

А. А. Джагарян<sup>1</sup>

## НАЦИОНАЛЬНАЯ ТРАДИЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ — КОНСТИТУЦИОННЫЙ ФАКТОР МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Формирование работоспособной модели местного самоуправления — не только одна из важнейших задач государственного строительства России, но и необходимое, жизненно важное условие ее существования как современного эффективного и конкурентоспособного государства. Параметры такой модели должны определяться прежде всего в соответствии с принципами основ конституционного строя, специальным конституционным регулированием муниципальных отношений, стратегическими и тактическими целями, которые ставит перед собой народ.

1) Социально-правовое качество местного самоуправления зависит не только от нормативных требований правовой действительности и образов будущего, но и в немалой степени от сложившихся в процессе исторического развития национальной государственности представлений народа о наилучших способах устройства местных дел, его устоявшихся опытных практик муниципальной демократии, то есть, обобщенно говоря, от содержания *национальной муниципально-правовой традиции, выкристаллизовавшейся в практическом бытии национального характера*.

Нации, отмечал А. И. Солженицын в своей «Нобелевской лекции», — это богатство человечества, обобщенные его личности. «Самая малая из них несет свои особые краски, таит в себе особую грань Божьего замысла. <...> Исчезновение наций обеднило бы нас не меньше, чем если бы все люди уподобились в один характер, в одно лицо»<sup>2</sup>. Вторя ему, П. Дж. Бьюкенен отмечает, что «сообщество людей, которое называют нацией, намного больше “социума, где произошло разделение труда” или “рынка”». «Нация, — пишет он, — органика, живое существо, у нее есть сердце. Не конституция создает нацию, а нация пишет конституцию, которая представляет собой сви-

<sup>1</sup> Советник судьи Конституционного Суда РФ, кандидат юридических наук. Автор ряда научных публикаций по проблемам конституционного права.

<sup>2</sup> См.: Солженицын А. И. Нобелевская лекция. Рассказы. Крохотки. Раковый корпус. М., 2004. С. 21.

детельство о рождении нации, уже появившейся на свет в сердцах людей»<sup>3</sup>. Поэтому при выборе той или иной стратегии государственного и муниципального развития, как и при обеспечении оперативного руководства обществом, столь важно *сохранить, сберечь всю полноту и богатство национально-культурного своеобразия* и те устоявшиеся, исторически апробированные и выверенные типы и формы властной организации и самоорганизации народа, в которых это своеобразие воплощается и которыми оно поддерживается.

2) Муниципально-правовая традиция оказывает непосредственное воздействие на нормативный порядок, конституирующий институты местного самоуправления. Выступая неотъемлемым элементом самоорганизации социального коллектива, способом накопления жизненно важных властно-правовых моделей поведения и взаимоотношений, традиция служит фактором формирования специфических (оригинальных) типов социальных явлений и обеспечивает соответствие конкретно-исторических форм общественного сознания, социальных учреждений и практик сложившемуся в данном социокультурном и этнополитическом контексте строю базовых социально-правовых ценностей, особому цивилизационному коду государственно-правового измерения и структурирования (организации) социального пространства. Соответственно институты местного самоуправления как феноменологические фиксации эволюции государственно организованного общества и его муниципального развития производны от действия культурно-правовых регуляторов. Поэтому каждое общество стремится к формированию и реализации тех концепций и моделей местного самоуправления, которые являются оптимальными с точки зрения его исторического опыта, традиций и правовой культуры.

Традиция местного самоуправления аккумулирует ценностный опыт муниципального устройства

<sup>3</sup> См.: Бьюкенен П. Дж. На краю гибели. М., 2008. С. 171.

народа и в этом качестве образует своего рода *социо-нормативную матрицу муниципального развития*, на которой под воздействием конкретно-исторических условий, национальных потребностей, интересов и целей базируются конституционная модель местного самоуправления и муниципальное законодательство. Из этого следует *телеологическое, правообразующее и аксиологическое значение муниципально-правовой традиции*, которая как «неформальная форма» бытия права обеспечивает целевое ориентирование законодателя (как конституционного, так и ординарного), выступает источником формализации муниципальных норм, а также критерием оценки его решений.

В случаях коренного расхождения муниципально-правовой традиции и положительного муниципального права, а также «пробельности» последнего муниципально-правовая традиция может принимать на себя функции *непосредственного нормативного регулятора* самоорганизации населения. При этом муниципальная традиционность не только обязывает к непрерывности (преемственности) в развитии местного самоуправления, но и очерчивает допустимые социокультурные *пределы инноваций*, при выходе за которые система местного самоуправления утрачивает свою социогенетическую естественность, а следовательно, с высокой степенью вероятности не воспринимается обществом в качестве справедливого и рационального способа организации муниципальной жизни и отвергается. В этом качестве муниципально-правовая традиция предъявляет универсальные требования к инновациям любого рода, включая импортирование муниципальных моделей, институтов, норм: *трансфер зарубежного опыта возможен лишь на том основании и в той мере, которые позволяют эффективно адаптировать и синхронизировать его с императивами и логикой национального развития*.

Воздействие муниципально-правовой традиции на муниципальное строительство и развитие имеет комплексный характер:

а) традиция влияет на *муниципально-правовую идеологию*, формирование конкретно-исторического типа, уровня и качества *муниципальной культуры* населения, оказывая через надындивидуальную память, общественное мнение и институционально-правовые структуры целостности народа правоспитательное воздействие на правосознание;

б) традиция, имея ценностное значение и внутреннюю силу, опирающуюся на авторитет прошлого и добровольное подчинение человека сложившимся в неформальном виде общественным нормам, *генерирует и организует социальную и индивидуальную активность в сфере местного самоуправления*, задает субъективные пределы свободы личности в местном сообществе и местного сообщества — в народе, соотношение личной местной инициативы и муниципального «патернализма», формирует социальный долг и чувственные элементы муниципально-правовой ответственности;

в) через идеологические, эмоционально-психологические и иные социально-регуляторные аспекты традиция *определяет практику применения муниципального законодательства*, чем в известной мере

преобразует и нормативное содержание соответствующих законоположений;

г) муниципально-правовая традиция также сама является специфическим (неформальным) *источником муниципального права* — как часть права естественного, «живого», народно-исторического, в котором находят свое воплощение преломившиеся в народном правосознании опытные практики совместной жизнедеятельности людей, их жизненные смыслы и духовно-нравственные идеалы;

д) наконец, она выступает *источником муниципальной доктрины* и в этом качестве не только объясняет становление национальной системы местного самоуправления, но и включает в себе концентрированное содержание вариантов (моделей) организации муниципальных отношений, приемлемых в данном социальном контексте, а потому направляет и в то же время лимитирует свободу научно-теоретического поиска.

3) Принципы традиционализма и преемственности (как и собственно правовые принципы и требования, значимые и для муниципальных отношений) внутренне присущи современной конституционно-правовой системе России.

Принимая Конституцию РФ, российский народ исходил из исторически сложившегося государственного единства, почитания памяти предков, ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, что получило свое закрепление в ее Преамбуле (абзацы второй, четвертый, шестой и девятый) — концентрированном выражении духовных (ценностно-целевых) основ конституционного строя. Следовательно, Конституция РФ, обладая очевидным проектно-преобразовательным, революционным потенциалом, практически реализуемым в том числе и через открытость конституционно-правовой системы для взаимодействия с иными (внешними) правовыми источниками, в то же время не лишена начал эволюционизма: будучи направленной на развитие (модернизацию), она исходит из социокультурной предпосылки неделимости истории и предполагает обеспечение государственно-правового континуитета на суверенно-демократической основе. Тем самым публичная власть ограничивается в выборе направлений и способов модернизации, основанной и пределом которой служат конституционные ценности, цели и национальные интересы.

Приведенные положения Преамбулы Конституции РФ означают, что традиции многонационального народа России, не исключая традиции ее муниципального устройства, не только органично «присутствуют» в системе конституционно-правового регулирования, но и, более того, создают своего рода среду, в которой кристаллизуется и существует нормативный порядок общества. Они являются *элементом каркаса конституционно-правовой системы и обеспечивают адекватное толкование конституционных принципов и норм в целях сохранения национальной идентичности*. При этом конституционное значение традиции для организации местного самоуправления открыто оговаривается в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на

других территориях с учетом исторических и местных традиций.

Нормативность муниципально-правовой традиции фактически признается и Конституционным Судом РФ. В одном из своих решений по вопросу о территориальной организации местного самоуправления суд указал: при проведении муниципально-территориальных преобразований субъекты публичной власти должны следовать требованию уважения к историческим и местным традициям, включая сложившиеся формы самоидентификации жителей населенных пунктов, наименования населенных пунктов и т. п.<sup>1</sup>

4) Отечественная муниципально-правовая традиция определяется тесным переплетением и взаимобусловленностью индивидуальной свободы, коллективного взаимодействия и государственной организованности, связанность которых формирует целостное единство. Несущие элементы этого единства, хотя и соединены между собой, не поглощаются один другим, а находятся в постоянном динамическом сопряжении. В контексте русской философской мысли такие отношения могут быть охарактеризованы как *соборность, единство во множестве*. «Государству

неограниченное право действия и закона, Земле — полное право мнения и слова», — говорил К. С. Аксаков. При различном удельном весе и соотношении элементов это единство имело место и в деревенском мире, и в земстве, и в местных Советах.

В определенном виде это единство проявляется и сегодня, что отражает непрекращающееся движение «маятника» муниципальных реформ: от муниципальной «революции» 1990-х до «национализации» муниципальной власти в «нулевых». Заданное традиционными рамками, исключая абсолютизацию в этих отношениях личных, местных или государственных интересов, это единство характеризует поиск законодателем и практикой точки их оптимального, равновесного состояния на данном витке спирали исторического развития России. Его смысл (как, по сути, и ранее) — в формировании активных и мощных центров публично-властного руководства обществом, призванных обеспечить интеграцию населения и демократическое взаимодействие граждан по месту жительства, в государственно-правовой организации и структурировании муниципальной свободы для достойной жизни и свободного развития всего народа.

<sup>1</sup> См.: абзац шестой п. 2 мотивационной части Определения Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 года № 406-О-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 6.