

**Олег КУТАФИН**, академик РАН,  
президент Ассоциации юристов России

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

российской модели местного самоуправления

**Р**ЕАЛЬНОЕ и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в совокупности составляют *основы местного самоуправления*.

Среди этих основ центральное место занимают **конституционно-правовые основы** местного самоуправления.

**1. Конституция Российской Федерации признает местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя.**

Как известно, под основами конституционного строя Российской Федерации понимаются устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить России характер конституционного государства, т.е. такого государства, которое в полной мере подчинено праву, которое в полной мере может быть названо демократическим.

Ограничение государственной власти правом имеет одной из целей создание оптимальных условий для функционирования гражданского общества, являющегося неотъемлемым атрибутом конституционного государства.

Таким образом, Конституция Российской Федерации (далее также Конституция. – *Ред.*) рассматривает местное самоуправление как неотъемлемый атрибут конституционного государства, как важнейшую предпосылку становления и развития в нашей стране гражданского общества.

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, иных основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством.



**Доклад на Всероссийской научно-практической конференции «Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации»**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления. В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве вышестоящей инстанции, руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей их отчеты и имеющей право отмены их решений.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Надо также сказать, что установленные Конституцией Российской Федерации положения, гарантирующие местное самоуправление, могут быть изменены в особом порядке, установленном самой Конституцией: Никакие другие конституционные нормы не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в ее 1-й главе.

**2. Конституция Российской Федерации признает местное самоуправление необходимой формой осуществления народом своей власти.** Она связывает наличие в Российской Федерации местного самоуправления с демократизацией России.

Местное самоуправление неразрывно связано с демократией, ибо в основе демократии как формы государства и способа правления лежит идея политической свободы, в соответствии с которой принцип самоопределения и самоуправления распространяется не только на отдельного человека или на народ в целом, но и на регионы и другие сообщества граждан.

Посредством местного самоуправления должны решаться все вопросы местного значения в Российской Федерации.

Надо сказать, что население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, ибо местное самоуправление,



## НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ

его осуществление населением – необходимый элемент конституционной организации власти.

Наличие его в системе публичной власти является конституционным требованием. При этом согласно постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года по делу о проверке конституционности судебных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» само муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основе Конституции и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Таким образом, сегодня российский народ осуществляет свою власть либо непосредственно, либо через органы государственной власти, либо через органы местного самоуправления. А местное самоуправление (муниципальная власть) и государственная власть – формы единой публичной власти (власти народа) в государстве.

**3.** Для экономической системы Российской Федерации характерно многообразие форм собственности. Регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам – основе всего правового регулирования отношений собственности.

Конституционное регулирование отношений собственности имеет свою специфику. Она выражается в том, что главной задачей является юридическое закрепление форм собственности, признаваемых государством. Таким образом, именно конституционные нормы решают вопрос о том, какие формы собственности государством признаются и гарантируются.

Конституция исходит из того, что экономической системе Российской Федерации присуща собственность в ее различных формах, включая и **муниципальную**.

Конституция устанавливает, что в муниципальной собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы, которые используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип равной защиты всех форм собственности, включая и муниципальную.

**4.** Конституция закрепляет предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления. **Согласно Конституции установление общих принципов организации местного самоуправления относятся к сов. местному ведению Российской Федерации и ее субъектов.**

При этом Федерация принимает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Такой, действующий в настоящее время, Федеральный закон был принят 6 октября 2003 года.

Субъекты Федерации принимают законы о местном самоуправлении и ряд других актов в этой сфере. Надо сказать, что Федеральный закон 2003 года (№ 131-ФЗ. – Ред.) внес существенные коррективы в сложившуюся организационно-территориальную структуру местного самоуправления, установив:

а) единообразную территориальную организацию местного самоуправления во всех субъектах Федерации (за исключением городов федерального значения);

б) дифференциацию предметов ведения, объектов муниципальной собственности муниципальных образований – в зависимости от их вида и статуса;

в) перечень обязательных органов местного самоуправления, формируемых в каждом муниципальном образовании;

г) формы межмуниципального сотрудничества и т.д.

**5.** Конституция Российской Федерации определяет сферу деятельности местного самоуправления. Она устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

**6.** Конституция Российской Федерации гарантирует судебную защиту местного самоуправления, запрещает ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и Федеральным законом, допускает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также содержит иные положения, определяющие конституционные основы организации и осуществления местного самоуправления.

Может возникнуть вопрос: а достаточны ли эти конституционные

положения для дальнейшего успешного развития местного самоуправления в нашей стране. Я думаю, что вполне достаточны. Другое дело, как они реализуются на практике.

Нельзя стремиться к цивилизованному самоуправлению, а на деле командовать им так, как мы в свое время командовали местными Советами.

Кроме того, нам нужно твердо усвоить тот факт, что **подлинную самостоятельность приносит не лозунги, даже самые правильные, а такая материальная база, без которой мы никогда не добьемся истинной самостоятельности.**

Действующая Конституция Российской Федерации вполне позволяет решать эти и многие другие вопросы местного самоуправления.

Среди основ местного самоуправления важное место принадлежит **международно-правовым основам**.

Особое значение для становления и развития местного самоуправления в нашей стране, его правового регулирования имеет Европейская Хартия местного самоуправления, разработанная и принятая Советом Европы по инициативе постоянной Конфедерации местных и региональных органов власти в Европе (в настоящее время – Конгресс местных и региональных властей Европы).

Хартия включает Преамбулу, в которой излагаются цели государств – членов Совета Европы, подписавших Хартию, и три части.

Преамбула, в частности, содержит положения о том, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление и что защита и укрепление местного самоуправления в европейских странах представляет собой значительный вклад в построение Европы, основанный на принципах демократии и децентрализации власти.

В первой части Хартии дается понятие местного самоуправления, устанавливаются принципы закрепления компетенции местного самоуправления, закрепляются гарантии защиты территории местным самоуправлением, а также положения об условиях осуществления полномочий на местном уровне, об источниках финансирования органов местного самоуправления, об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Хартия закрепляет право органов мест-



## НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ

ного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий. Часть II Хартии устанавливает обязательства государств, подписавших ее, а часть III — устанавливает порядок подписания, ратификации и вступления в силу Хартии.

Как я уже сказал, эта Хартия действует в рамках Совета Европы, членом которого Россия является с 1996 года. Хартия была ратифицирована Россией в 1998 году и в соответствии с Конституцией РФ стала составной частью правовой системы Российской Федерации.

Надо сказать, что для нас эта Хартия имеет большое значение.

Во-первых, в ней обобщен европейский опыт.

Во-вторых, она показывает роль местной демократии, местного

самоуправления в управлении государством и обществом.

В-третьих, Хартия закрепляет принципы организации местной власти, которые обязательны и для России — члена Совета Европы.

В лице этой Хартии муниципальные гарантии получили (кроме федеральных гарантий своих прав) и международные гарантии.

Иначе говоря, эта Хартия дает несомненный толчок развитию местной демократии в Российской Федерации, поиску наиболее оптимальных и эффективных форм самоуправления с учетом европейского опыта.

Вместе с тем следует иметь в виду, что Конституция РФ и федеральные законы сегодня закрепляют более высокий, чем предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий

самостоятельности местного самоуправления.

Именно это обстоятельство дало Конституционному суду Российской Федерации основание признать отдельные нормы Устава (Основного закона) Курской области, которые по существу воспроизводили положения Европейской Хартии местного самоуправления, в которых речь шла о государственном контроле за деятельностью органов местного самоуправления, не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения.

Думается, что этот факт звучит многообещающе.

### ДЕТАЛИ

## ТРУДНОСТИ ПЕРЕВОДА

**Слов «демократия» и «бюджет» недостаточно для разговора о МСУ**

**В**ЫВЕСТИ обсуждение местного самоуправления за рамки разговора о муниципальном управлении. Такую попытку предприняли организаторы **Всероссийской научно-практической конференции «Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации»**. Конференция прошла по инициативе профильного Комитета Госдумы России, Международной академии общественных наук, Координационного совета по содействию созданию региональных советов муниципальных образований.

О проблемах перевода самоуправления на язык понятий, близких каждому жителю, в свое время писал недавно ушедший из жизни ученый **Алексей Салмин** (см. например, его статью в «МВ» № 3 2002). Алексей Михайлович часто повторял, что **все попытки говорить о местном самоуправлении в России похожи на попытки изучать тайский язык с помощью санскритской грамматики**.

С этим парадоксом столкнулись и инициаторы московской конференции. По словам ответственного секретаря Координационного совета Игоря Бабичева, организаторы хоте-



ли обсудить проблемы муниципальной власти на стыке наук. Но, как и следовало ожидать, выступающие четко разделились на два непересекающихся потока. Одни говорили о технических проблемах реформы местной власти, «отчитывались» о ходе реформы. Представители научного сообщества говорили о проблемах строительства демократии «вообще». Междисциплинарного исследования не получилось.

Однако, на взгляд «МВ», именно такие обсуждения, не ограниченные рамками, заданными техническими специалистами, в перспективе могут превратить сухую букву закона в живую речь, родную для каждого жителя каждого муниципального обра-



зования. Поэтому первую попытку устроителей конференции можно только приветствовать.

В этом номере публикуем два выступления с конференции — доклад академика РАН **Олега Кутафина** (с. 6–8) и ответственного секретаря Координационного совета **Игоря Бабичева** (с. 60).

По окончании конференции Олег Кутафин и председатель думского комитета **Владимир Мокрый** (на фото вверху) были приняты в число академиков Международной академии общественных наук.

**Мария ГЕТМАНСКАЯ, «МВ»**

Фото предоставлены  
пресс-секретарем  
Координационного совета  
**Владимиром КУЗНЕЦОВЫМ**