

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

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

Обучающийся

Владимирцева Анастасия

Александровна

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, Федякин Константин Павлович

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2022

Содержание

Введение.....	3
1. Теоретико-методологические основы исследования принципов организации местного самоуправления.....	8
1.1. Основные принципы местного самоуправления и современные подходы в их исследовании	8
1.2. Принципы организации местного самоуправления и принципы муниципального права: специфика понятий.....	11
2. Сущность принципа учета исторических и иных местных традиций.	17
2.1. Понятие исторических традиций и их роль в развитии местного самоуправления.	17
2.2 Понятие местных традиций и их роль в развитии местного самоуправления.	33
3. Содержание и динамика принципа учета исторических и иных местных традиций.	37
3.1. Этапы развития и содержание российской исторической традиции местного самоуправления	37
3.2. Доктринальные основы формирования российской исторической традиции местного самоуправления	57
Заключение	60
Список используемой литературы и используемых источников.....	64

Введение

Актуальность и научная значимость настоящего исследования.

Местное самоуправление считается одной из самых доступных и понятных форм самоуправления. Участие народа является собой прямую демократию, положительно воздействующую на становление гражданского общества нашей современности.

Идея прямой демократии и самоуправления необыкновенно проста и очевидна для восприятия, поскольку предполагает самостоятельность народа в разрешении различных социально важных проблем. Прямая демократия может осуществляться в различных формах (классическая форма, форма консультаций), подробно описанных в законодательстве.

Актуальное федеральное законодательство гарантирует гражданам реализацию определенных форм прямой демократии. Во главе угла структуры федерального законодательства стоит Конституция РФ, в то время как местному самоуправлению соответствует отдельная законодательная ветвь в форме прямой демократии.

При этом местное самоуправление не только конкретизирует институт публичной власти, но и обладает правом принимать ответственные решения на территории местного образования. Такие решения считаются обязательными для выполнения как юридическим, так и физическим лицам данной территории.

Сегодняшняя действительность такова, что, хотя местное самоуправление и не входит в структуру органов власти нашего государства, однако является собой фундаментальную основу этой структуры за счет формирования института публичной власти.

Все местное самоуправление РФ основывается на общественно значимых правовых принципах, теоретическое и практическое значение которых в юридической науке и практике трудно переоценить. Ведущие ученые-правоведы нашего времени неоднократно обращали внимание

российской общественности на главенствующую роль правовых и отраслевых принципов.

Следует понимать, что традиция и преемственность местного самоуправления на сегодня нуждается в скрупулезном и бережном восстановлении. Такое возрождение представляется на данном этапе особенно важным и актуальным в силу значительных утрат некоторых форм демократии. В качестве основной меры такой реставрации можно считать обеспечение формирования новых демократических инструментов управления властью на местах, а также развитие эффективной самоорганизации граждан с целью решения вопросов и проблем локального значения.

Принцип учета истории и других местных традиций кажется нам крайне важным в организации и функционировании системы местного самоуправления. Данный принцип базируется на следующих соображениях:

– независимо от геополитической конъюнктуры, развитие местного самоуправления имеет свою специфику, определяемую историческим прошлым и менталитетом ее населения, что естественным образом отражается на социально-экономической динамике и развитии правовых институтов страны.

– дабы сформировать и усовершенствовать максимально эффективную модель местного самоуправления, следует тщательно учесть и переработать накопленный народом исторический опыт;

– таким образом, можно сделать вывод, что историческое развитие местного самоуправления представляет собой немаловажную часть правовой традиции нашей страны, главенствующие принципы которой с большим трудом поддаются корректировке.

Объект исследования: общественные отношения в сфере местного самоуправления, урегулированные нормами муниципального права.

Предмет исследования: нормы законодательства Российской Федерации, регламентирующие порядок осуществления местного

самоуправления в стране, а также учебная и специальная литература, посвященная исследованию принципа учета исторических и иных местных традиций в системе организации местного самоуправления.

Цель исследования: на основе комплексного и всестороннего 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.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- проанализировать современные подходы к исследованию принципов местного самоуправления;
- определить основные различия между принципами организации местного самоуправления и принципами муниципального права;
- рассмотреть понятие исторических традиций и их роль в развитии местного самоуправления;
- изучить понятие местных традиций и их роль в развитии местного самоуправления;
- проанализировать содержание и динамику принципа учета исторических и иных местных традиций.

Методологической основой исследования следует считать метод диалектики, активно использующийся в философских и других дисциплинах гуманитарного цикла. Использование диалектического метода в данной работе позволяет опереться на тесно с ним взаимосвязанные общенаучные принципы: объективность, познаваемость, детерминизм и историзм. В ходе исследования данной темы использовались следующие методы: формально-юридический, системно-структурный, конкретно-исторический, историко-сравнительный, компаративный и другие методы.

В целях изучения законодательства РФ по заявленной теме также применялся формально-юридический метод, благодаря которому удалось выявить специфику конкретных правовых норм, сформулировав основные пробелы и противоречия в их регулировании.

Теоретическая значимость исследования.

Данная магистерская диссертация посвящена разрешению задачи раскрытия правовой сущности и специфики истории и других местных традиций в качестве основополагающих принципов регулирования в системе местных автономных организаций. Такого рода детерминирование кажется вполне уместным, оправданным и эффективным. Таким образом, включение истории и других местных традиций в число организационных принципов системы местного самоуправления представляется не только полезным, но и в высшей степени актуальным.

В последнее время муниципальное право нашей страны бурно развивается, формулируя и популяризируя идеи развития и форсирования муниципального права, которые в свою очередь позволяют лучше прочувствовать правовую природу принципа организации местного самоуправления.

Практическая значимость исследования непосредственно связана с использованием результатов работы, ее выводов и рекомендаций для проведения дальнейших исследований в сфере рассмотрения истории и других местных традиций в качестве принципов в системе местной автономной организации.

В данной магистерской диссертации сформулированы идеи по совершенствованию и модификации законодательства о местном самоуправлении в условиях современной реальности. Материалы данной ВКР могут быть использованы в учебно-образовательном процессе юридического факультета ТГУ, а также при подготовке учебных пособий по курсу муниципального права.

Достоверность и обоснованность результатов исследования подтверждаются использованием значительной опытно-эмпирической базы. Результаты исследования прошли апробацию на научных и научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах, форумах, выступлениях и докладах, посвященных актуальным вопросам отечественного права в целом и муниципального права в частности.

Личное участие автора в организации и проведении исследования предполагает анализ современных подходов в изучении принципов местного самоуправления; выявлении и уточнении специфических различий между принципами организации местного самоуправления и принципами муниципального права; формулировании понятия исторических традиций и их значении в развитии и динамике местного самоуправления; анализе принципа учета исторических и иных местных традиций.

Апробация и внедрение результатов работы.

Апробация результатов исследования проводилась на протяжении всего процесса написания работы. Некоторые выводы изложены в научной статье «Основные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации», опубликованной в Сборнике научных трудов по материалам XXXVI Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы науки и практики».

Структура магистерской диссертации. Структура работы выстроена с учетом специфики темы, цели и задач исследования. ВКР включает в себя введение, три главы, заключение и список использованной литературы и использованных источников (69 наименований). Текст работы изложен на 70 страницах.

1. Теоретико-методологические основы исследования принципов организации местного самоуправления

1.1. Основные принципы местного самоуправления и современные подходы в их исследовании

На сегодняшний день местное самоуправление полагается в качестве фундаментального звена государственного управления, внедряя на местах политику баланса и являя собой неопровержимое доказательство здоровья социальной демократии. При этом само существование местного самоуправления представляет собой залог разделения и дифференциации государственной власти, воплощая принципы плюрализма и разделения властей на практике. Именно поэтому уничтожение местного самоуправления являет собой один из главных признаков доминирования тоталитаризма.

Таким образом, местное самоуправление - по сути самая естественная и доступная пониманию народа форма управления [1]. Непосредственное участие народа в реализации прямой демократии несомненно оздоравливает современное общество, вовлекая местных жителей в ответственный процесс принятия решений. При этом прямая демократия предполагает самостоятельность и свободу народа в своих решениях.

Вопрос о правовых принципах местного самоуправления является одним из центральных вопросов юридической науки. Такие принципы иллюстрируют сущность права, его социальные цели и духовные ценности участников таких правоотношений, что естественным образом связано с принципом местного самоуправления.

Изучение и анализ принципов местного самоуправления считается крайне важной задачей, поскольку местное самоуправление являет собой один из основных столпов конституционного строя РФ. При этом местное самоуправление является формой власти, которая реализуется

непосредственно народом и формирует демократический строй. Внедрение и развитие институтов местного самоуправления способствует формированию адекватного гражданского общества. Вместе с тем, следует признать, что ряд вопросов касательно данной темы муниципального права, в т.ч. такие, как принципы муниципального права и организационные принципы местного самоуправления еще недостаточно разработаны и нуждаются в существенной проработке. Упомянутые лакуны в разработке теоретической базы данного вопроса оказывают значительное влияние на практику правоприменения.

В данной работе под принципами права мы понимаем общие положения, детерминирующие суть и вектор правового контроля. Такие положения традиционно подразделяются на 1. общеправовые, 2. межведомственные и 3. ведомственные.

В Европейской хартии [14] местного самоуправления (утверждена в 1985 г., принята в РФ с 1998 г.) сформулированы общие принципы местного самоуправления. Согласно ст. 2 данной Хартии, принцип местного самоуправления необходимо закрепить к во внутреннем законодательстве, так и в Конституции.

В настоящее время на территории РФ действует ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который однако не содержит перечня таких принципов. При этом сам термин «принципа» активно используется в названиях статей и глав.

Такая картина, по мнению И.И. Овчинникова [45, с. 149], связана с ситуацией разрозненности мнений относительно того, какие именно положения закона следует принимать в качестве принципов, а какие нет. В разное время различные ученые выделяли и формулировали различные принципы местного самоуправления. Так, согласно В.И.Фадееву [57, с. 33-34], основных принципов всего четыре, в то время как общее число таких принципов - одиннадцать. По мнению И.В.Выдрина [8; 9, с. 76], таких принципов шесть. В ряде учебников по муниципальному праву перечисляются восемь или десять принципов.

С нашей точки зрения, количество этих принципов вообще не является основополагающим вопросом. Перечень принципов может варьироваться в зависимости от разных факторов, стандартов и приоритетов.

Вместе с тем, для всех этих принципов характерно следующее:

- все они достаточно универсальны и носят общий характер;
- законодательно закреплены;
- отражают некие духовные ценности;
- отражают основное значение и правовую природу муниципального права [35; 37, с. 98].

Согласно п. 2 ст. 1 ФЗ «об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление призвано обеспечивать решение вопросов местного значения с учётом исторических и иных местных традиций.

При этом сам этот принцип вытекает понимания местного самоуправления как динамической и непрерывно эволюционирующей системы. Характерно, что демократическая система каждой отдельно взятой страны имеет свою специфику. Встраивание естественным образом сложившихся традиционных форм управления властью в систему политико-правовых отношений представляет собой один из методов контроля блока вопросов местного значения.

Скорость и качество эволюционирования традиций местного самоуправления определяют качественную степень правовой осведомленности граждан, что естественным образом приводит к повышению демократизации общества в целом. Реализация этой идеи приводит к разделению и разграничению власти между федеральными центрами, субъектами и муниципальными образованиями в РФ. Именно поэтому вопрос возрождения традиций местного самоуправления также, как и вопрос компетентного исторического анализа истории существования и развития местного самоуправления в нашей стране, становится одним из

важнейших направлений внедрения теории и практики местного самоуправления.

Местное самоуправление в России многие века опиралось исключительно на обычаи, а не на правовые нормы. При этом местное самоуправление Средневековья естественным образом родилось из традиций конкретного этноса, менталитет и воззрения которого сформировались исторически. Со временем такая традиционная форма организации местного самоуправления приобрела более универсальный характер, утратив прямую связь с конкретной этнической группой и даже получив соответствующее нормативно-правовое закрепление. Однако традиции народностей и этносов нашей обширной страны по-прежнему оказывают значительное влияние на методы саморегулирования и осуществления властных функций местного самоуправления.

В основе местного самоуправления РФ лежит ряд принципов, исследование которых занимает в юридической науке и практике важное место. Ученые-правоведы неоднократно подчеркивали основополагающее значение таких принципов, в том числе отраслевых.

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

Согласно Конституции РФ, наша страна является, во-первых, демократическим государством с главенством закона, во-вторых, местное самоуправление в нашей стране представляет собой базовый элемент демократических институтов.

В ч.1. ст. 130 Конституции РФ говорится, что принятие народом самостоятельных решений по основным социально значимым вопросам местного значения способствует реализации многообразия форм прямой демократии на практике. При этом нужно понимать, что способы организации и правовые механизмы осуществления прав граждан должны

быть четко сформулированы и закреплены в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов и внутреннем законодательстве.

Модернизация и улучшение системы местного самоуправления должна в обязательном порядке опираться на теоретические выкладки, современные научные разработки и достижения науки муниципального права. Вместе с тем, следует заметить, что в отечественном муниципальном праве присутствует ряд лакун, а также имеется широкий круг вопросов, которые еще не разработаны в полной мере и требуют серьезного изучения. Именно к этому кругу относится и вопрос принципов организации местного самоуправления [36, с. 130].

Среди таких мало разработанных вопросов нужно отдельно отметить следующие:

- вопрос о соответствующем перечне и адекватных критериях принципов муниципального права;
- аналогичный вопрос о качественном перечне и критериях принципов организации местного самоуправления;
- вопрос о взаимосвязи принципов муниципального права с принципами организации местного самоуправления.

Методология решения перечисленных фундаментальных вопросов должна опираться на общепринятые доктринальные представления о правовых принципах. Так, по мнению Е.В. Скурко [53, с. 23], правовые принципы представляют собой вид нормативно-профессионального правосознания, в то время как правовые принципы призваны гарантировать единство объективных и субъективных законов.

С точки зрения М.И. Байтина [3, с. 149], правовые принципы следует рассматривать в качестве общих положений, формулирующих сущность и вектор правового контроля.

Т.Н. Радько [49, с. 313] подчеркивает, что принципы права обозначают степень воздействия права на общественные отношения, выступая своего рода аксиологическим критерием для субъектов права.

Развернутое определение принципов права дает В.М. Шамаров [62, с. 26]. С его точки зрения, к принципам права относятся изначальные идеи, установки, нравственные векторы зарождения, развития и бытия права, где принципы обозначают сущность, значение, направленность правового регулирования и закрепляются либо в общих нормах права, либо в соответствующих законах.

Если внимательно изучить предпосылки упомянутых точек зрения, можно сделать вывод, что принципы муниципального права и принципы организации местного самоуправления значительно разнятся.

Здесь под принципами муниципального права понимают общие положения, составляющие основу правовой системы государства, определяющие содержание и вектор развития правовой системы. Совокупность таких принципов составляет правовую природу муниципальных правоотношений.

С точки зрения А.С. Милосердова [36, с. 131], принципы муниципального права суть основополагающие начала обязательного характера, утверждающие общие положения отрасли права. Думается, что такое определение сформулировано достаточно осторожно и не дает никаких конкретных характеристик принципов национальных юридических департаментов. Определение относительно универсально и коррелирует с реалиями различных отраслей права. Автор обращает наше внимание на фундаментальное значение именно принципов муниципального права, подчеркивая, что данные принципы отражают специфику правового контроля в сфере муниципальных отношений.

В этой связи можно выделить несколько основных принципов муниципального права:

- принцип разумного народовластия;
- принцип местного демократизма;
- принцип комбинирования непосредственной и представительной демократии в местном самоуправлении;

– принцип самостоятельности и независимости местной публичной власти, не отменяющий однако тесную взаимосвязь местной и государственной власти;

– принцип внутренней соподчиненности решений референдумов, сходов, органов и должностных лиц и пр. в системе местного самоуправления;

– принцип равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений и их административная соподчиненность;

– принцип судебной защиты;

– принцип единства применения внутри страны [24, с. 138].

Изучив указанные принципы, приходим к выводу, что большая их часть так или иначе связана с принципами местного самоуправления, однако в значительной мере отличаются от принципов внутреннего законодательства. Указанные принципы представляют собой базу для успешной работы самоуправления, а не для развития правовых отраслей и институтов. Здесь крайне важно разграничивать принципы внутреннего права и принципы местного самоуправления [4; 12], поскольку между ними такая же смысловая пропасть, как между муниципальным правом и местным самоуправлением.

Сама по себе идея сложности дифференцирования принципов муниципального права и принципов местного самоуправления не нова и даже очевидна для специалиста. Тем более, что актуальное законодательство не предлагает ясного перечня принципов муниципального права, что естественным образом ведет к различному терминологическому толкованию этих принципов.

По мнению И.Л.Честнова [60, с. 10], точка зрения которого кажется весьма обоснованной, следует обосновать ряд морально окрашенных категорий, к которым мы относим свободу, справедливость, равенство, народовластие и остальные подобные.

Таким образом, научное обоснование принципов муниципального права разумно и теоретически оправданно опирать на следующие умозаключения:

- принципы муниципального права следует воспринимать именно как принципы права, а не как принципы организации самоуправления;
- принципы муниципального права формулируют суть и специфическое содержание этой отрасли права;
- принципы муниципального права следует закреплять в действующем российском законодательстве.

С нашей точки зрения, принципы муниципального права должны не только иметь общий характер, но и захватывать все виды правоотношений. С учетом, данного положения, следует более точно сформулировать и охарактеризовать принципы внутреннего законодательства.

Если рассмотреть в этом контексте принцип организации местного самоуправления, то этот принцип уже не является правовым в чистом виде. Вместо этого мы наблюдаем здесь принцип организации публичной власти на местном уровне, закрепленный и узаконенный правовыми нормами. Заметим, что общепринятый в юридической науке термин «публичная власть» был законодательно закреплен конституционной поправкой от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Обосновывая и развивая эти принципы, следует опираться на действующее законодательство: в первую очередь на Конституцию и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Сформулировав ранее принцип организации местного самоуправления, более подробно остановимся на основных характеристиках этого принципа:

- принципы организации местного самоуправления имеют несомненный организационный характер;

– имеют тесную взаимосвязь с конституционными ценностями, такими, как демократия и народовластие, а также права и свободы человека и гражданина;

– призваны устанавливать и формулировать структурную специфику системы местного самоуправления;

– демонстрируют тесную и органическую взаимосвязь органов местного самоуправления с органами государства [28, с. 251].

Таким образом, с учетом вышесказанного следует четко и недвусмысленно сформулировать систему принципов организации местного самоуправления на законодательном уровне. При этом принципу учета исторических и иных местных традиций должно быть отведено место, соответствующее его фундаментальному историческому значению.

Подводя итоги главы, заметим, что в настоящее время во всех демократических государствах местное самоуправление понимается как неотъемлемая часть государственного управления. Поддерживая необходимый баланс между народом и властью, местное самоуправление устанавливает важный сценарий социального здоровья демократии.

В РФ идеи местного самоуправления опираются на ряд конкретных принципов, обоснование и формулирование которых занимает важное место в юридической науке и практике.

2. Сущность принципа учета исторических и иных местных традиций.

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

Принцип учета истории и местных традиций в системе организации местного самоуправления не формулируется в законодательстве напрямую. Тем не менее есть основания полагать, что это именно принцип и не что иное, поскольку он сформулирован в Конституции РФ и неоднократно упоминается в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, в п. 2 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный принцип упоминается в официальной формулировке термина «местное самоуправление», где «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» [39].

Абзацем 2 п. 3 ст. 34 указанного ФЗ закреплено следующее: «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» [39].

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» [44].

Таким образом, приступив к исследованию концепции взаимосвязи между традицией и муниципальным правом, отметим, что традиция и исторические истоки и обычаи играют важную роль в деятельности и эволюционировании муниципального самоуправления, внося в эту структуру элементы закономерности и логичности, которые способствуют эффективной выработке решений в вопросах местного значения.

Историческая традиция местного самоуправления представляет собой совокупность специфических правовых свойств и характеристик этноса или группы этносов, вытекающих из обычаев и законов, правовые модели которых исторически непрерывно воспроизводятся в системе местного самоуправления.

В Философской энциклопедии традиция определяется как «элементы социального и культурного наследия, передаваемые из поколения в поколение и сохраняемые в течение длительного времени в определенных обществах, классах и социальных группах» [38, с. 187].

Согласно Ю.Леваде, традицию можно определить как механизм воспроизводства социальных институтов и норм, где формулирование последних происходит с учетом их бытия в прошлом.

Бытование традиции в качестве важного элемента духовной культуры тесно связано с бытованием человеческого общества в целом. При этом традиция не ограничивается исключительно духовной сферой, но также репродуцируется в сфере промышленности и экономики, порождая совокупности коллективных усилий, правил и норм, которые непременно

коррелируют с многовековыми традициями и должны быть закреплены на уровне закона.

Согласно А.К. Уледову, «традиции - это социальные механизмы закрепления, воспроизведения, обогащения и передачи последующим поколениям исторически сложившихся устойчивых, повторяющихся, общезначимых форм, способов, приемов деятельности и отношений социальных групп или общества в целом» [56, с. 211].

Традиция здесь это способ накопления, трансляции и осуществления духовного опыта нации, соединяющий настоящее с прошлым.

При этом специфика современного общества заключается не в признании или отторжении традиций, а скорее в способе бытия такой традиции, в основе которой всегда лежат прочные духовные устои, гарантирующие ее воспроизводство и формирование совокупности стереотипов, обусловленных регулярным повторением типичных правовых ситуаций и типовыми способами их разрешения. При этом виды и свойства таких стереотипов принято разделять по типам отношений, в которых они существуют.

Развитие системы местного самоуправления предполагает необходимость поиска и адаптации наиболее удачных социальных практик регулирования общественных отношений на муниципальном уровне. Причем особую роль здесь играет грамотный баланс традиций и инноваций, создающий здоровую социальную динамику в сфере муниципального самоуправления. Речь идет именно о поддержании адекватного уровня традиций и инноваций, поскольку традиция сама по себе статична и зачастую идеалистична, что в чистом виде может привести к применению регулятивных правовых методов, чьи принципы лежат в стороне от поступательного эволюционного развития правовой системы местного самоуправления. Поэтому идея преобразования традиции посредством закона как никогда актуальна.

В качестве примера можно привести контрольно-правовую деятельность таможенных органов. Здесь традиция уступает место закону, избавляя участников правового взаимодействия от интерпретации традиции и ответственности принятия решения на местном уровне.

Вместе с тем, в специфике исследования бытования правовой традиции существует и обратная сторона медали, а именно - вероятность аномии, или дезорганизации правовых норм и институтов, порожденных неопределенностью и нестабильностью развития общества, когда возникает опасная пропасть между провозглашаемыми обществом целями и способами их достижения.

По словам Д.Э. Дюркгейма [10, с. 531], это состояние общества, в котором ценности и нормы права, отвечающие за общественный порядок, видоизменились, нивелировались и ослабли, породив дезорганизацию и нестабильность. При этом важным условием возникновения общества является разность между потребностями и возможностью их удовлетворения внутри общества. Именно поэтому политика государства порождает так много споров и разногласий относительно формирования системы ценностей и путей следования государства в целом и конкретного этноса в частности. При этом система институтов местного самоуправления не всегда обеспечена своевременной правовой поддержкой, что затрудняет быстрое реагирование законодательного закрепления правовых обычаев и правовых принципов конкретного этноса на уровне закона и подзаконного акта.

Заметим, что само понятие исторической традиции предусматривает несколько основных видов, а именно:

- организационная историческая традиция в сфере местного самоуправления;
- правовая историческая традиция в сфере законодательного закрепления полномочий;
- духовная историческая традиция, отвечающая за трансляцию идей местного самоуправления в массы;

– политическая историческая традиция, предполагающая взаимодействие и координацию институтов государственной власти и местного самоуправления [2, с. 64].

Уточняя терминологическое понимание исторической традиции местного самоуправления [7], следует сформулировать критерии такого описания, а именно:

– критерий разграничения полномочий местного самоуправления: занимается ли оно только хозяйственными вопросами или охватывает также иные сферы деятельности;

– цензы и допуски граждан к участию в выборах и деятельности органов местного самоуправления: возрастной, имущественный, сословный, классовый цензы, а также ценз гражданства и оседлости;

– подчиненность местного самоуправления госвласти, либо независимость от нее;

– финансово-экономическая база, за счет которой будет функционировать местное самоуправление: налоги/дотации/прочие источники.

– аксиологическая база;

– уровень контроля государства над деятельностью местного самоуправления [50, с. 17].

Стоит заметить, что для России характерен довольно низкий уровень как централизации, так и степени вовлеченности граждан в работу института местного самоуправления. Однако влияние общинной традиции до сих пор остается весьма значительным. В этом ключе исторический опыт муниципального самоуправления нашей страны сильно отличается от западного, что не позволяет соотнести его с одной из типовых моделей, приведенных выше.

Местное самоуправление можно отнести к одной из форм управления, специфика которого заключается в осознании этносом собственной власти, отправной точкой которого можно считать Конституцию 1993 года, давшей

местному самоуправлению в России важный толчок. Сформировавшаяся на сегодня историческая модель опирается на англосаксонский прототип. Перспектива развития местного самоуправления в России стремится к независимости, предоставляя значительный простор для законодательного творчества, частично ограниченного лишь финансируемыми государством муниципалитетами (администрациями), куда передается часть полномочий.

Система дифференциации аналогичных типов в Европе развивалась на протяжении длительного времени, претерпев значительные изменения. В основе европейской традиции местного самоуправления лежат постулаты о неприкосновенности частной собственности, безусловном равенстве этносов, христианской системе ценностей и особой социальной роли гражданина, закрепленной на уровне закона.

С точки зрения формального права, все положения Европейской хартии касательно местного самоуправления успешно применяются на территории России. Соответствующие положения имеются как в Конституции, так и в федеральном и местном законодательстве.

Важной вехой реформ 1990-х гг. стало принятие, во-первых, Конституции РФ и, во-вторых, принятие ФЗ № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым муниципальным образованиям предоставлялся значительный уровень автономии. После принятия этого закона на территории страны были реализованы различные модели местного самоуправления, однако говорить о подлинном самоуправлении пока рано.

Во второй половине 1990-х гг. в России сформировались т.н. «новые элиты», желающие власти и обогащения. Получив влияние в ряде городов, такие «клики» спровоцировали ряд серьезных столкновений на уровне городских муниципалитетов. Столица не была заинтересована в политическом усилении периферии, в результате чего финансовые потоки из центра на периферию значительно ослабли. Интеграция этих «элит» в новую

политическую систему стала одной из основных задач политики коррелирования местного самоуправления и властных институтов центра.

В этот период местное самоуправление постепенно переходит под юрисдикцию региональной власти, что постепенно приводит к кризису местного самоуправления 1990-х гг. В этот период политической системе, как никогда, не хватает формальности, которая помогла бы устранить правовые нестыковки и противоречия этого периода. Ослабление местного самоуправления на местах приводит к серии новых реформ - федеральных, административных и муниципальных, манифестом которых стал ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г.

Упомянутый федеральный закон закрепил в сфере местного самоуправления ряд важных концепций:

- концепция единой законодательной основы организации местного самоуправления;
- концепция двухуровневого самоуправления, разграничивающая поселения и муниципальные районы;
- ясная формулировка перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств.
- концепция принципа муниципальной автономии [63, с. 141].

Вместе с тем, у государства появляется возможность влиять на органы госвласти муниципального уровня путем внедрения ряда государственных полномочий, прерогатив, возможностей госконтроля. Федеральный центр подробно определяет и формулирует полномочия каждого типа муниципальных учреждений, вместе с тем прописывая ограничения для некоторых субъектов РФ.

Важно понимать, что на практике модели местного самоуправления представлены много шире, чем в теории, что обусловлено уникальностью модели местного самоуправления внутри каждого региона, обладающего

собственной неповторимой спецификой: менталитетом этноса, идеалами муниципальных и региональных лидеров, экономическими реалиями, географическими особенностями и прочими факторами. При этом действующая модель не всегда полностью соответствует актуальному законодательству, поскольку законодательная база слишком жесткая и статичная, что не всегда позволяет ей оперативно подстраиваться под муниципальную практику.

В практическом смысле полномочия муниципального самоуправления сильно ограничены, поскольку муниципалитеты подотчетны руководству округов, регионов и субъектов, что принято называть «вертикальными отношениями». Автономность муниципалитетов преимущественно распространяется на сферу благоустройства, остальные же вопросы решаются под контролем вышестоящих органов. Так, возможности муниципалитетов в сфере предоставления государственных услуг значительно ограничены. Финансовые автономии муниципалитетов также не являются полностью независимыми. С точки зрения ряда ученых, механизмы и сферы государственного контроля значительно более обширны, нежели это обозначено в № 131-ФЗ.

Принято считать, что муниципалитеты отвечают за решение проблем в сфере образования, благоустройства и пожарной безопасности, хотя их финансовый потенциал существенно ограничен, а право принимать ключевые решения принадлежит вышестоящим инстанциям.

Муниципальная организация и структура по стране сильно разнятся, фактически воспроизводя один и тот же формальный советский принцип организации власти, основанный на подчинении региональным властям и ограниченном бюджете. Именно поэтому российскую модель местного самоуправления трудно рассматривать как полностью состоявшуюся и завершённую. В государстве, где традиции автономии находятся в стадии становления, формирование местного самоуправления может занять не одно столетие. И здесь важную роль играют те самые традиции и истоки местного

самоуправления, на базе которых формируются новые идеологические клише и культурные стереотипы [47]. По мнению социальных психологов, процесс формирования социальной психологической базы, необходимой для внедрения и ассимиляции институтов местного самоуправления, успешно запущен. Заручившись признанием и поддержкой гражданского населения и властных структур, этот процесс со временем завершится формированием стабильной и уравновешенной муниципальной системы, обладающей достаточными финансовыми, кадровыми и властными мощностями для разрешения широкого спектра проблем местного значения.

Реформирование системы муниципального самоуправления неизбежно связано с проблемой обособленности регионов, специфику которых иногда довольно трудно учесть в федеральном масштабе. Немаловажно также разрешить вопрос контроля исполнения утвержденных реформ, поскольку зачастую регионы сильно удалены от центра и не всегда получают нужный уровень информационной и правовой поддержки из центра.

Жители удаленных регионов нередко отказываются от участия в местном самоуправлении из-за отсутствия реальных рычагов власти и финансовой возможности местного самоуправления. Устранение этой проблемы является первоочередной задачей для развития прямой демократии на местах.

Эволюция местного самоуправления приводит к возникновению новых вызовов в финансово-экономической сфере, что в свою очередь определяет новые тенденции и векторы развития муниципального самоуправления.

ФЗ -131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являет собой некий универсальный стандарт организации местных автономий и обязателен для исполнения по всей стране.

Анализируя 131-й ФЗ приходим к выводу, что система организации муниципальных органов в РФ все более тяготеет к западному стандарту. Дабы укрепить позиции национального местного самоуправления следует на практике реализовать принцип учета истории и других местных традиций в системе местных автономных организаций. Укрепление и усиление роли местных традиций в процессе местного самоуправления положительно повлияет на законодательную сферу и сферу общественных отношений, когда политика из игры «элиты» превращается в реальное средство разрешения местных проблем и удовлетворения нужд местного населения.

Система местного самоуправления подразумевает правовой контроль, включающий следующие элементы:

- юридические нормы, закрепляющие право муниципалитета на осуществление местного самоуправления с учетом исторических традиций;
- правоотношения, в ходе которых осуществляется самоуправление с учетом исторических традиций;
- акты правоприменения, посредством которых достигаются цели местного самоуправления с учетом исторических традиций;
- меры, направленные на сохранение, развитие и популяризацию традиций местного самоуправления [29, с. 38].

Достаточность и эффективность таких мер, по мнению В.В. Лазарева, свидетельствуют об эффективности действия права в целом.

Остановимся на этих мерах более подробно.

Юридические нормы, закрепляющие право муниципалитета на осуществление местного самоуправления с учетом исторических традиций. Согласно ст. 131 Конституции организацию местного самоуправления следует проводить в городских и сельских поселениях, а также на иных территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В этом смысле основной закон РФ дает весомые гарантии для реализации местного самоуправления на практике. При этом местное самоуправление обязательно должно опираться на территориальную и социальную специфику конкретных

регионов. Этой точки зрения придерживается и Конституционный суд РФ, указав на тот факт, что территориальная структура местного самоуправления не имеет однозначной и жесткой связи с его административно-территориальным делением. Перечень территорий муниципальных образований может видоизменяться. Согласно п. «м» ст. 72 Конституции РФ, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общин находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Согласно ст. 46 Конституции, объектом такой судебной защиты видятся индивидуальные права. Однако не следует забывать и о коллективных правах, в частности закрепленных в ч. 1 ст. 8 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [40].

Говоря о юридическом признании прав этнических общин, подразумеваем, что эти права могут защищаться в судебном порядке. Так, например, Конституционный суд республики Дагестан, рассмотрев ситуацию с национально-территориальными избирательными округами, заключил, что формирование таких округов в определенном количестве допустимо, т.к. согласуется с принципом равенства граждан в целом и равенства избирательных прав в частности. Указанная точка зрения перекликается со ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах [32], где ясно сказано, что все народы имеют право на самоопределение, в соответствии с которым они могут свободно заявлять о своем политическом статусе, а также свободно развиваться в экономическом, социальном и культурном плане. В соответствии с собственными целями народы всех стран имеют право свободно распоряжаться своими природными богатствами и ресурсами.

Действия этих народов не должны наносить ущерб обязательствам международного экономического сотрудничества, основанного на постулатах международного права и принципах взаимной экономической и прочей выгоды. Ни одна из стран не может быть лишена средств к существованию. В ст. 5 Международного пакта также сказано, что не

допускаются ограничение или умаление прав человека внутри государства-участника данного Пакта, что признается таковым в силу закона, конвенций, правил и обычаев. Эти же тенденции можно наблюдать в РФ на муниципальном уровне. В частности, речь идет о тенденции правового контроля в сфере сохранения, развития и внедрения местных традиций в правовое поле региона.

Иными словами, институты местного самоуправления начали включать вопросы по созданию условий для развития правовых региональных традиций в свой круг ведения. Некоторые из актуальных на сегодня правовых обычаев уже получили одобрение и успешно внедрены в работу муниципалитетов. Такие подвижки свидетельствуют о положительной эволюционной динамике развития системы местного самоуправления. Социальные исследования в данной сфере показали, что привлечение исторического правового опыта прошлого дает обществу новые актуальные гарантии социальной и правовой защищенности, что в конечном итоге приводит к большей вовлеченности населения в местной муниципальной деятельности.

Правоотношения, в ходе которых осуществляется самоуправление с учетом исторических традиций. С точки зрения О.А. Красавчикова [24, с. 527], в роли объектов правоотношений выступают различные материальные и нематериальные блага, а традиции - явления, обычаи и правила общества, не закрепленные законодательно. В этом контексте объектом правоотношения может выступать явление или предмет окружающего мира, с которыми тесно связаны субъективные юридические права и обязанности, некоторые из которых заключаются в формировании особого правового статуса публичного лица или лиц и формирования позитивно подкрепленного образа правовой региональной традиции.

Таким образом, некие видимые и материальные объекты или формы могут выступать в роли символов права и местной автономии, удовлетворяя тем самым потребность населения в воспроизведении и репродуцировании

правовой традиции, опирающейся на истоки, исконный правовой обычай и самобытный менталитет конкретной местности, где традиция часто важнее иных составляющих духовной культуры человека, семьи, рода и этноса. Правовой обычай, закрепленный в законе часто намного эффективнее закона в чистом виде, поскольку закрепляет исторический стереотип разрешения прецедента, а значит защищен не только в силу контроля, но и в силу исторической привычки этноса следовать традиции. Именно поэтому так важна региональная муниципальная символика, связанная с правовой традицией региона и гарантирующая населению неизменность традиционного права. Согласно Т.Н. Чунихиной [61, с. 79], одной из характерных гарантий автономии местного самоуправления является право МО на собственную символику (герб, эмблему, флаг и пр.), отражающую специфику местных исторических и культурных традиций (ст. 9 ФЗ № 131).

Использование такой символики является для муниципалитета правом, а не обязанностью. Вместе с тем существует важный момент правовой защиты муниципальных знаков. Так, в ряде регионов таких, как Башкортостан, Ростовская область, Чувашская республика, Ульяновская область и другие, предусмотрена административная ответственность за незаконное использование муниципальных знаков, что тем не менее не обязывает чиновников местных муниципалитетов выявлять случаи незаконного использования муниципальных знаков, наказывая виновных.

Поэтому уместно говорить об отсутствии механизма правовой защиты муниципальных ценностей. Такие субъективные права, взятые вне правоотношений, рассматриваемые вне обязательств, принимаются в юридической науке за некий условный «социальный ноль». Вместе с тем, согласно ст. 243 УК РФ [55], уничтожение или повреждение памятников истории и культуры, а также предметов или документов высокой исторической или культурной ценности является уголовно наказуемым преступлением.

Согласно версии Д.А. Саблина [51, с. 12], в УК РФ нужно включить дополнительную статью об ответственности за случайное уничтожение или повреждение культурных ценностей. Также следует провести своего рода региональный ликбез по части охраны и правового режима культурных ценностей. При этом следует понимать, что защита материальных и правовых ценностей - не одно и то же. Защищая правовую систему ценностей, мы снижаем вероятность незаконного использования материальных ценностей, что в свою очередь обеспечивает важное для юридической теории единство объективного и субъективного права.

Акты правоприменения, посредством которых достигаются цели местного самоуправления с учетом исторических традиций. На сегодня органами местного самоуправления утвержден обширный блок законов, регулирующий сферу права пользования гражданами культурными ценностями, выступающими в виде связующего звена между прошлым и настоящим этноса и региона. Немаловажную роль здесь играют учреждения культуры, деятельность которых направлена на воспитание правовой культуры населения с учетом исторических традиций данного региона.

С точки зрения Н.С. Бондаря [5, с. 82], правовая культура и правосознание народа определяются знанием права, однако знание права не обязательно приводит к правомерному поведению. Именно поэтому в задачи органов местного самоуправления входит не только правовой ликбез, но и усиление культурных связей, а также внедрение в массы правовых и социальных ценностей.

Известно много примеров, когда с помощью законов и НПА закрепляются лучшие правовые традиции региона и этноса. Здесь следует выделить два основных вида такого рода тактики:

- юридические действия органов местного самоуправления;
- локальные НПА, уставы общественных организаций и НКО, суть которых сводится к сохранению, развитию и продвижению правовых традиций и обычаев.

Так, например, в ст. 9 Устава г. Твери [43] говорится о том, что полномочия в сфере сохранения культурного наследия и местных обычаев принадлежат исполнительно-распорядительному органу г. Тверь. В 229-м приказе Минкульта от 25 мая 2006 г. прорабатываются вопросы местного значения в сфере культуры городских и сельских поселений, а также даются рекомендации по созданию необходимых условий для развития художественного творчества; согласно тексту этого приказа, органы исполнительной государственной власти должны в обязательном порядке способствовать развитию традиций в подотчетных им муниципальных образованиях.

Согласно ст. 4 Основ законодательства о культуре, одной из областей, чью деятельность регулирует федеральное законодательство, является такой вид деятельности, как обычаи и обряды. Поэтому с точки зрения закона, обычаи и обряды - специфический вид деятельности. Однако с точки зрения гуманитарной науки социальные нормы к деятельности относить не совсем корректно. Приведем в пример Устав местного общественного объединения этнокультурной автономии казаков Ростова-на-Дону, которое было основано с целью национально-культурного самоопределения, разрешения вопросов национальной идентичности, сохранения традиций и языка, исторического наследия, народных промыслов и т.д. Согласно п. 1.7 данного устава, организация была создана с учетом принципа сохранения и развития традиций и обычаев донского казачества. Ядром группы активистов данной организации стал Комитет пожилых людей, получивший право влиять на процессы постановки вопросов и принятия решений муниципалитетов в сферах культуры и образования казачьих общин. В частности, такой Комитет пожилых людей принял участие в формировании авторской школьной программы местных образовательных учреждений.

Согласно п. 34 ст. 14 ФЗ № 131, одной из основных задач органов местного самоуправления является поддержание инициатив местного населения и местных организаций. При этом к вопросам местного значения

поселений также относится поддержка социальных НКО (ст. 31.1 и 31.3 № 7-ФЗ от 12 января 1996 года «О некоммерческих организациях»).

Таким образом, законодательная база, деятельность местных и общественных органов в совокупности выступают в роли гарантов сохранения и качественной эволюции традиции в целом и правовой традиции в частности. Развитие и внедрение правовой традиции порождает возникновение независимых коллективов и организаций, деятельность которых направлена на социализацию законодательной базы муниципального образования.

Меры, направленные на сохранение, развитие и популяризацию традиций местного самоуправления. Классификация традиций местного самоуправления довольно обширна и включает исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные традиции. Отбирая наиболее актуальные правовые традиции с целью их дальнейшего воспроизведения, следует тщательно проанализировать исторически сложившиеся социальные и правовые обычаи, а также весь исторический правовой опыт прошлого по данному региону. Основной целью анализа является именно изучение правовых традиций прошлого, а не критический анализ нововведений настоящего, поскольку эти нововведения еще не прошли проверку временем. В ходе такого анализа следует отсекаать правовые обычаи, суть которых противоречит закону, однако те из правовых традиций, что не только согласуются с законом, но и зарекомендовали себя как социально полезные, следует активно развивать и поощрять. Внедрение аутентичного правового опыта формирует взаимовыгодный тандем традиции и закона, что в свою очередь дает дополнительные преимущества и гарантии местным коллективам и организациям, нацеливая самоуправление локального региона на освоение новых горизонтов и результатов. Такой тандем неизбежно приводит к усилению внутреннего контроля за процессами самоуправления. Так, договоры между органами местного самоуправления и юридическими лицами подписываются не только

уполномоченными лицами, но также третьими лицами, в числе которых юристы, бухгалтеры, эксперты и т.д., что положительным образом сказывается на качестве принимаемых решений. Таким образом, выгодное сотрудничество с представителями местного традиционного общества приводит к формированию полезной деловой привычки обсуждения важнейших вопросов в широком кругу специалистов, корни которого уходят к знаменитому вече.

Современная модель местного самоуправления не является окончательной и непрерывно развивается. Согласно актуальным прогнозам, при условии сохранения действующего политического и правового режима в ближайшие двести лет традиции местного самоуправления должны оформиться в систему с более совершенной организацией и методами выработки, принятия и исполнения решений. Реализация принципа учета истории и других местных традиций в системе местных автономных организаций благотворно влияет на регион и проживающий в нем этнос, закрепляя идею преемственности закона и укрепляя исторические традиции конкретной местности.

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

Специфика этноса или группы этносов, проживающих в том или ином регионе, в каждом конкретном случае своя. Именно эта уникальность и закреплена в форме традиций и обычаев коренного населения. История региона и местные традиции региона - категории взаимообусловленные и взаимосвязанные, что определяется следующими факторами:

– специфику развития местных традиций определяет комплекс условий, включающий географию, климат, рельеф, соседство с другими странами, политическую картину, религиозный ареал и прочее. При этом

местная традиция - это современный аналог исторической традиции, закрепляющий диалектическое единство прошлого и настоящего;

- местные традиции представляют собой вехи исторической традиции, своего рода яркие и ясно очерченные мазки на полотне всемирной истории;

- региональные традиции - своего рода локальное проявление исторических традиций;

- при этом историческая традиция может носить как всеобщий характер, так и локальный;

- факторы, влияющие на формирование и закрепление исторической и местной традиции, могут быть как идентичными, так и в корне различаться [50, с. 18].

К таким факторам относятся этнический и религиозный состав населения, специфика менталитета, географическое положение региона, его историческое прошлое и т.д.

Местные правовые традиции представляют собой ответвления исторической традиции реализации местного самоуправления в конкретной местности. По отношению к местной традиции историческая традиция - более широкий термин, поскольку рассматривается в контексте более обширной территории целой страны. Отсюда уместно вспомнить одно из предложений касательно внесения поправок в п. 2 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; данное предложение сводится к исключению слова «иных» из текста данного пункта.

Далее подробнее остановимся на методе учета местных традиций на примере института сельских старост [15; 23; 30]. Развитие института сельских старост заняло не одно столетие. Государственный контроль за деятельностью данного института исторически был довольно слабым, что способствовало укреплению этого института и местного самоуправления в целом. Соответственно, чем более независимым было поселение, тем более

активной была деятельность старост. Первое упоминание об этом институте встречаем в «Русской правде», где говорится о статусе сельского старосты-холопа. Развитие института сельских старост в Средние века стало возможным благодаря формированию института частного землепользования.

В период централизации Руси институт деревенского старосты отличался самостоятельностью и независимостью. Указ императрицы Елизаветы от 12 октября 1760 года еще более укрепил положение этого института, сформулировав статус главы деревни или села, которого жители выбирают самостоятельно, что само по себе закрепляет традицию местного самоуправления на уровне деревни или села.

Развитие традиций местного самоуправления привело к возникновению термина «старейшина», в чьи задачи входило свершение правосудия. Сельский староста таким образом стал во главе местной административной власти, отвечая за сбор налогов и разрешение земельных вопросов крестьян.

Особое значение для развития института сельских старост имела отмена крепостного права в 1861 г., поскольку сельское самоуправление было введено повсеместно, а в полномочия старосты входили такие обязанности, как созыв и роспуск сельского совета, постановка вопросов для обсуждения и контроль над исполнением решений совета, ремонт дорог и мостов, сбор налогов, контроль над соблюдением земельных договоров, поддержание порядка в деревне и наказание провинившихся жителей.

Вплоть до начала XX века сельские старосты считались должностными лицами местного самоуправления и избирались непосредственно самим населением. Управляя вверенной старосте деревней, он вместе с тем подчинялся вышестоящему должностному лицу и избирался сроком на три года. Причем, даже если в процессе руководства, население понимало, что данная кандидатура не подходит на роль старосты, переизбрать его можно было только по истечении трех лет. Сельский староста, таким образом, представлял собой первую ступень в иерархии сельской власти Российской

империи. Сельского старосту выбирала деревенская община, однако отчитывался он не перед общиной, а перед вышестоящими инстанциями. Революция 1917 г. по факту упразднила институт сельских старост, поскольку после создания системы советов и ликвидации земств необходимость в такой должности отпала. В советский период такого понятия, как институт сельских старост, не существовало вовсе. После распада СССР президентом РФ был принят указ № 1760 от 26.10.1993 г., закрепивший важное положение об организации местного самоуправления в РФ на время конституционной реформы.

Сегодня институт сельских старост в РФ успешно развивается. Законодательное закрепление деятельности сельских старост упрощает участие населения в решении важных региональных проблем и повышают эффективность местного самоуправления муниципальных образований. Институт сельских старост выступает в роли обратной связи и представляет своего рода «глас народа», помогающий скорректировать вектор региональной политики с учетом мнения населения. Возрождение института сельских старост символизирует возрождение утраченного института прямой демократии в России.

Встраивание традиционных форм управления в систему правовых отношений способствует стабилизации региона и улучшению качественных показателей местного самоуправления. Возрождение и ассимиляция традиций местного самоуправления в актуальную правовую реальность повышает уровень правовой осведомленности граждан, способствуя демократизации местного самоуправления, что в свою очередь гарантирует разумное распределение полномочий и функций между федеральными центрами, субъектами и муниципальными образованиями. Внедрение правовых традиций в систему местного самоуправления способствует сглаживанию политической напряженности и улаживанию возможных внутрирегиональных конфликтов.

3. Содержание и динамика принципа учета исторических и иных местных традиций

3.1. Этапы развития и содержание российской исторической традиции местного самоуправления

В наше время важным фактором совершенствования методов управления государством является разумный баланс сильной государственной власти и стабильного и уверенного местного самоуправления, что в свою очередь открывает дискуссию на тему оптимальной конструкции организации власти на местах.

Среди основных вопросов, волнующих правоведов можно назвать баланс местного управления и самоуправления, пределы полномочий местного самоуправления, сами полномочия, характер и способы налаживания диалога органов местного самоуправления и региональной общины [17].

Нужно сказать, что, хотя теоретические вопросы организации местного самоуправления сегодня относятся к одним из самых актуальных и дискуссионных, однако вплоть до нач. XX в. данный круг вопросов исследовался все еще не был в приоритете. Однако и тогда было совершенно очевидно, что местное самоуправление является неотъемлемой составляющей правового государства и идеалов конституционного общества. Так, с точки зрения С.А. Котляревского, местное самоуправление самым тесным образом связано с базовыми принципами правового государства, основное содержание которых выражается в конституции.

Данное направление активно исследовалось не только у нас, но и на Западе в трудах таких ученых, как Р. Гнейст, А. Токвиль и Л. Штейн. Последний подразделял все виды самоуправления на три вида, дифференцированных по предмету ведения и полномочиям.

Модель местного самоуправления, принятая в Великобритании и США, отличается высоким уровнем самостоятельности и независимости местных властей, в то время как во Франции и Бельгии в местном самоуправлении преобладает модель внешнего государственного контроля. Рассматривая австрийскую модель самоуправления, уместно отметить баланс управления и самоуправления на местах. Все эти модели впоследствии вызрели в два основных подвида организации системы местного самоуправления: европейский (он же континентальный) подвид и англосаксонский подвид организации [2, с. 526].

Развитие системы местного самоуправления у нас до 1917 г. происходило по сценарию европейского, или континентального, подвида организации местного самоуправления. Земская и городская реформы императора Александра II 1864 и 1870 гг. дали необходимый толчок для эволюции местного самоуправления в России. Данные реформы, согласно свидетельствам правоведов-современников, закрепили определенный способ государственного устройства, из которого впоследствии выросла современная демократическая система РФ. М.М. Ковалевский, Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский и другие известные деятели того времени высказывались об особом значении этих реформ и создании института местного самоуправления, эволюция которого может пойти путем как децентрализации управления, так и путем разумного баланса между самоуправлением и системой деликатного контроля вышестоящих инстанций. Александровские реформы 1861, 1864 и 1870 гг. заложили основы демократического устройства и конституционных начал по образцу других европейских держав [48; 54].

Несмотря на прогрессивные идеи александровских реформ, их конечная цель так и не была реализована, поскольку по факту страна не была готова к столь радикальным переменам: очевидная бюрократия не давала прорасти на тот момент еще слабым зернам прямой демократии. Традиция жесткой централизации стала трудно преодолимым препятствием на пути

развития местного самоуправления, что привело к параллельному сосуществованию двух «миров» - системы местного самоуправления и классической администрации.

Дальнейшие реформы Александра III привели к застою местного самоуправления в России, после чего местная власть влилась в государственный бюрократический аппарат, переход к конституционной монархии так и не был осуществлен. Для местного самоуправления начался долгий процесс застоя и стагнации, который был прерван лишь после распада СССР и в период становления президентской республики.

Современная модель местного самоуправления реализуется посредством НПА. Местное самоуправление составляет основу конституционного строя РФ, являя собой важный элемент политического общественного устройства и системы публичной власти [19, 20].

Основными проблемами муниципальных образований нашей страны на сегодня являются недостаточное финансирование регионов и слабая материально-техническая база МО, что неизбежно приводит к сокращению самостоятельности и независимости местного самоуправления на местах.

Анализ организации системы местного самоуправления в РФ позволяет заключить, что действующая система местного самоуправления еще не совершенная и продолжает развиваться. С точки зрения организационно-правового содержания, местное самоуправление РФ продолжает и взаимодополняет политику государственного управления. Одной из основных задач местного самоуправления по-прежнему остается грамотная адаптация методов государственного управления в контексте региональной специфики и с учетом исторических традиций и обычаев.

Как уже отмечалось выше, одним из важных условий эффективного развития государства является разумный баланс сильной госвласти и уверенного, стабильного местного самоуправления в регионах. Такое распределение властных полномочий является залогом устойчивости

конструкции системы публичной власти, чья эффективность и функциональность значительно повышаются.

Термин публичной власти подразумевает совокупность госвласти вкупе с властью местного самоуправления. Эта позиция была также закреплена в содержащей новое правовое предписание законодательной новелле ст. 132 Конституции РФ [21], объявившей единство публичной власти, состоящей из госвласти и местного самоуправления, первостепенной задачей которых является налаживание эффективного взаимодействия. Позиция единства публичной власти оправдана стремлением повысить результативность совместной работы этих двух ветвей власти, однако возникает вопрос о том, насколько фактически возможно обеспечить заявленное конституционное положение о независимости местного самоуправления; особенно в контексте его взаимодействия с госвластью.

Заметим, что в заключении Конституционного суда от 16 марта 2020 года № 1-3 указано, выше описанные конституционные новации ни в коем случае не могут нивелировать самостоятельность местного самоуправления, и тем более не означают ассимиляции местного самоуправления вышестоящими органами госвласти. Вопреки сказанному, в настоящий момент направленность развития местного самоуправления имеет явные признаки зависимости местного самоуправления от органов государственной власти. Новая конструкция самоуправления хотя и сохраняет, согласно ст. 12 Конституции, формальную независимость местного самоуправления, тем не менее фактически закрепляет подчиненное положение местного самоуправления по отношению к госвласти. Такой расклад всего лишь отражает реальное положение вещей и отнюдь не отрицает идею целостности и единства публичной власти, которая с нашей точки зрения кажется довольно разумной и адекватной в правовом смысле. Анализ механизмов муниципальной власти и истории ее взаимодействия с государственной властью наводит на мысль об адекватности и

правомерности выбранного курса разумного баланса полномочий государственной и муниципальной власти.

Процессы постепенного сближения и ассимиляции местного самоуправления и государственного управления отмечаются учеными-правоведами на протяжении последних двадцати лет. И хотя Конституция РФ заявляет о самостоятельности местного самоуправления, № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает жесткий регламент на все сферы деятельности местного самоуправления, включая финансово-экономическую, организационную, территориальную и прочие, что дает государственной власти ряд полномочий по отношению к местному самоуправлению, в частности по вопросам назначения на должность и освобождения от нее должностных лиц органов местного самоуправления.

Местное самоуправление в РФ развивается согласно англосаксонскому прототипу местного самоуправления, распространившемуся в Великобритании, Канаде, США, Австралии и др. Такой прототип отличается повышенным уровнем автономии местного самоуправления, выборностью и пристальным контролем за деятельностью муниципалитетов со стороны общины. Данный прототип не подразумевает госконтроль местного самоуправления на местах. Принимая во внимание реальную картину развития местного самоуправления в РФ, можно поставить вопрос об адекватности выбора в качестве прототипа именно англосаксонской модели. Европейская континентальная модель по своему содержанию явно ближе реальному status quo в нашей стране. Однако такая отладка механизма функционирования местного самоуправления с трудом представима без принятия новой конституции или хотя бы соответствующих поправок к ней.

Таким образом, тесная связь государственной и муниципальной ветвей власти объясняется их общей функцией публичной власти. Специфика дальнейшей эволюции публичной власти видится в уточнении полномочий

различных ветвей власти и плодотворном диалоге местного самоуправления и государственного управления.

Этапы формирования истоков местного самоуправления в России.

Местное самоуправление на Руси. Вся эволюция местного самоуправления в России определяется двумя основными процессами централизации и децентрализации власти. Прототипом самоуправления стала община, или т.н. «мир», внутри которого проходила вся общественная жизнь крестьянина. Эволюция этой общины означала эволюцию коллективного сознания этноса. Общинное самоуправление характерно преимущественно для ранних государств, поскольку по мере развития общества задачи самоуправления значительно расширяются. Устои семейно-родовой общины постепенно уходят в прошлое, уступая место институту прямой демократии, воплощением стало народное вече. Со временем иерархия все более усложнялась, в результате чего появились князья, племенные вожди и пр.

Родоплеменная организация власти уступила место территориальной организации, во главе угла которой была соседско-крестьянская община. Основной ячейкой древнерусского общества считалась т.н. задруга - большая семейная община, члены которой измерялись несколькими поколениями. В «Русской правде» вместо задруги упоминается термин «вервь». Малой ячейкой считалась семья из 15-20 человек во главе со старейшиной, титул которого переходил от отца к сыну и далее по старшинству. Если же мужчин в семье не оставалось, то титул переходил к старшей вдове.

Постепенно территория расселения древних славян становилась все обширнее, а крупные поселения с ярко выраженным центром и освоенными и заселенными землями получили название «волость». Каждая волость состояла из нескольких более мелких поселений «громад» под предводительством тиуна, или атамана. Население волости называлось крестьянским миром.

Волость на Руси выполняла функцию социального центра местного масштаба. Одними из основных задач волости считалось возведение церковей

и приходских школ. Волостными общинами выбирался т.н. «сотский», которому предстояло взять на себя роль посредника между волостным старостой и представителями наместника. Сотский занимался сбором налогов, пожарной безопасностью, поддержанием правопорядка, надзором в сфере торговли.

Несколько деревень образовывали т.н. «сельский мир», управляемый по принципу прямой демократии посредством выборов старост и десятских и организации сходов. По мере необходимости на сельских сходах избирались хадатаи и челобитчики (т.н. «мироеды», или «каштаны»), которые представляли интересы села перед князем и его администрацией [6].

Таким образом, древнерусская община представляла собой содружество свободных крестьян, основанное на принципах местного самоуправления и совместного владения землей. Общинный уклад и местное самоуправление были залогом поддержания традиционного хозяйственного уклада, обеспечивая крестьянину условия стабильности в сферах ремесленничества и мелкого производства, закрепляя коллективное и индивидуальное право владения землей внутри общины. В XVI—XVII вв. древнерусская община трансформировалась из сугубо хозяйственно-территориальной организации в социальный институт со значительными полномочиями, одним из которых стала защита населения от угроз со стороны высших сословий и даже государства.

Немаловажную роль в эволюции общины сыграло развитие русских городов, управление которых строилось на том же принципе местного самоуправления. Организация городской общины была достаточно разветвленной и включала совокупность территориальных образований, состоящих из т.н. «концов» и улиц, а также тысячно-сотенную организацию.

Город X—XIII вв. представлял собой обширную территориальную посадскую общину, состоящую из «концов», «выселков», «улиц», «пятин», «пригородов» и сельских общин-волостей. Во главе посадской общины стояли выборные «старейшие мужи», подчинявшиеся вече. При этом

пригородное вече подчинялось вече старшего города. В некоторых племенах таких, как древляне, наряду с вече была также княжеская власть.

По сути власть внутри городов была сосредоточена в руках посадников, военных старшин, военачальников, боярского совета, тысяцких, сотских и пр., что значительно затрудняло реализацию идеи прямой демократии на практике.

Одним из классических примеров успешного развития демократии является новгородское вече, провозгласившее суверенитет Новгорода. Собрание новгородского вече сочетало в себе законодательную, исполнительную и судебную власть. Тем не менее вече занималось исключительно важными вопросами, все же текущие вопросы решались князем и городским главой. По своей сути вече хоть и служило выражением идеи прямой демократии, но по своему составу не было представительным органом, поскольку не состояло из депутатов. На вечевую площадь приходили все без исключения граждане, которые считали себя членами новгородской общины.

В качестве формы народовластия вече функционировало до конца XV в. в Новгороде, Пскове, на Вятке и пр., постепенно трансформируясь в представительный орган. Дальнейшая эволюция местного самоуправления в городской среде была прервана процессом централизации государственной власти [18]. Изучение вектора эволюции местного самоуправления в духе новгородского вече и полисной государственности заставляет задуматься о том, какой бы могла быть судьба традиции местного самоуправления в России, не случись на русской земле татаро-монгольского нашествия, спровоцировавшего резкий крен в сторону московской централизации.

Местное самоуправление в период централизации.

Правовую основу местного самоуправления этого периода заложили губная (1530-е гг.) и земская (1550-е гг.) реформы, в ходе которых были сформированы выборные органы губные и земские избы [12]. Губная реформа стала попыткой борьбы с «лихими людьми», на которых сетовал

чиновничий аппарат наместника. Губные избы были задуманы прежде всего как карательные органы, подчинявшиеся Разбойному приказу - специальной комиссии при Боярской думе.

Чтобы освободить ресурсы для создания мощной армии и прочих нужд, следовало передать значительную часть полномочий местному самоуправлению, что и было сделано. Учреждение губных и земских изб разгрузило государственную систему суда и розыска. Для участия в судебных заседаниях стали привлекаться т.н. «лучшие» люди на селе или в городе. В XV в. эта практика была закреплена Белозерской уставной грамотой (1488) и Судебником (1497). Данные документы по сути запрещали наместникам и волостелям вершить суд без выборных представителей от народа.

Белозерская уставная грамота запретила наместникам взимать налоги, возложив эту функцию на выборных сотенных. Согласно Белозерской таможенной грамоте 1497 г., для сбора пошлин следовало выбирать специальных целовальников, излюбленных голов и старост. После проведения губной реформы во главе губной власти стал выборный губной староста из дворян. Если по какой-то причине выборы старосты не могли состояться, то такого старосту могло назначить правительство. Списки губных старост утверждались лично царем [22].

Со вт. пол. XVI в. губные старосты обретают новые полномочия в сфере земельных отношений, ремесел, промыслов и пр., закрепленных Судебником 1550 г. Здесь же были дифференцированы полномочия наместников и губных изб. Должностные лица в органы земского самоуправления должны были избираться из числа лучших людей. Эта норма также вошла в Соборное уложение 1649 г. В сер. XVII в. губное и земское самоуправление функционировало на территории более двухсот городов России.

Влияние земских властей в стране было огромным, к их полномочиям относились финансовая, хозяйственная и судебная сферы. Они собирали все

налоги, а объем судебной власти был даже выше, чем у прежней власти наместников и боярского суда, поскольку земские власти решали вопросы о холопстве и смертной казни. Такой порядок вещей устраивал не всех, боярство было заинтересовано в возобновлении кормлений и возвращении былой силы. Земская реформа была успешно проведена на территории русского севера, однако так и осталась неосуществленной в центральной части страны [33].

После ухода из жизни Ивана IV начинается новая реформа воеводств, поставившая во главу угла жесткое подчинение правительству. Такая реформа стала попыткой возвращения власти боярству. Немаловажную роль сыграли и войны с поляками и шведами, требовавшие четкой организации и жесткого стиля управления, какое не могло быть обеспечено земскими властями [59].

Таким образом, сохраняя самоуправление номинально, верховная власть вводит непосредственное управление из столицы. Воеводы назначаются непосредственно государем сроком на один-два года. Дьяки и подьячие подчиняются воеводе и составляют приказную избу. В полномочия воеводы входил контроль хозяйственной части, оборона города, поддержание правопорядка. Остальные функции остаются в сфере полномочий органов местного самоуправления. Во многих городах губные и земские органы местного самоуправления сохранились в неизменном виде. При этом воевода считался их непосредственным начальником, в то время как старосты воспринимались в виде его «товарищей». В сфере поддержания правопорядка слово воеводы было законом, однако в финансовой и хозяйственной сферах городам в целом удалось сохранить независимость и традиции местного самоуправления [46].

Местное самоуправление в России в XVIII в.

В XVIII в. в России начинается период абсолютизма, и местное самоуправление постепенно сходит на нет. Во главе угла новой идеологии

становится идея централизованного управления. Идея местного самоуправления заменяется местным государственным управлением.

В нач. XVIII в. Петр I проводит реформу местного управления, ликвидируя губное самоуправление и возложив основные полномочия на воевод. Элементы самоуправления выражались учреждении выборных дворянских советов, состоящих из двух-четырех человек. Прекращение созывов земских соборов и расформирование земского самоуправления привело к значительному расслоению населения и закрепощению крестьян.

Из состава земского собора было устранены представители земледельческого населения, сделав его выразителем интересов служилого и городского населения. Ответом крестьянской России стали многочисленные восстания, в результате чего было решено провести новую серию губернских реформ 1708-1714 гг., закрепивших новое административное деление.

В ходе губернских реформ число губерний увеличилось до 11, причем каждая из губерний делилась на провинции, а те в свою очередь на дистрикты. Губернаторы таких губерний назначались царем. В полномочия губернаторов входило управление губернией, командование войсками, судебные и полицейские функции. В качестве элемента дворянского самоуправления выступали т.н. выборные коллегии-ландраты, состоявшие из 8-12 человек. Такие ландраты работали парами и посменно по месяцам, превратившись в своего рода чиновников по особым поручениям. Петровская реформа так и не была завершена. В роли административно-территориальных единиц выступали гигантские губернии, подразделяемые на уезды. Например, одна Московская губерния включала в себя территории современных Владимирской, Ярославской, Костромской, Калужской, и Тульской областей.

С 1711 г. административно-территориальное деление страны вновь изменилось, поскольку были введены провинции, в состав которых входило несколько уездов. Все чиновники, включая губернаторов, воевод, ландтагов, земских комиссаров во главе уездов и заведовавших провинциальными

финансами земских камериров представляли интересы правительства. В 1727 г. была проведена новая губернская реформа, в результате которой система управления губерниями несколько упростилась.

В качестве губернского руководства выделились губернаторы и воеводы со своим аппаратом чиновников. Этот момент стал своего рода ключевым для страны, поскольку независимые аппараты чиновников предполагали возрастание ответственности и постепенный переход от жесткой централизации к децентрализации, когда органы управления частями государства приобрели особый статус и полномочия. Очередная волна реформ 1715 г. ликвидирует уезд как территориальную единицу, уничтожая результаты почти вековой эволюции местного самоуправления в уездах. В целом, результаты петровских реформ считаются очень спорными. Привнесенные извне западные образцы государственности так и не были восприняты населением.

Реформа городского самоуправления пришлась на 1699—1724 гг., учредив бурмистрские палаты, ратуши и земские избы, выполнявшие роль посредников между общинной и правительством. Такая реформа впервые за всю историю России выделила города из общего местного самоуправления. Реформа объединила два принципа управления: классическую бюрократию с местным самоуправлением. Внедрение реформы на практике проходило неоднозначно. Так, учреждение ратуши обособило городское управление от органов администрации, однако губернская реформа 1708—1710 гг., наоборот, нивелировало значение земских изб, подчинив их губернаторам и воеводам. В 1720-е гг. управление в городах стало осуществляться через магистраты.

Учреждение магистратов дало местному самоуправлению в городах второй шанс. В числе полномочий магистратов значились строительство школ, больниц, сиротских и смиренных домов, бирж, благоустройство города, пожарная безопасность, обустройство нищих, сбор налогов и пошлин, поддержание правопорядка.

Система городских магистратов включала провинциальные и городские магистраты. Во главе провинциальных магистратов стоял главный магистрат. Городское посадское население делилось на слободы со своими старостами во главе. Порядок выборов в магистраты закреплен в «Регламенте Главного магистрата». Выборы в магистраты проходили под строгим надзором главного магистрата. Полномочия магистрата были шире, чем полномочия земских изб, и включали в себя судебную власть по гражданским и уголовным делам, в т.ч. вынесение смертных приговоров. Магистраты не подчинялись ни губернаторам, ни воеводам, подчиняясь непосредственно правительству. С посадским миром магистраты общались через старост, посылая им указы, в ответ на которые канцелярия посадского мира отправляла т.н. «доношения». Эпоху магистратов можно считать одной из самых ярких страниц эволюции местного самоуправления в России.

Внутренняя политика Екатерины II продолжила политику Петра I, установив явный акцент в сторону децентрализации местного управления. При этом значительная часть полномочий переносится из центра на периферию, что позволяет снять часть нагрузки со столичной администрации. Суть екатерининской реформы местных органов управления изложена в губернском законодательном акте 1775 г., со гласно которому во главе губернии стоял наместник, гражданский губернатор и губернское правление.

С точки зрения Екатерины, такая реформа способствовала разделению полномочий надзора (наместник) и управления (губернатор). В состав губернского правления входили два губернских советника, назначаемых правительством. Такой совет не был коллегиальным органом и выполнял скорее совещательную функцию. Функцию правосудия в уездах исполнял нижний земский суд, состоящий из земского исправника и двух заседателей.

Екатерина II стремилась частично децентрализовать управление страной, даровав дворянству особые привилегии, которые бы смогли вовлечь дворянство в процесс управления государством. Правовая основа

дворянского самоуправления была закреплена в «Грамоте на права вольности и преимущества благородного российского дворянства» (Жалованной грамоте) и «Грамоте на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. Представительным органом дворянского самоуправления стало т.н. собрание, куда входили все дворяне старше 25 лет.

Аналогичная грамота была дарована городам. Согласно этой жалованной грамоте, главным органом местного самоуправления городов стало городское собрание, собиравшееся каждые три года по инициативе губернатора.

Реформы Екатерины II были призваны развивать идеи централизации при сохранении элементов децентрализации. Была произведена попытка найти разумный баланс между государственным управлением и местным самоуправлением, хотя этот термин на тот момент еще не использовался. Термин «местное самоуправление» появляется лишь в XIX в., в то время как в XVIII в. используется термин «внутреннее государственное управление» (в «Жалованных грамотах» 1785 г.). Процессы эволюции местного самоуправления в России не были изолированными и тесно связаны с аналогичными процессами Европы и мира [59].

Этапы формирования и становления местного самоуправления за рубежом. Одной из самых ранних форм правления в мире можно считать культ вождя, с помощью которого возможно управлять тысячами людей без применения традиционных бюрократических средств. Впоследствии культ вождя трансформировался в раннее государство, хотя имели место быть и обратные процессы распада ранних государств на племена под предводительством вождей.

Согласно археологическим данным политическое развитие первобытного общества происходило очень медленно. Первые общины строились по родовому признаку, где лидерство достигалось за счет личной харизмы и качеств вождя. Вариации древнего правительства можно

охарактеризовать как разобщенные и слабо централизованные. После неолитической революции ситуация переменилась: власть начала концентрироваться, социальная структура усложняться. Внутри племен начинают появляться сложные политические структуры политики, что указывает на усложнение иерархии вождей и лидеров племени. Отличаются и принципы передачи власти: известны случаи наследственного права, передачи права от вождя к преемнику, передачи права в ходе выборов, поединка, соревнований и пр.

В древних городах культ вождя нередко сочетается с другими формами правления, самой распространенной из которых был народный парламент, обладающий полномочиями контроля за действиями вождя и военачальника.

Например, в древнем скандинавском обществе власть вождя (короля или ярла) опиралась на дружину воинов-профессионалов и сообщество свободных бондов, которые становились воинами на период военных походов в море. Таким образом, в древней Скандинавии власть вождя полностью опиралась на дружинников и бондов, без которых право вождя превращалось в пустую номинацию.

Анализируя пути развития древнего общества, можно прийти к выводу, что государство - это хоть и закономерная, но вовсе не единственная модель общественного устройства [64; 65]. Формирование ранних государств, по мнению Э.Гидденса [34, с. 11], связано с явной централизацией органов управления, установлением легитимности контроля и формированием правящего класса.

С точки зрения Х. Дж. Классена [52, с. 80], для возникновения системы государственного управления необходимо соблюсти ряд условий таких, как:

- наличие значительного количества людей для формирования бюрократической системы;
- притязания по части контроля определённой территории;
- налаживание податей и установление налогообложения подданных;
- закрепление общей идеологии.

Особое место в истории политогенеза занимает традиция, отношение к которой отличает, по мнению Л.Григина [49, с. 68], подлинное государство от аналогичной номинации. При этом могут воспроизводиться как известные формы традиции, так и новые формы правовой традиции общинного управления.

Нужно понимать, что отбор и воспроизведение правовых традиций обычно происходит с учетом интересов действующей власти. Поэтому вымирание некоторых неактуальных правовых традиций или, наоборот, тщательное репродуцирование любимившегося обычая является неотъемлемой частью любого общества, пути развития которого крайне вариативны и определяются совокупностью факторов развития этноса и его социально-исторического континуума [69].

Возникновение государства считается основным вариантом исторической эволюции общественного устройства, этапы которой подразделяются на ранний, развитый и зрелый. Вопреки названиям эти этапы необязательно последовательны и могут чередоваться [67].

Одной из характерных черт ранних государств считается т.н. «недостроенность государственной модели», возникающая в результате недостатков взаимодействия властных структур и общества. Такая переходная модель первых государств приводила к нестабильности государств, возникновению конфликтов, войн и пр. [65; 66] Одной из причин неудачного опыта ранних государств считается использование вертикальной модели управления без возможности местного самоуправления [68]. Если же принципы местного самоуправления и применялись на практике, полномочия госвласти и местного самоуправления, к сожалению, не были четко разграничены, что в конечном итоге приводило к общественному диссонансу. Так, для европейского Средневековья было характерно ассоциировать госвласть с внешней политикой, а местное самоуправление - с внутренней, что на практике часто порождало путаницу и сеяло хаос.

Раннее европейское Средневековье пребывало в состоянии перманентной внешней угрозы [66], ответ на которую был не по силам слабой государственной власти, что привело к передаче функции защиты территории к местным лендлордам. Такие действия невольно расширили количество субъектов одной страны до невообразимых размеров, так что территории европейских держав того времени скорее напоминали лоскутные одеяла, нежели политические карты. Аналогичный период истории России характеризовался попыткой нащупать баланс между государственным управлением и местным самоуправлением. Институты местничества сохранились в России почти до реформ Петра Великого. Успешно сосуществовали и государственное и общественные аналоги института полиции.

В средневековой Европе община не была цельной, но подразделялась на королевские, наследственные, церковные и общинные дворы, которые, по мнению Ф.Энгельса, Э.Дюркгейма [16, с. 52] и Ф.Тенниса, представляли собой автономные и устойчивые общественные структуры такие, как феодальное поместье, ремесленный цех, крестьянская община и пр. Европейская феодальная модель развивалась с учетом собственной региональной и этнической специфики, немаловажным фактором развития которой стала преемственность римской политической традиции.

В отличие от западной Европы северная Европа, населенная воинствующими племенами и не затронутая печатью римского права и христианской церкви, развивалась совершенно обособленно и иначе, что сильно отразилось и на пути эволюции местного самоуправления.

Согласно П.Андерсону, города средневековой Европы стали своего рода образцом местного самоуправления, поскольку являлись самоуправляемыми общинами, обладающими политической и военной автономией от знати и церкви [24, с. 529]. Организация средневековых городов опиралась на принцип политического и правового равенства их жителей. В таких городах была своя выборная администрация: например,

«консульская» система Итальянской городской республики, вечевая структура Новгорода.

Слабые стороны политической организации средневековых государств привело к укреплению местного самоуправления городов, одним из ярких примеров которых являются итальянские городские коммуны XI-XII вв. Согласно Б.Кагарлицкому, эволюция политического устройства средневековых городов развивалась от демократии к олигархии. Примерами такой динамики являются Венеция и Новгород [50, с. 19].

Таким образом, средневековый город был одним из важнейших политических структур. Начиная с XIII в. в Европе сложилась система магдебургского права, закрепившая муниципальное самоуправление городов и их особые права. Магдебургское право утвердило принцип независимости городов от феодалов, позволив городам владеть землей и вершить суд, освободив города от каких-либо обязательств перед феодалами. Такие города-коммуны были выгодными союзниками монарха, поскольку могли позволить себе открытое противостояние лендлордам.

Следующий этап развития государственности характеризуется значительной концентрацией власти, разветвлением бюрократического аппарата, усилением контроля и повышением социально-экономической стабильности общества. Все это приводит к централизации государственной власти и укреплению государственности в целом. Только сильное и стабильное государство с централизованной властью могло успешно противостоять многочисленным военным угрозам Европы XV-XVII вв.

Вместе с тем ярко выраженная централизация власти привела к обострению внутривластных противоречий, противопоставив свободу личности эпохи Просвещения бюрократическим ценностям государства. В Новое время бюрократический аппарат Европы значительно увеличился. Так, с начала XVI в. и до середины XVII в. во Франции количество чиновников увеличилось в шесть раз – с 8 до 46 тыс. При этом речь вовсе не обязательно

идет о профессионалах, поскольку должности в то время активно продавались [51, с. 12].

По версии П.Кропоткина, весь исторический процесс того времени можно разделить на два основных разнонаправленных бурных потока: римскую правовую традицию власти и федералистскую традицию свободы [60, с. 21]. Такое деление кажется чересчур упрощенным и не до конца соответствует историческим реалиям того времени, хотя противоборство централизованной власти и правовой традиции действительно имело место быть.

В XIX в. выделились такие модели государственного устройства, как англосаксонская, французская и немецкая. Описание этих моделей прекрасно изложено в трудах А.Токвиля «Старый порядок и революция» и «Демократия в Америке». Первая работа посвящена дореволюционному режиму во Франции, где власть абсолютной монархии противопоставлялась власти на местах. Местное самоуправление во Франции превращается в номинацию и полностью подчиняется государственной власти. Исключения составляют лишь редкие послабления в неурожайные годы [45, с. 158].

А.Токвиль описывает вырождение местного самоуправления на примере провинции Лангедок, где когда-то сильная муниципальная власть сменяется жестким королевским контролем, а до XVIII в. выборные должности становятся прерогативой группы олигархов. В результате население коммуны перестает интересоваться делами города и теряет интерес к его жизни [31, с. 15].

Прямо противоположная картина наблюдается А.Токвилем в США 30-х гг. XVIII в., где административная власть децентрализована, а местное самоуправление очень сильное, что создает мощную связь народа с идеалами государственности.

Упомянутые англосаксонская, французская и германская модели функционирования административной власти каждая по-своему эффективны, однако сильно различаются по своему менталитету и философскому

обоснованию государственности. Выбор той или иной модели обусловлен социально-исторической парадигмой возникновения государственности в конкретной стране. И даже выбор в пользу демократии и республики не всегда гарантируют эффективное развитие системы местного самоуправления [58, с. 84]. Сформулированная Л.Грининым стадия зрелого государства характеризуется прочной экономической базой, четкой государственной организацией и авторитетом госвласти. При этом бюрократический аппарат должен быть не столько обширным, сколько эффективным, как это реализовано скандинавских странах [25; 26; 27].

Внутри каждой из упомянутых моделей и периодов развития государственности, начиная с раннего, через развитый и завершая зрелым, можно выделить управленческую и культурно-политическую традиции, которые ассимилируясь порождают политико-управленческую традицию, которая понимается как устойчивая и повторяющаяся система правовых правил и норм, закреплённых исторически.

Основными тенденциями современной государственности являются развитие демократии, глобализация управления, влияние римского права, продвижение федеральной модели, форсирование динамики эволюции публичной власти, гибкость управленческих систем. Основным вызовом любого государства по-прежнему остается излишняя бюрократизация [41; 42], а основной целью - эффективное развитие местного самоуправления, чьи принципы закреплены в «Европейской хартии местного самоуправления», постулаты которой нуждаются в уточнении и конкретизации, поскольку трактуются современниками как слишком расплывчатые и общие.

Обобщая вышеизложенное, сформулируем основные выводы изучения теоретических и методологических основ местного самоуправления в контексте данной работы:

- формирование института власти первых государств тесно связано с динамикой политогенеза конкретной местности, возникновение же института

местного самоуправления обусловлено комплексом исторических процессов глобального и регионального уровня;

- национальную специфику местного самоуправления следует трактовать в ключе политико-управленческой традиции; для современного этапа зрелого государства характерна бурная бюрократическая динамика.

3.2. Доктринальные основы формирования российской исторической традиции местного самоуправления

Анализ принципов с учетом истории и других местных традиций значительно затрудняется в связи с тем, что в современной юридической науке до сих пор нет ясного понимания термина «историческая традиция местного самоуправления». С нашей точки зрения под исторической традицией местного самоуправления следует понимать многократно транслируемую совокупность правовых признаков, обусловленных исторической динамикой и эволюцией местного самоуправления конкретного региона. Совокупность таких признаков формирует модель организации местного самоуправления региона.

В каждой стране существуют свои исторические традиции местного самоуправления, которые условно подразделяются на несколько основных видов:

- организационные (по сферам компетенции);
- правовые (по структуре и полномочиям);
- духовно-правовые (по моделям правосознания);
- политические (по вариациям взаимодействия госвласти и органов местного самоуправления) [13, с. 52].

Чтобы оценить преимущества той или иной исторической традиции, разумно использовать различные виды критериев такие, как:

- полномочия;
- квалификации и цензы для участия в выборах;

- подчиненность или зависимость местного самоуправления по отношению к госвласти;
- финансово-экономическая база (налоги, субсидии);
- ценностный критерий (отношение населения к местному самоуправлению);
- степень жесткости госконтроля [24, с. 530].

После определения исторической традиции следует остановиться на аналогичном определении местной традиции, где под *местной традицией* подразумеваем локальную историческую традицию, обладающую собственной региональной спецификой реализации публичной власти. Таким образом, местная традиция представляет собой вариацию исторической традиции в условиях конкретной местности. В данном контексте в п.2 ст. 1 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» целесообразно внести поправку убрав слово «иных». Такая поправка позволит значительно уточнить термины «историческая традиция» и «местная традиция» местного самоуправления.

Формирование и развитие институтов самоуправления началось задолго до появления первых концепций и научных обоснований. К основным функциям правовой доктринальности в контексте учета исторических и иных местных традиций в организации местного самоуправления относятся научное переосмысление, рефлексия смысловых составляющих данного принципа, формирование теоретической и методологической базы в целях форсирования развития исторических правовых традиций и их учета в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Среди основных функций правовой доктринальности в контексте учета исторических и иных местных традиций в организации местного самоуправления можно выделить такие, как содержательная, адаптационная, интегрирующая и аксиологическая функции. Таким образом, доктринальность отвечает за формирование концептуальной базы в сфере

местного самоуправления, давая необходимое научное подкрепление и обоснование исторической правовой традиции, коррелируя научную интерпретацию с воплощением живой правовой традиции. Такая доктринальность не является «вещью в себе», но обусловлена различными политическими, экономическими и социальными факторами становления местного самоуправления.

Формирование исторических традиций на территории нашей страны происходило на протяжении нескольких столетий и определялось совокупностью таких факторов, как география, климат, этническая палитра, историческая судьба, внешние угрозы и пр.

Подводя итоги главы, заметим, что местное самоуправление является главным элементом политической системы общества и важной составляющей системы публичной власти. К основным проблемам функционирования местного самоуправления в России относятся: недостаточное финансирование, слабая материально-техническая база, двойственное положение местного самоуправления, которое *de jure* независимо и *de facto* подчиняется госвласти.

Тесная связь государственных и муниципальных органов, соответствующих двум параллельным ветвям публичной власти, объясняется их общим функционалом. В качестве основной тенденции эволюции местного самоуправления и его взаимодействия с государственной властью видится уточнение и разграничение полномочий двух ветвей публичной власти.

Научный анализ содержания проблематики и бытования исторических традиций показал, что формирование исторической правовой традиции в России происходило постепенно, поэтапно, с учетом проанализированных в работе основных факторов и на протяжении длительного времени.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, некоторые из которых приведены ниже.

На сегодняшний день местное самоуправление полагается в качестве фундаментального звена государственного управления, внедряя на местах политику баланса и являя собой неопровержимое доказательство здоровья социальной демократии. При этом само существование местного самоуправления представляет собой залог разделения и дифференциации государственной власти, воплощая принципы плюрализма и разделения властей на практике. Именно поэтому уничтожение местного самоуправления являет собой один из главных признаков доминирования тоталитаризма.

Таким образом, местное самоуправление - по сути самая естественная и доступная пониманию народа форма управления. Непосредственное участие народа в реализации прямой демократии несомненно оздоравливает современное общество, вовлекая местных жителей в ответственный процесс принятия решений. При этом прямая демократия предполагает самостоятельность и свободу народа в своих решениях.

Вопрос о правовых принципах местного самоуправления является одним из центральных вопросов юридической науки. Такие принципы иллюстрируют сущность права, его социальные цели и духовные ценности участников таких правоотношений, что естественным образом связано с принципом местного самоуправления.

Модернизация и улучшение системы местного самоуправления должна в обязательном порядке опираться на теоретические выкладки, современные научные разработки и достижения науки муниципального права. Вместе с тем, следует заметить, что в отечественном муниципальном праве присутствует ряд лакун, а также имеется широкий круг вопросов, которые еще не разработаны в полной мере и требуют серьезного изучения. Именно к

этому кругу относится и вопрос принципов организации местного самоуправления.

Среди таких мало разработанных вопросов нужно отдельно отметить следующие:

- вопрос о соответствующем перечне и адекватных критериях принципов муниципального права;
- аналогичный вопрос о качественном перечне и критериях принципов организации местного самоуправления;
- вопрос о взаимосвязи принципов муниципального права с принципами организации местного самоуправления.

В настоящее время во всех демократических государствах местное самоуправление понимается как неотъемлемая часть государственного управления. Поддерживая необходимый баланс между народом и властью, местное самоуправление устанавливает важный сценарий социального здоровья демократии.

Принцип учета истории и местных традиций в системе организации местного самоуправления не формулируется в законодательстве напрямую. Тем не менее есть основания полагать, что это именно принцип и не что иное, поскольку он сформулирован в Конституции РФ и неоднократно упоминается в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Система местного самоуправления подразумевает правовой контроль, включающий следующие элементы:

- юридические нормы, закрепляющие право муниципалитета на осуществление местного самоуправления с учетом исторических традиций;
- правоотношения, в ходе которых осуществляется самоуправление с учетом исторических традиций;
- акты правоприменения, посредством которых достигаются цели местного самоуправления с учетом исторических традиций;

– меры, направленные на сохранение, развитие и популяризацию традиций местного самоуправления.

История региона и местные традиции региона - категории взаимообусловленные и взаимосвязанные, что определяется следующими факторами:

– специфику развития местных традиций определяет комплекс условий, включающий географию, климат, рельеф, соседство с другими странами, политическую картину, религиозный ареал и прочее. При этом местная традиция - это современный аналог исторической традиции, закрепляющий диалектическое единство прошлого и настоящего;

– местные традиции представляют собой вехи исторической традиции, своего рода яркие и ясно очерченные мазки на полотне всемирной истории;

– региональные традиции - своего рода локальное проявление исторических традиций;

– при этом историческая традиция может носить как всеобщий характер, так и локальный;

– факторы, влияющие на формирование и закрепление исторической и местной традиции, могут быть как идентичными, так и в корне различаться.

Местные правовые традиции представляют собой ответвления исторической традиции реализации местного самоуправления в конкретной местности. По отношению к местной традиции историческая традиция - более широкий термин, поскольку рассматривается в контексте более обширной территории целой страны.

В наше время важным фактором совершенствования методов управления государством является разумный баланс сильной государственной власти и стабильного и уверенного местного самоуправления, что в свою очередь открывает дискуссию на тему оптимальной конструкции организации власти на местах.

Таким образом, местное самоуправление - это первая ступень на пути к строительству идеального института публичной власти. Характерными чертами местного самоуправления являются высокий уровень доступности такой власти для населения, самоорганизация населения, повышенная ответственность у населения в вопросах решения местных проблем. Основу правовой базы местного самоуправления составляют Конституция, федеральные законы и указы и распоряжения президента и государственной власти РФ.

Местное самоуправление является гарантом разрешения региональных вопросов с учётом исторических и иных местных традиций, основой принцип которых вытекает из понимания местного самоуправления как непрерывно эволюционирующей, динамичной и гибкой системы.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Антонец, Д.Д. Понятие местного самоуправления в Российской Федерации / Д. Д. Антонец // Молодой ученый. 2019. № 2 (240). С. 96-100.
2. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. М.: Омега-Л, 2006. 564 с.
3. Байтин, М.И. Сущность права. Современное нормативное правопонимание на грани двух веков / М.И. Байтин. изд. 2-е, перераб. и доп. – Москва: Право и государство, 2005. 544 с.
4. Бессонов, Н.К. К вопросу о принципах местного самоуправления / Н.К. Бессонов // Марийский юридический вестник. 2018. № 2(25). С. 65-67.
5. Бондарь, Н.С. Муниципальное право Российской Федерации / Н.С. Бондарь. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. 364 с.
6. Буров, А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / А. Н. Буров. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2000. 224 с.
7. Бучакова, М. А. Местное самоуправление: традиции и новации / М. А. Бучакова, Т. Е. Грязнова // Вестник Могилевского института МВД. 2021. № 1. С. 85-89.
8. Выдрин, И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов / И.В. Выдрин. Москва: Норма, 2004. 320 с.
9. Выдрин И. В. Местное самоуправление в трудах русских ученых-юристов дореволюционной поры // Муниципалитет: экономика и управление. – 2017. № 4(21). С. 86–93
10. Головистикова, А.Н. Проблемы теории государства и права: учебник / А.Н. Головистикова, А.Ю. Дмитриев. Москва: EKSMO EDUCATION: Эксмо, 2005. 824 с.
11. Гордеева, М.А. Сельская администрация в составе крестьянского самоуправления Томской губернии конца XIX – начала XX в.: становление

самостоятельности / М.А. Гордеева // Журнал Фронтирных Исследований. 2018. № 4. С. 11-22.

12. Грибанова, Г.И. Местное управление в демократическом государстве: общие принципы и подходы: научный доклад / Г. И. Грибанова. Сыктывкар, 1994. 13 с.

13. Дорская, А.А. Становление принципов международного права: борьба естественно-правового и позитивного начала / А.А. Дорская // Принципы права: сб. статей по итогам круглого стола в Московском институте государственного управления и права. Москва: Изд-во «Русайнс», 2015. С. 40-54.

14. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

15. Ермолов И. Г. Сельские старосты как низшее звено в системе административного управления на оккупированных территориях РСФСР / И. Г. Ермолов // Вестн. Мос. гос. обл. ун-та. Сер. История и политические науки. 2010. № 4–5. С. 78–82.

16. Ефремов Г. Г. Формы и направления организационной деятельности представительных органов местного самоуправления / Г. Г. Ефремов. Новосибирск: Наука, 2005. 216 с.

17. Иваненко, И. Н. Динамика развития институтов местного самоуправления: социально-философский анализ / И. Н. Иваненко // Вестник Бурятского государственного университета. 2021. № 3. С. 73-85.

18. Игнатов, В.Г. Становление государственного и муниципального правления в современной России (1990-е годы) / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. Ростов-на-Дону: СКАГС, 1998. 128 с.

19. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов / А.Н. Кокотов [и др.]; под редакцией А.Н. Кокотова. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 495 с.

20. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов / А.Н. Кокотов [и др.]; под редакцией А.Н. Кокотова. 7-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2022. 406 с.

21. Конституция Российской Федерации 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

22. Коренные народы России: самоуправление, земля и природные ресурсы: обзор законов и иных нормативных актов XIX-XX вв. М., Изд. Государственной Думы, 1995. 48 с.

23. Кочева, П. В. Развитие института сельских старост как формы прямого волеизъявления граждан (на примере МО ГО «Сыктывкар» Республики Коми) / П. В. Кочева // Актуальные проблемы становления и развития правовой системы Российской Федерации : сборник материалов, Сыктывкар, 04–05 апреля 2019 года. Сыктывкар: Сыктывкарский государственный университет имени Питирима Сорокина, 2019. С. 38-41.

24. Кравцун, Е. Я. Учёт исторических и иных местных традиций как принцип организации местного самоуправления / Е. Я. Кравцун, И. С. Фрольцова // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах : сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием, Москва, 19–23 апреля 2021 года. Москва: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2021. С. 526-530.

25. Курячая, М.М. Проблемы обеспечения народного представительства в современном российском парламентаризме / М.М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 37-40.

26. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2007. 672 с.

27. Левада, Ю.А. Сочинения: избранное: социологические очерки, 2000-2005 / Ю.А. Левада: [сост. Т. В. Левада]. Москва: Издатель Карпов Е.В., 2011. 507 с.

28. Лолаева, А.С. Современные подходы к определению принципов местного самоуправления / А.С. Лолаева // Достижения науки – сельскому хозяйству: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (заочной), Владикавказ, 02-03 октября 2017 года. Владикавказ: Горский государственный аграрный университет, 2017. С. 249-251.

29. Макаров И.И. Сельские старосты: российский институт местного самоуправления в прошлом и настоящем / И.И. Макаров // Самоуправление. 2014. № 6. С. 37-39.

30. Маслов, М. А. Становление института старосты сельского населенного пункта в Российской Федерации / М. А. Маслов // Молодой ученый. 2021. № 12 (354). С. 188-190

31. Матросов, В.И. Формирование правовой основы местного самоуправления в субъектах российской федерации / В.И, Матросов // Юристы – Правоведь. 2010. № 2. С. 10-16.

32. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

33. Местное самоуправление: проблемы методологии и организации / под ред. В.Я. Ельнеева, В.Н.Ивановой. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997. 352 с.

34. Милосердов, А. С. Роль исторических традиций в развитии местного самоуправления в современной России / А. С. Милосердов // Правовая инициатива. 2015. № 3. С. 11.

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

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

37. Милосердов, А.С. Система принципов местного самоуправления: доктринальные подходы / А.С. Милосердов // Российское государственное управление. 2016. № 1. С. 95-101.

38. Новая философская энциклопедия [Текст]: в 4 т. / Ин-т философии Рос. акад. наук, Нац. обществ.-науч. фонд; Науч.-ред. совет.: В.С. Степин [и др.]. Москва: Мысль, 2001. Т. 4: Т-Я. 605 с.

39. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон, 6 октября 2003 г., № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

40. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федеральный закон от 30.04.1999 г., № 82-ФЗ (в ред. от 13.07.2020 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

41. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон, 27 июля 2004 г., № 79-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

42. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон, 2 марта 2007 г., № 25-ФЗ (в ред. от 26.05.2021 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

43. О принятии Устава города Твери: решение Тверской Государственной Думы от 23 января 2019 г., № 2 (в ред. от 02.06.2021 г.)

[Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550348998/>. (Дата обращения: 10.01.2022).

44. Об утверждении Методических указаний по реализации вопросов местного значения в сфере культуры городских и сельских поселений, муниципальных районов и Методических рекомендаций по созданию условий для развития местного традиционного народного художественного творчества: Приказ Минкультуры РФ от 25.05.2006 г., № 229 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

45. Овчинников, И.И. Принципы местного самоуправления (теоретико-правовой анализ) / И.И. Овчинникова // Принципы права: сб. статей по итогам круглого стола в Московском институте государственного управления и права. Москва: Изд-во «Русайнс», 2015. С. 146-163.

46. Организация городского самоуправления: сборник материалов / под ред. А. Н. Широкова. - Обнинск: Ин-т муниципального управления, 1996. 100 с.

47. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 г., № 3612-1) (ред. от 30.04.2021 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

48. Постовой, Н.В. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор]; под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Юриспруденция, 2016. 455, [1] с.

49. Радько, Т.Н. Теория государства и права: учебник / Т.Н. Радько; М-во образования и науки Российской Федерации, Московская гос. юридическая акад. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2009. 744 с.

50. Реброва, Т. П. К вопросу о понятии местного самоуправления в науке и законодательстве / Т. П. Реброва, С. Н. Алямкин // Мир науки и образования. 2016. № 1(5). С. 17.

51. Саблин, Д. А. Сравнительный анализ становления местного самоуправления на разных этапах его развития / Д. А. Саблин, А. С. Татарченко // Norwegian Journal of Development of the International Science. 2021. № 71. С. 10-12.

52. Светлов, П.Н. Традиции как форма исторической памяти / П. Н. Светлов, В. А. Федотов // Вестник Чувашского университета. 2007. № 1. С. 77-82.

53. Скурко, Е.В. Принципы права: Монография / Е.В. Скурко. М.: Ось-89, 2008. 189 с.

54. Таболин, В.В. Муниципальное право России: учебник / В.В. Таболин. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юриспруденция, 2015. 448 с.

55. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г., 63-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/. (Дата обращения: 10.01.2022).

56. Уледов, А.К. Общественная психология и идеология / А.К. Уледов. – М.: Мысль, 1985. 268 с.

57. Фадеев, В.И. Муниципальное право России / В.И. Фадеев. Москва: Юрист, 1994. 168 с.

58. Фадеев, В.И. Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. Москва: Проспект, 2013. 336 с.

59. Чернов С.Н. Муниципальное право России. Петрозаводск, 2014. 210 с.

60. Честнов, И. Л. Принципы права в постклассическом измерении / И. Л. Честнов // Принципы права: сборник статей по итогам круглого стола в Московском институте государственного управления и права, Москва, 01

января 2016 года / Под редакцией Д.А. Пашенцева, А.Г. Чернявского. Москва: Издательство «Русайнс», 2017. С. 4-23.

61. Чунихина, Т. Н. Становление института старосты сельского населенного пункта в российской федерации: историко-правовой анализ (1993-2018 гг.) / Т.Н. Чунихина // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2018. № 4(229). С. 74-83.

62. Шамаров, В. М. Понятие и классификации принципов права / В. М. Шамаров // Принципы права: сборник статей по итогам круглого стола в Московском институте государственного управления и права, Москва, 01 января 2016 года / Под редакцией Д.А. Пашенцева, А.Г. Чернявского. Москва: Издательство «Русайнс», 2017. С. 24-39.

63. Шайхуллин, М. С. Традиции в системе нормативного регулирования местного самоуправления / М. С. Шайхуллин // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2013. № 2(78). С. 136-144.

64. Яковлева Е. В. Право и общественная структура: динамический аспект взаимодействия // Актуальные тенденции и инновации в развитии российской науки: сборник научных статей / научный редактор Г. Р. Искандарова. Москва, 2018. С. 154–157.

65. Jennings, I. Principles of local government law. London: University of London Press, 1960. pp. 316.

66. Local Government in the New Europe/ Ed. by R. J. Bennett. John Wiley & Sons. pp. 224.

67. Local Self-Government in Europe/ Ed. B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubiec. Maribor, 2021. pp. 446.

68. Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy/ Ed.A. Coulson, A. Campbell. Routledge, 2007. pp. 172.

69. The European Charter of Local Self-Government. A treaty for Local democracy/ Ed. C.M.G. Himsworth. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2016. pp. 202.