, 2) для кандидатов на должность городского головы возрастной ценз составлял 30 лет. Кроме того, от кандидата на должность городского головы требовалось владение недвижимостью стоимостью не менее 15 тыс. руб.

Процедура выборов в органы местного самоуправления в Москве устанавливалась двухступенчатая. Каждое из городских сословий избирало по 100 выборных, которые выбирали из своего числа по 35 гласных.

Количественный состав Московской думы составлял 186 человек: 175 гласных, 5 сословных старшин, 5 товарищей старшин и городской голова. Одновременно избирались по 2 представителя от каждого сословия в Распорядительную думу. Московская дума избиралась на срок три года, а городской голова и Распорядительная дума — на четыре года111.

Исследование норм Положения 1862 г. свидетельствует, что организация городского самоуправления в Москве была основана на сочетании сословного принципа с бессословным. Сословный принцип на городских выборах в Москве проявлялся в следующих положениях: 1) изначальное разделение всего электората на пять сословий; 2) процедура избрания выборных от каждого из этих сословий. Бессословный принцип проявлялся в следующих положениях: 1) к выборам в Московскую городскую думу допускались все сословия, отвечавшие имущественному цензу; 2) для всех сословий устанавливалась единая система цензов; 3) для всех сословий предусматривалась общая процедура поступления на государственную службу в Распорядительную Думу.

Сочетание принципов сословности и бессословности стало характерной чертой рассматриваемого нормативного акта. Именно на этой основе принципа базировалась не только система выборов, но и вся система деятельности местного самоуправления в Москве. Как пишет А. Савичев, вся система общественного управления Москвы делилась на общее для всего городского общества управление и частное управление, осуществляемое по сословиям112.

В целом, система самоуправления в Москве, установленная Положением 1862 г., определила участие в выборах органов местного самоуправления лишь незначительного количества населения города; а также установила зависимость органов городского общественного управления от административно-полицейских органов.

Функции городского самоуправления в Москве ограничивались, как правило, лишь хозяйственными вопросами, благотворительностью, здравоохранением, просвещением и благоустройством. Самоуправление не финансировалось из казны и осуществляло свою деятельность исключительно за счет местных налогов.

Несмотря на существенные (с современных позиций) недостатки системы городского самоуправления в Москве, московская система городского самоуправления была более демократичной по сравнению с той, что действовала в этот же период в Санкт-Петербурге. В частности, в Москве, в отличие от Петербурга, отмечались следующие особенности: а) более широкий круг лиц, включенных в состав городского общества и имеющих возможность доступа к должностям в органах городского общественного управления; б) возможность бессословного доступа к отдельным должностям городского общественного управления.

Положение 1862 г., в целом, соответствовало потребностям времени, условиям проводившихся в стране широкомасштабных реформ, способствовало развитию активности населения Москвы. Была заложена традиция отдельного, сепаратного регулирования городского самоуправления в Москве, которая получила свое продолжение в наши дни. В итоге, как наследие исторической традиции, система организации местного самоуправления в Москве отличается сегодня от системы местного самоуправления в остальной России.

Рассматривая особенности развития местного самоуправления в Российской империи, в целом, можно отметить, что функции его были ограничены только хозяйственными вопросами, причем исключительно на местном уровне. Законодательство о выборах было основано на системе цензов, что стало пережитком феодальных отношений в обществе, к тому же повседневная деятельность органов местного самоуправления подвергалась мелочной регламентации со стороны административного аппарата.

## Доктринальные основы формирования российской исторической традиции местного самоуправления

Анализ принципа учета исторических и иных местных традиций осложняется тем, что отсутствует единое представление о понятии «исторические традиции» применительно к местному самоуправлению, как легальное, так и доктринальное. По мнению автора, историческая традиция местного самоуправления может быть определена как совокупность обусловленных предшествующим государственно-правовым развитием особенностей, которые устойчиво воспроизводятся как в организационной модели местного самоуправления, так и в действиях его субъектов.

В каждой стране существую свои исторические традиции местного самоуправления, которые могут отличаться принципиальными особенностями. Особенности, формирующие историческую традицию местного самоуправления, можно разделить на следующие виды: 1) Организационные (типичные органы самоуправления, порядок их формирования, сфера компетенции); 2) Правовые (модели законодательного закрепления структуры, деятельности и полномочий местного самоуправления; 3) Ментальные (воспроизводство в правосознании населения устойчивых представлений о роли местного самоуправления); 4) Политические (модель взаимодействия государственной власти и местного самоуправления).

Чтобы оценить с научных позиций и охарактеризовать историческую традицию местного самоуправления, логично использовать некие критерии такой оценки. Система такие критериев должна быть объективной, комплексной, отражать правовую природу местного самоуправления. В работе предлагается использовать следующие критерии, которые, как представляется, отвечают этим требованиям: - сфера и объем полномочий (только хозяйственные вопросы либо также и политические относятся к компетенции местного самоуправления); - условия допуска субъектов к участию в выборах и деятельности органов местного самоуправления (система цензов, которая может включать в себя возрастной, имущественный, сословный, классовый цензы, а также ценз гражданства и оседлости); - подчиненность местного самоуправления структурам государственной власти либо независимость от них; - финансово-экономическая основа (местные налоги либо дотации государства); - ценностная составляющая (как население относится к местному самоуправлению, видит ли оно в нем некую ценность); - степень вмешательства государства в деятельность местного самоуправления, включая степень жесткости административного надзора.

Рассматриваемый принцип, наряду с историческими, говорит и об иных местных традициях в деятельности местного самоуправления. В связи с этим, в работе сформулировано и обосновано следующее определение: Местные традиции – это особенности реализации общей исторической традиции местного самоуправления в конкретной местности, которая отличается от других регионов какой-либо выраженной спецификой, влияющей на осуществление публичной власти.

Местные традиции представляют собой отражение общей исторической традиции в специфических местных условиях. Исходя из этого, в работе предлагается внести поправку в п. 2 ст. 1 действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», убрав слово «иных» и соответственно изложив этот пункт в следующей редакции:

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, -законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и местных традиций».

Представляется, что такая формулировка будет способствовать более правильному толкованию терминов «историческая традиция» и «местная традиция» применительно к местному самоуправлению, поможет более точно раскрыть и оценить соотношение исторических и местных традиций.

В итоге получится, что не исторические традиции выступают как часть местных традиций, как это следует из буквального толкования существующей законодательной формулировки, но исторические и местные традиции в этом случае будут восприниматься как равнозначные, что более соответствует историческому характеру понятия «традиция».

Рассмотрение содержания исторических традиций местного самоуправления в России показывает, что их складывание происходило постепенно, в течение длительного времени, и было детерминировано совокупностью объективных и субъективных факторов.

К числу объективных факторов, определивших общее направление формирования исторических традиций, следует отнести географическое и природно-климатическое положение страны, которое обусловило становление специфического национального характера. Историческая судьбы России была связана с необходимостью постоянно противостоять самым разным внешним угрозам, которые порой ставили государственность на грань гибели