

§1 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

О.Н. Дубровский

ЗНАЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЫЧАЕВ И ТРАДИЦИЙ В ПОСТРОЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТЫВА

В многонациональной России местное самоуправление является одним из основных институтов общества, нормальное функционирование которого невозможно без учета национальных традиций, обычаев и особенностей этнических групп, проживающих на его территории, они же определяют особенность Российского местного самоуправления.

И.Г. Мачульская отмечает, «если внимательно проанализировать американскую, английскую, немецкую, шведскую, французскую, японскую и другие зарубежные модели местного самоуправления, то несложно выделить главную их особенность: каждая система самоуправления базируется, прежде всего, на национальных традициях и обычаях, отражает географическое, политическое, экономическое, социальное развитие этих государств»¹.

Конституция РФ не закрепляет единую форму местного самоуправления для субъектов РФ и это не случайно. Многообразие субъектов в России, с различной историей, культурой, географическим, экономическим положением, накопило большой опыт организации местной власти. В каждом субъекте сформированные веками собственные обычаи и традиции, местные особенности со временем трансформировались и закладывались в собственные правовые нормы.

¹ См.: Мачульская И.Г. Конфликты в ...законе // Федеральный информационно-аналитический журнал «Сенатор». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.senat.org/nova/txt3.htm>

Как справедливо отмечает М.С. Шайхуллин, местное сообщество всегда жило по своим законам, которые государство не могло изменить, оно лишь подстраивалось под местные и традиционные формы реализации власти. Приоритетом местного самоуправления выступает благо населения, его нужды, самобытность, традиции, обычаи и общественная жизнь. В этом и должна заключаться сущность местного самоуправления. Отправлять местную власть в условиях полного отсутствия исторических и иных местных традиций — значит, отправлять ту власть, которая существует в государствах с политическим режимом авторитарного и тоталитарного государств².

Учитывая это, Основной закон РФ дает возможность гибкого регулирования местного самоуправления с учетом специфики регионов, в зависимости от исторических и местных традиций накопленных ими, что дает определенный выбор действий субъектам РФ при конструкции индивидуальной формы местного самоуправления адаптированной к местным жизненным реалиям.

Подход гибкого конституционного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации находит свое отражение в положении ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, определяющем обязательный учет исторических и иных местных традиций при организации местного самоуправления. В

² См.: Шайхуллин М.С. О традициях местного самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 12.

условиях федеративной России с ее многонациональными регионами это закрепление является важным и востребованным элементом в системе местного самоуправления, подчеркивающим существование демократических форм народного волеизъявления.

Данное положение выступает в качестве еще одной важной конституционно-правовой гарантии против шаблонного подхода к организации местного самоуправления, это позволяет отражать особенности организации местного самоуправления с учетом национальных, исторических традиций и иных местных особенностей. Учет исторических и местных традиций, позволяет максимально разнообразно строить местное самоуправление, в связи с этим организация местного самоуправления в субъектах РФ может отличаться друг от друга. Е.С. Шугрина по этому поводу отмечает, что наибольшее влияние на формирование местного самоуправления имеют региональные особенности. Очевидно, что при одинаковой концепции местного самоуправления в пределах России в разных регионах есть своя специфика³.

Установление на конституционном уровне института учета исторических традиций в местном самоуправлении стимулирует население к более самостоятельному осуществлению власти в муниципальных образованиях, и позволяет определять круг дополнительных вопросов местного значения.

В Конституции РФ и в дальнейшем в законодательстве не раскрывается понятие исторических и местных традиций, в связи, с чем можно сделать вывод, что это понятие является оценочным и может включать в себя различные составляющие. На наш взгляд, в широком понимании, к историческим и местным традициям могут быть отнесены: национальные, культурные традиции и обычаи; этнические, религиозные и духовные особенности; особенности геополитического положения; исторического развития регионов; демографическое состояние общества; исторические и традиционные формы самоуправления и другие.

Республика Тыва является уникальным национальным регионом, которому присущи свои исторические национальные традиции, обычаи и жизненные устои. В Тыве по особому к ним относятся, в первую очередь это связано с небольшим, по историческим меркам, периодом перехода от общинно-родового уклада жизни тувинцев и обретению государственности в 1921 г.

Учитывая то, что в основу административно-территориального деления Урянхайского края

(Тувы), было положено родовое (клановое) деление, следовательно, в различных районах (кожуунах) республики местные традиции и обычаи несколько отличаются друг от друга. Эти особенности также накладывают индивидуальность в организации местного самоуправления в самих муниципальных образованиях.

Учет национальных обычаев и традиций при организации местного самоуправления, имеет большое значение для коренных малочисленных народов в Российской Федерации. На территории национальной республики Тыва проживает коренное малочисленное население, Тувинцы — тоджинцы, которые ведут обособленный образ жизни в отдаленных и труднодоступных районах республики. Несмотря на то, что тоджинцы относятся к тувинской национальности, их самобытность отличается от других тувинцев, различия просматриваются не только в традициях, обычаях, жизненных устоях, но и в языке, внешности, одежде и т.д. Такие исторические и местные традиции, безусловно, должны учитываться при организации местного самоуправления у коренных малочисленных народов. Наряду с Конституцией РФ это право коренных малочисленных народов обеспечивается и федеральным законодательством, в котором раскрываются и конкретизируются эти конституционные положения: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации».

Учет исторических традиций и национальных обычаев Тувинцев — тоджинцев при организации местного самоуправления в Республике Тыва в первую очередь необходим для защиты их исконной среды обитания: поддержки их традиционного хозяйствования — оленеводства, сохранения за ними личных охотничьих угодий, обеспечения возможности традиционных промыслов и т.д.

Таким образом, определение «учет исторических и местных традиций в организации местного самоуправления» представляется сформулировать следующим образом — это конституционно-правовая гарантия соблюдения прав, национальных народов РФ, в том числе коренных малочисленных народов, обе-

³ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2007. — С. 21.

спечаивающая при организации местного самоуправления сохранение их самобытности, выражающейся в исторически сложившихся национальных, культурных традициях и обычаях, этнических, религиозных, духовных особенностях, традиционных формах самоуправления, сформировавшихся жизненных устоев людей и национального языка.

По мнению Е.С. Шугриной учет своей национальной, региональной, исторической и прочей специфики и особенностей, развивает у граждан чувства принадлежности к одному сообществу⁴.

Несомненно, учитывать исторические и местные традиции при организации местного самоуправления необходимо, однако делать это следует с учетом положений Конституции РФ и современного законодательства, поскольку не все исторические или местные традиции заслуживают одобрения и закрепления в нормативных правовых актах⁵.

Анализ положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ регламентирующих учет исторических и иных местных традиций в сфере местного самоуправления показывает, что область данного правового регулирования он относит к региональному законодателю и непосредственно самим муниципальным образованиям, однако следует отметить, что свобода применения института исторических и местных традиций в организации местного самоуправления все же ограничивается определенными законодательными рамками.

Законом четко определены случаи, в которых необходимо обязательно учитывать исторические и местные традиции при организации местного самоуправления в Российской Федерации:

- определение административного центра сельского поселения, муниципального района — осуществляется с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором находится представительный орган соответствующего муниципального образования;
- муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические,

культурные, национальные и иные местные традиции и особенности;

- одним из требований при установлении, изменении границ муниципальных образований является учет исторически сложившихся земель поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения и т.д.
- наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Такой подход федерального законодателя представляется обоснованным, так как нахождение баланса между правовыми нормами и сформировавшимися историческими и местными традициями, способно обеспечить эффективность реализации правового регулирования местного самоуправления в субъектах РФ.

Очевидным становится вывод о том, что сложившиеся веками исторические и местные традиции этнических групп и народностей в регионах России на сегодняшний день оказывают положительное влияние на построение местного самоуправления в России. Во-первых, учет исторических и иных местных традиций, это гарантия приближения местного самоуправления к населению. Во-вторых, учет исторических и иных местных традиций в местном самоуправлении способствует порождению новых эффективных форм организации граждан по решению вопросов местного значения. Поэтому учет сформировавшихся национальных, региональных особенностей, исторических традиций, иной специфики является необходимым, в практике построения современного местного самоуправления в Российской Федерации в целом и ее субъектах.

В заключение хочется привести слова известного Российского ученого Г.В. Мальцева, «нет большей трагедии для общества, чем потеря традиций. Никакой новый порядок, даже если он приносит сытость и комфорт, не способен заменить народу его историю, духовную связь с предшествующими поколениями, воплощенную в многовековых традициях». Потеря традиций больно сказывается на состоянии общества, усугубляет кризисные процессы в государстве⁷.

⁴ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2007. – С. 8.

⁵ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. С.Е. Чаннова. – М., 2004. – С. 187-188. (Автор комментария – Лысенко В.В.).

⁶ См.: СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

⁷ См.: Мальцев Г.В. Очерк теории обычая и обычного права. Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. – Ростов-н/Д, 1999. – С. 91.

Библиографический список:

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000.
2. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. С.Е. Чаннова. — М., 2004. (Автор комментария — Лысенко В.В.).
3. Мальцев Г.В. Очерк теории обычая и обычного права. Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. — Ростов-н/Д, 1999.
4. Мачульская И.Г. Конфликты в ...законе // Федеральный информационно-аналитический журнал «Сенатор». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.senat.org/nova/txt3.htm>
5. Смирнов А.Н. Система и принципы местного самоуправления в Российской Федерации // Экономические споры: проблемы теории и практики. — 2006. — № 2.
6. Шайхуллин М.С. О традициях местного самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 12.
7. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2007.

References (transliteration):

1. Avak'yan S.A. Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'. — M., 2000.
2. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy) / Pod red. S.E. Channova. — M., 2004. (Avtor kommentariya — Lysenko V.V.).
3. Mal'tsev G.V. Ocherk teorii obychaya i obychnogo prava. Obychnoe pravo v Rossii: problemy teorii, istorii i praktiki. — Rostov-n/D., 1999.
4. Machul'skaya I.G. Konflikty v ...zakone // Federal'nyy informatsionno-analiticheskoy zhurnal «Senator». [Elektronnyy resurs]. URL: <http://www.senat.org/nova/txt3.htm>
5. Smirnov A.N. Sistema i printsipy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii // Ekonomicheskie spory: problemy teorii i praktiki. — 2006. — № 2.
6. Shaykhullin M.S. O traditsiyakh mestnogo samoupravleniya v Rossii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2008. — № 12.
7. Shugrina E.S. Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik 2-e izd., pererab. i dop. — M., 2007.