

На правах рукописи

МИЛОСЕРДОВ

Алексей Сергеевич

**УЧЕТ ИСТОРИЧЕСКИХ И ИНЫХ МЕСТНЫХ ТРАДИЦИЙ,
КАК ПРИНЦИП В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный процесс; муниципальное право

Москва 2016

Диссертация выполнена на кафедре муниципального права ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»

Научный руководитель: **Чихладзе Леван Теймуразович**
доктор юридических наук, доцент, профессор,
заведующий кафедрой муниципального права
юридического института Российского
университета дружбы народов

Официальные оппоненты: **Овчинников Иван Иванович**
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственного и
муниципального права Российской академии
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации»

Голованов Кирилл Павлович
кандидат юридических наук,
советник Министерства энергетики
Российской Федерации

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»**

Защита диссертации состоится «12» октября 2016 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российского университета дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Российского университета дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет: <http://vak2.ed.gov.ru> «__» _____ 2016 г.

Автореферат разослан «__» _____ 2016 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность исследования. В современных условиях научный анализ любых аспектов, связанных с местным самоуправлением и его развитием, представляется актуальным. В качестве факторов, детерминирующих высокую степень актуальности данного круга вопросов, назовем следующие:

1) местное самоуправление в современных условиях можно рассматривать как одну из основ для формирования полноценного гражданского общества, для развития устойчивой системы общественных связей;

2) в условиях, когда Конституция России провозглашает нашу страну демократическим правовым государством, важную роль играет местное самоуправление как элемент системы народовластия, как основа подлинной демократии;

3) развитие местного самоуправления может придать новый импульс успешному инновационному развитию территорий, активизировать происходящие на периферии процессы, причем как в общественно-политической, так и в социально-экономической сферах;

4) развитие местного самоуправления способствует децентрализации публичной власти и, как следствие, более успешной трансформации властных отношений в условиях тех вызовов, которые ставит перед страной непростая внешнеполитическая ситуация.

Развитие местного самоуправления происходит не стихийно, оно опирается на ряд основополагающих принципов, которые выявлены и обоснованы современными учеными в рамках науки муниципального права. Есть основания полагать, что одним из базовых принципов деятельности местного самоуправления можно считать принцип учета исторических и иных местных традиций, который при этом в законодательстве принципом не называется. Несмотря на это, в связи с высоким уровнем значимости этот принцип вполне можно отнести к числу принципов организации местного самоуправления, под которыми следует понимать основные идеи, руководящие начала, на основе которых происходит формирование правовой базы развития местного самоуправления.

Важность учета исторических и иных местных традиций в организации и деятельности системы местного самоуправления определяется следующими соображениями:

1) В каждой стране развитие местного самоуправления имеет свои особенности, которые определяются историческим прошлым данной страны, менталитетом ее населения, и, в свою очередь, оказывают влияние на динамику государственно-правовых институтов. В этом контексте особую актуальность приобретает мысль о том, что обществу «необходимо выбирать будущее на основе адекватного понимания собственного прошлого».

2) Формирование оптимальной и эффективной модели местного самоуправления невозможно без учета и творческого использования накопленного исторического опыта.

3) Историческое развитие местного самоуправления представляется частью российской правовой традиции, базовые принципы которой сложно поддаются корректировке.

Таким образом, актуальность темы исследования может быть раскрыта в контексте следующих аспектов:

1) Теоретический аспект – в науке муниципального права отсутствует единая целостная концепция понимания принципа учета исторических и иных местных традиций и его места в системе принципов организации местного самоуправления;

2) Доктринальный аспект – в науке муниципального права не выработано единого подхода к пониманию принципов организации местного самоуправления, в том числе, принципа учета исторических и иных местных традиций;

3) Законодательный аспект – действующее законодательство о местном самоуправлении не содержит четкого перечня принципов организации местного самоуправления, критериев отнесения тех или иных положений к числу принципов, и не раскрывает содержание принципа учета исторических и иных местных традиций.

Степень научной разработанности темы. В современных условиях теоретические проблемы муниципального права и теоретико-правовые основы развития местного самоуправления исследованы явно недостаточно. В полной мере это относится к вопросам, связанным с принципами муниципального права и принципами организации местного самоуправления.

Общие подходы к принципам организации местного самоуправления достаточно подробно проанализированы И. И. Овчинниковым. Ученый показал современные подходы к классификации принципов организации местного самоуправления и сформулировал собственную классификацию, представляющую несомненный научный интерес.

Ряд публикаций посвятила вопросам учета исторических и иных местных традиций Р. М. Усманова. Но ее работы выполнены, в основном, в виде статей, соответственно, не все аспекты раскрыты достаточно подробно.

Некоторые особенности отечественных исторических традиций и обычаев в сфере местного самоуправления исследованы М. С. Шайхуллиным. Однако указанный автор не рассматривает учет исторических традиций в качестве принципа организации местного самоуправления.

Содержание исторических традиций развития местного самоуправления в России на разных этапах ее существования в рамках «муниципальной истории» убедительно показано в работах В.В. Еремяна.

Таким образом, анализ степени научной разработанности темы исследования свидетельствует о том, что в российской науке муниципального права фактически отсутствуют специальные комплексные исследования, посвященные учету исторических и иных местных традиций как принципу деятельности органов местного самоуправления.

Объектом исследования послужили общественные отношения в сфере местного самоуправления, урегулированные нормами муниципального права.

Предмет исследования – принцип учета исторических и иных местных традиций в системе организации местного самоуправления и закономерности его реализации в современных условиях.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе научного анализа нормативно-правовых актов, официальных документов и правоприменительной практики выявить содержание и особенности принципа учета исторических и иных местных традиций в системе организации местного самоуправления и определить его место в системе принципов организации местного самоуправления.

Данная цель позволила сформулировать следующие **задачи исследования**:

- Проанализировать современные подходы к пониманию принципов права;
- Сопоставить понятие «принципы организации местного самоуправления» и «принципы муниципального права»;
- Выявить особенности понятия исторических традиций и обосновать их роль в развитии местного самоуправления;
- Выявить особенности понятия местных традиций и определить их роль в развитии местного самоуправления;
- Выявить и проанализировать этапы и особенности развития российской исторической традиции местного самоуправления;
- Обосновать доктринальные основы формирования российской исторической традиции местного самоуправления.

Нормативную базу исследования можно разделить на три основных группы:

1) современное российское и зарубежное законодательство о местном самоуправлении (Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и т.д.);

2) законы субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления современной России, характеризующие особенности учета исторических и местных традиций в деятельности местного самоуправления;

3) нормативные акты и официальные документы прошлых исторических периодов, связанные с формированием исторических традиций развития местного самоуправления (Положение о губернских и уездных земских учреждениях, Городовое положение; Положение о земских участковых начальниках и т.д.).

Эмпирическую базу исследования составили результаты анализа судебной практики, включая анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П и др.), решений судов общей юрисдикции, а также результаты анализа документальных и статистических материалов, характеризующих практику реализации законодательства о местном самоуправлении на разных этапах. В процессе исследования были

проанализированы положения о старостах, принятые в субъектах Российской Федерации: Республике Башкортостан, Алтайском крае, Пермском крае, Владимирской области, Ленинградской области, Московской области, Ульяновской области.

Теоретической основой исследования послужили работы современных авторов по теории конституционного и муниципального права и истории местного самоуправления: С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, Е. В. Белоусовой, Н. С. Бондаря, И. В. Выдрина, В. И. Гончарова, И. В. Гранкина, В. В. Еремяна, А. А. Клишаса, В. Е. Комаровой, О. Е. Кутафина, И. И. Овчинникова, Н. Л. Пешина, Н. В. Постового, А. С. Прудникова, А. А. Сергеева, Ю. И. Скуратова, В. В. Таболина, Н. С. Тимофеева, Р. М. Усмановой, В. И. Фадеева, Т. Я. Хабриевой, Н. Н. Черногора, В. Е. Чиркина, Л. Т. Чихладзе, Е. С. Шугриной, Б. С. Эбзеева и других. Автор опирался на те подходы к пониманию исторических традиций, которые сформулированы в работах историков и теоретиков государства и права: В. Г. Графского, А. А. Дорской, В. П. Малахова, Г. В. Мальцева, Г. И. Муромцева, М. В. Немытиной, Д. А. Пашенцева, И. Л. Честнова и других. Были использованы ставшие классическими работы дореволюционных правоведов, изучавших местное самоуправление, таких, как В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, А. Д. Градовский, В. М. Гессен, Н. И. Лазаревский, В. Н. Лешков, Б. Э. Нольде, Б. Н. Чичерин и другие.

Методология исследования. Методологической основой исследования стал общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него общенаучные принципы: объективность, познаваемость, детерминизм, историзм. В процессе работы над темой использовались такие методы, как формально-юридический, системно-структурный, конкретно-исторический, историко-сравнительный, компаративный и другие.

Для исследования российского законодательства о местном самоуправлении применялся формально-юридический метод, который позволил выявить содержание конкретных правовых норм, определить наличие пробелов и противоречий в нормативном регулировании.

Для выявления особенностей развития законодательства о местном самоуправлении на различных этапах применялся историко-сравнительный метод.

Конкретно-исторический метод позволил проанализировать особенности динамики традиций местного самоуправления в условиях разной исторической обстановки.

В диссертации использована юридическая герменевтика, которая расширяет возможности интерпретации нормативных актов, позволяет выявлять и толковать принципы муниципального права и принципы организации местного самоуправления.

Применение социологического подхода к праву позволило выявить смыслы и содержание правовых норм, проанализировать их в действии, в условиях конкретных правоотношений.

Использованы методы современной постклассической юридической науки: конструктивизм, который выявляет особенности конструирования принципов и моделей организации местного самоуправления, а также антропоцентризм, позволяющий понять роль субъекта права в реализации муниципально-правовых норм.

Научная новизна исследования определяется тем, что впервые в науке муниципального права поставлен и решен вопрос о сущности и содержании учета исторических и иных местных традиций как принципа в системе организации местного самоуправления.

Конкретные элементы научной новизны определяются следующими основными моментами:

- применена новая для муниципально-правовых исследований научная методология, в том числе юридическая герменевтика, концепции конструктивизма и антропоцентризма, что позволило получить новые научные результаты;

- разработана авторская концепция разграничения принципов муниципального права и принципов организации местного самоуправления;

- выявлены главные особенности принципов организации местного самоуправления;

- разработан авторский подход к выделению функций принципов организации местного самоуправления;

- определены сущность и содержание принципа учета исторических и иных местных традиций организации местного самоуправления;

- выявлено место учета исторических и иных местных традиций в системе принципов организации местного самоуправления;

- определено понятие и содержание исторической традиции организации местного самоуправления применительно к России;

- определено понятие и раскрыто содержание местных традиций организации местного самоуправления;

- разработана авторская периодизация становления и развития исторической традиции местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

1. Учет исторических и иных местных традиций может быть отнесен к числу принципов организации местного самоуправления, так как представляет собой достаточно общую идею, имеющую важное значение для деятельности местного самоуправления, определяющую особенности его развития и закрепленную в Конституции Российской Федерации и в муниципальном законодательстве.

2. 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.

3. 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).

4. Как правило, исторические традиции организации местного самоуправления, сложившиеся на той или иной территории, отвечают в большинстве своем интересам ее населения, они сформировались на основе повседневной реализации этих интересов, приобрели в процессе развития достаточно оптимальные формы. Эти формы должны позитивно восприниматься населением в силу исторической памяти, в силу ментальных ценностных установок, в силу их соответствия представлениям народа о справедливости. В силу этого, игнорирование исторических традиций может негативно сказаться на деятельности органов местного самоуправления и даже привести к конфликтам между отдельными группами населения, а также между населением и государственными структурами. Отсюда следует, что полноценная реализация принципа учета исторических и иных местных традиций в деятельности местного самоуправления позитивно влияет на режим законности и правопорядок, нормализует отношения в социуме.

5. Чтобы оценить и охарактеризовать историческую традицию местного самоуправления, логично использовать определенные критерии такой оценки. Система таких критериев должна быть объективной, комплексной, отражать правовую природу местного самоуправления. Предлагаем 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.

6. Российская модель, характеризующая складывание исторических традиций организации системы местного самоуправления, отличается следующими базовыми характеристиками: стремление к абсолютизации

государства; укрепление центрального аппарата управления; подавление активности местного самоуправления; ограничение компетенции местного самоуправления местными хозяйственными вопросами; отсутствие инициативы населения в создании структур самоуправления; создание органов самоуправления по инициативе центральной государственной власти; стремление государства сохранять коллективизм в местной жизни.

7. 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.

8. Местные традиции есть отражение общей исторической традиции в специфических местных условиях. Исходя из этого, предлагаем 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:

«2. 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.

Теоретическая значимость исследования. В диссертации успешно решена научная задача – выявлены правовая природа, содержание и особенности учета исторических и иных местных традиций как принципа в системе организации местного самоуправления. Обоснована правомерность отнесения учета исторических и иных местных традиций к числу принципов организации системы местного самоуправления. На этой основе сделаны теоретические выводы, которые вносят вклад в развитие науки муниципального права, помогают лучше понять правовую природу принципов организации местного самоуправления.

Практическая значимость исследования состоит в том, что в работе сформулированы и обоснованы конкретные предложения по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении в современных условиях. Материалы диссертации могут быть использованы в процессе преподавания на юридических факультетах университетов и при написании учебных пособий по курсу муниципального права.

Апробация результатов исследования осуществлялась по следующим основным направлениям:

- основные положения работы обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов;
- основные выводы исследования изложены в 9 научных публикациях автора, в том числе, в трех статьях в изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации;
- основные выводы диссертации излагались автором в выступлениях на международном круглом столе «Концепции развития института прав человека в условиях глобализации современного права и политики» в Рязанском государственном университете им. С.А. Есенина (10 декабря 2015г.) и Международной научной конференции «Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика» в Московском городском педагогическом университете (28 апреля 2016 г.);
- результаты и выводы исследования апробированы в учебном процессе на юридическом факультете Международного юридического института.

Структура работы определяется поставленными задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** раскрывается актуальность темы, обосновываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования принципов организации местного самоуправления» состоит из двух параграфов. В **первом параграфе** первой главы **«Принципы муниципального права: современные подходы»** раскрыты теоретические аспекты понимания принципов муниципального права. Подчеркивается, что понятия и перечня принципов муниципального права, также как и принципов организации местного самоуправления, нет ни в законодательстве, ни в доктрине. Такая ситуация вынуждает ученых и практиков заниматься интерпретацией и толкованием. В итоге они вынуждены извлекать принципы из конкретных правовых норм.

В параграфе раскрываются основания принципов организации местного самоуправления.

Социальные основания принципов местного самоуправления представляют собой определенные общественные запросы, которые, в свою очередь, базируются на доминирующих общественных интересах.

Экономические основания отражают те отношения обмена, которые существуют в данном обществе как базис и оказывают воздействие на право как надстройку.

Доктринальные основания выражаются в тех научных идеях и концепциях, которые господствуют в муниципально-правовой доктрине и влияют на развитие муниципального права.

Политические основания выражаются в формах и механизмах реализации публичной власти, принятых и легитимированных в данном государстве и имеющих политическую окраску.

Правовые основания выражаются в том массиве правовых норм, которые оказывают влияние на формирование принципов права и определяют формы их проявления.

Автор ставит вопрос об отнесении к числу принципов организации местного самоуправления некоторых базовых, основополагающих идей и положений, которые непосредственно принципами не названы, но соответствуют всем необходимым критериям.

Во **втором параграфе** первой главы **«Принципы организации местного самоуправления и принципы муниципального права: соотношение понятий»** отмечается, что вопрос о соотношении принципов муниципального права с принципами организации местного самоуправления современной отечественной науке муниципального права не решен. Принципы муниципального права представляют собой такие наиболее общие положения, которые составляют «каркас» системы муниципального права, определяют его сущность и направления развития. Эти принципы вытекают из правовой природы муниципально-правовых отношений.

Выявление и обоснование принципов муниципального права логично основывать на следующих постулатах:

1) Принципы муниципального права должны быть именно принципами права, а не принципами организации самоуправления как публичной власти;

2) Принципы муниципального права должны отражать сущность этой отрасли права и ее специфику по сравнению с иными отраслями;

3) Принципы муниципального права должны получить свое отражение в действующем российском законодательстве, прежде всего, в Конституции Российской Федерации и в законодательстве о местном самоуправлении.

Принципы муниципального права должны иметь общий характер, то есть относиться ко всему спектру муниципально-правовых отношений, а также иметь ценностное значение. Именно в принципах проявляется аксиологическая функция муниципального права.

Что касается принципов организации местного самоуправления, то они представляют собой уже не принципы права, а принципы организации публичной власти на местном уровне, которые установлены правовыми нормами.

доктринальные подходы к выделению и обоснованию перечня принципов организации местного самоуправления должны учитывать следующие факторы:

1) Перечень должен отражать весь комплекс отношений в сфере местного самоуправления;

2) Перечень должен отражать общие закономерности развития местного самоуправления;

3) Перечень должен давать представление о структуре муниципально-правовых отношений;

4) Перечень должен отражать сущность и ценности местного самоуправления;

5) Перечень должен находить отражение и закрепление в действующих источниках муниципального права.

Какую бы классификацию принципов организации местного самоуправления мы ни взяли, в ней несложно будет разглядеть некоторые базовые характеристики:

1) Принципы организации местного самоуправления имеют организационный характер;

2) Они связаны с базовыми конституционными ценностями, такими, как демократия и народовластие;

3) Они связаны с реализацией прав и свобод человека и гражданина;

4) Они направлены на установление структурных особенностей системы местного самоуправления;

5) Они показывают взаимосвязь органов местного самоуправления с органами государства.

Представляется возможным выделить следующие главные особенности принципов организации местного самоуправления:

- Они устанавливают пределы развития местного самоуправления, ограничивают его компетенцию;

- Они показывают направления дальнейшего развития местного самоуправления;

- Они решают вопрос о месте структур местного самоуправления в системе органов публичной власти и их соотношении с органами государственной власти;

- Они отражают национальную специфику в развитии местного самоуправления;

- Они разъясняют обществу роль и задачи местного самоуправления, показывают его сущность;

- Они отражают господствующие в обществе ценности.

В главе сделан вывод, что система принципов организации местного самоуправления должна быть выражена в действующем законодательстве четко, понятно и недвусмысленно. И принцип учета исторических и иных местных традиций должен занять в этой системе подобающее место. Это будет способствовать успешному развитию и муниципального права, и всей системы местного самоуправления.

Вторая глава диссертации «Сущность принципа учета исторических и иных местных традиций» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе второй главы **«Понятие исторических традиций и их роль в развитии местного самоуправления»** отмечается, что принцип учета исторических и местных традиций в системе организации местного самоуправления в законодательстве прямо принципом не назван. В то же

время, есть все основания относить его именно к принципам. Он сформулирован в Конституции Российской Федерации и неоднократно повторяется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исследуя понятие традиции применительно к муниципально-правовым отношениям, автор отмечает, что традиции играют важную роль в развитии и деятельности местного самоуправления. Они делают работу структур самоуправления предсказуемыми, а саму систему – логичной и последовательной, помогают находить верные решения практических вопросов, связанных с жизнедеятельностью локального социума.

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.

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 и охарактеризовать исторические традиции местного самоуправления, логично использовать критерии такой оценки. В параграфе предлагается использовать следующие критерии:

- 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.

В параграфе сделан вывод, что полноценная реализация принципа учета исторических и иных местных традиций в системе организации местного

самоуправления позитивно влияет на режим законности и правопорядок, нормализует отношения в социуме.

Во **втором параграфе** второй главы «**Понятие местных традиций и их роль в развитии местного самоуправления**» отмечается, что население каждой территории по своим социально-бытовым и ментальным характеристикам может быть уникальным. Именно совокупность этих уникальных характеристик и выражается в существующих местных традициях.

Исторические и местные традиции взаимосвязаны и взаимозависимы. Эта взаимозависимость проявляется в следующем:

- особенности развития исторической традиции в конечном итоге формируют местные условия; местные условия представляют собой результат действия исторической традиции и порождающих ее факторов. Местная традиция – это историческая традиция на современном этапе ее развития, в единстве прошлого и настоящего;

- местные традиции могут показывать особенности исторической традиции;

- местные традиции есть результат локального проявления исторических традиций; историческая традиция может быть общей – для всей страны, и локальной – характерная для отдельной местности;

- многие факторы, детерминирующие историческую традицию и местные традиции развития самоуправления одни и те же. К ним относятся национальный и религиозный состав населения, менталитет населения, особенности географического положения, историческая судьба (войны и т.д.).

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.

В параграфе обосновано, что более верно трактовать понятие «историческая традиция» как более широкое по отношению к местной традиции, так как местные традиции есть отражение общей исторической традиции в специфических местных условиях. Исходя из этого, предлагается внести поправку в п. 2 ст. 1 действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», убрав слово «иных».

В параграфе также проанализированы особенности учета местных традиций в современных условиях на примере института сельских старост.

Третья глава диссертации «**Содержание и динамика принципа учета исторических и иных местных традиций**» состоит из двух параграфов. В **первом параграфе** главы «**Этапы развития российской исторической традиции местного самоуправления**» отмечается, что исторические традиции формируются постепенно, они складываются в определенные исторические периоды и затем воспроизводятся даже в иных социально-

политических условиях, так как менталитет населения меняется медленнее, чем условия жизни и содержание правоотношений.

Обосновано, что при выделении этапов становления исторических традиций местного самоуправления необходимо учитывать такие факторы, как изменение структуры и системы органов местного самоуправления, изменение взаимоотношений государственной власти и самоуправления, принятие новых нормативных актов, определяющих изменения в развитии местного самоуправления и его функций.

На основе анализа хода исторического развития отечественной государственности в параграфе выделяются следующие этапы развития исторических традиций местного самоуправления в России:

1) древнерусский этап, который берет свое начало в Киевской Руси и включает период феодальной раздробленности;

2) этап Московской Руси, который берет свое начало в период централизации и завершается созданием Российской империи;

3) имперский этап (до реформ середины XIX века);

4) позднеимперский этап (середина XIX – начало XX века);

5) республиканский этап (1917г.);

6) советский этап (1918-1991);

7) современный этап (1991 – по настоящее время).

В параграфе кратко охарактеризованы направления формирования исторических традиций местного самоуправления на каждом из этапов в их последовательном развитии и на этой основе выявлен общий вектор развития традиций в системе местного самоуправления. Также показано, что учет местных традиций при организации самоуправления осуществлялся и в период Российской империи, когда государство вполне терпимо относилось к местным обычаям и традициям тех народов, которые входили в состав империи, что проявлялось и в сохранении традиционных форм организации самоуправления.

В параграфе сделаны следующие выводы:

1) Исторические традиции развития местного самоуправления представляют собой составную часть национальной правовой традиции, в целом;

2) Особенности развития местного самоуправления в исторической ретроспективе определяются такими факторами, как географическое положение страны, менталитет населения, формы развития государственно-властных отношений;

3) Изначально для нашей страны было характерно наличие элементов самоуправления, которые берут свое начало в вечевом строе общества;

4) Централизация государственной власти, которая осуществлялась вынужденно под воздействием внешней угрозы, приводила к ликвидации структур самоуправления и заменой их органами местного управления, встроенных во властную вертикаль; в результате решение местных вопросов

осуществлялось нередко не в интересах населения, а в интересах государственной власти;

5) Исторически развитие российской государственности было связано с процессом централизации, с объединением раздробленных частей страны, в силу чего важную роль играла проблема построения эффективной и централизованной системы государственного управления, в рамках которой структурам местного самоуправления просто не было места. По инициативе государства самоуправление на местах заменялось местным управлением, подчиненным центру.

6) В период реформ государство само инициировало создание структур и органов местного самоуправления, но при этом ограничивало их функции хозяйственными вопросами и ставило их под жесткий административный контроль.

7) В период Российской империи местное самоуправление осуществлялось, преимущественно, на сословных началах.

8) В силу исторических факторов и обстоятельств в Российской империи не возникло устойчивых предпосылок для возможного создания эффективной независимой системы местного самоуправления.

Во втором параграфе третьей главы «**Доктринальные основы формирования российской исторической традиции местного самоуправления**» отмечается, что институциональное развитие институтов самоуправления началось намного раньше, чем появились соответствующие теории и концепции. Функции правовой доктринальности в реализации принципа учета исторических и иных местных традиций в организации местного самоуправления проявляются в рамках двух ключевых моментов: научное осмысление, рефлексия данного принципа, его сущности и содержания; формирование теоретической базы для развития исторических и иных местных традиций, их учета в правотворческой и правоприменительной деятельности.

В параграфе выделены следующие функции правовой доктринальности применительно к принципу учета исторических и иных местных традиций в организации местного самоуправления: смыслоконструирующая; адаптационная; интегрирующая; ценностно-установочная. Доктринальность формирует научное мировоззрение в сфере местного самоуправления. Она вводит элемент научности в исторические и местные традиции, повышает уровень их осмысленности. Доктринальность в данном случае не самодостаточна, она обусловлена теми политическими, экономическими, социальными факторами, которые влияют и на местное самоуправление.

Особенности взаимодействия исторических и иных местных традиций с доктриной местного самоуправления можно охарактеризовать следующим образом:

1) Исторические традиции, возникшая значительно раньше доктринальных представлений, оказывают несомненное влияние на формирование последних; формируя определенные модели самоуправления,

исторические традиции тем самым задают и основной вектор развития доктрины;

2) Активно развивающаяся доктрина местного самоуправления на определенном этапе сама начинает влиять на динамику его институтов, осуществляя отбор согласующегося с ней исторического опыта для дальнейшего сознательного использования.

В главе сделан вывод, что Российская модель, характеризующая складывание исторических традиций развития местного самоуправления, отличается следующими базовыми характеристиками: стремление к абсолютизации государства; укрепление центрального аппарата управления; подавление активно местного самоуправления; ограничение компетенции местного самоуправления местными хозяйственными вопросами; отсутствие инициативы населения в создании структур самоуправления; создание органов самоуправления по инициативе центральной государственной власти; стремление государства сохранять коллективизм в местной жизни. Указанные тенденции проявились и в развитии соответствующей доктрины, которая делилась на несколько направлений, но при этом в ней преобладали такие черты, как признание доминирования государственных интересов, признание выполнения структурами самоуправления государственных функций, стремление ограничить самоуправление сугубо хозяйственными вопросами.

В заключении сформулированы основные выводы исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

I. Публикации, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации

1. Милосердов А.С. Принципы муниципального права и принципы организации местного самоуправления: проблемы разграничения // Образование и право. 2016. № 3. С. 105-109. 0,5 п.л.

2. Милосердов А.С. Принцип учета исторических традиций в системе принципов местного самоуправления // Евразийский юридический журнал. 2016. № 3. С. 130-131. 0,3 п.л.

3. Милосердов А.С. Этапы развития исторической традиции местного самоуправления в России // Правозащитник. 2016. № 1. С. 24. 0,35 п.л.

II. Публикации в иных научных изданиях

4. Милосердов А.С. Народовластие и принцип учета исторических традиций местного самоуправления // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика. Рязань: Издательство «Концепция», 2016. С. 441-443. 0,1 п.л.

5. Милосердов А.С. Система принципов местного самоуправления: доктринальные подходы // Российское государствоведение. 2016. № 1. С. 441-443. С. 95-101. 0,4 п.л.
6. Милосердов А.С. Доктринальные основы формирования российской исторической традиции местного самоуправления // Правозащитник. 2015. № 3. С. 5. 0,3 п.л.
7. Милосердов А.С. Роль исторических традиций в развитии местного самоуправления в современной России // Правовая инициатива. 2015. № 3. С. 11. 0,55 п.л.
8. Милосердова А.С. Содержание принципа учета исторических традиций в развитии местного самоуправления // История, философия, экономика и право. 2015. № 2. С. 9. 0,25 п.л.
9. Милосердов А.С. Динамика исторической традиции местного самоуправления в России (на примере городской реформы 1870 г.) // Человек. Государство. Право. 2014. № 2. С. 16. 0,35 п.л.
10. Милосердов А.С. Учет местных традиций в развитии местного самоуправления в Российской Федерации // Юстиция. 2014. № 2. С. 4. 0,6 п.л.
11. Милосердов А.С. Некоторые особенности формирования исторической традиции местного самоуправления в России // Человек. Государство. Право. 2013. № 1. С. 16. 0,4 п.л.

Милосердова Алексея Сергеевича

Учет исторических и иных местных традиций, как принцип в системе организации местного самоуправления

В диссертации проанализирован принцип учета исторических и иных местных традиций в деятельности органов местного самоуправления. В работе применена новая для муниципально-правовых исследований научная методология, в том числе юридическая герменевтика, концепции конструктивизма и антропоцентризма, что позволило разработать авторскую концепцию разграничения принципов муниципального права и принципов организации местного самоуправления. В диссертации выявлены главные особенности принципов организации местного самоуправления. С новых позиций определены сущность и содержание принципа учета исторических и иных местных традиций организации местного самоуправления. Обосновано, что учет исторических и иных местных традиций может быть отнесен к числу³ принципов организации местного самоуправления. В диссертации определено понятие и содержание исторической традиции организации местного самоуправления применительно к России, а также определено понятие и раскрыто содержание местных традиций организации местного самоуправления. Разработана авторская периодизация становления и развития исторической традиции местного самоуправления.

Miloserdov Alexey Sergeevich

Taking into account historical and other local traditions, as a principle in the local self-government organization

The thesis analyzed the principle of taking into account historical and other local traditions of local government. The paper used for new municipal-legal research scientific methodology, including legal hermeneutics, the concept of constructivism and anthropocentrism, which made it possible to develop the author's concept of differentiation of the principles of municipal law and the principles of organization of local self-government. The thesis identified the main features of the principles of organization of local self-government. With the new positions determined the essence and content of the principle of taking into account historical and other local traditions of the local government organization. It is proved that taking into account historical and other local traditions can be attributed to chislu³ principles of organization of local self-government. The thesis defines the concept and the content of the historical tradition of the organization of local self-government in relation to Russia, and also defined the concept and reveals the content of local traditions of local government organization. The author 'periodization of formation and development of the historical tradition of local self-government.