

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ПРИНЦИП НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Важным признаком современного демократического государства является эффективное функционирование муниципальной власти. Исторически развитие муниципализма происходило параллельно с формированием национального государства и демократической организации публичной политической власти. Поэтому идея муниципальной власти (местного самоуправления) неотделима от теории и принципа народного суверенитета. Оба эти понятия и отражаемые в них явления имеют общее

в своем содержании и природе. Касательно содержания, в наиболее общем смысле обе эти категории характеризуют право человеческой общности на самоуправление (в определенных территориальных границах). А в их природе заложена органическая взаимосвязь обусловленная общностью субъекта волеизъявления и его цели, — необходимостью реализации публичных интересов (общенародных и местных). По своей сути, современный муниципализм является проявлением народного суверенитета (одной

из форм его реализации) в рамках государственной организации, вне которой его функционирование невозможно в принципе. Вместе с тем, в современных демократических государствах, провозглашающих принцип народного суверенитета, существуют различные модели местного самоуправления, а в юридической науке соответственно разработано множество теорий муниципальной власти.

С провозглашением Украиной независимости в 1991 г. и декларированием построения демократического правового государства важным заданием для страны стало утверждение демократии не только на общегосударственном, но и на местном уровне, что предполагает создание эффективной муниципальной власти нового образца. Поэтому закономерно, вопросы местного самоуправления стали объектом внимания многих украинских ученых-юристов, в частности, М. Баймуратова, А. Батанова, В. Борденюка, И. Бутко, В. Григорьева, В. Кампо, Н. Корниенко, В. Кравченко, М. Орзиха, В. Погорилко, М. Пухтинского, О. Фрицко, А. Ярмыша и др. Вместе с тем, отсутствие устойчивых традиций местного самоуправления и множество зарубежных его моделей обусловили появление в теории различных толкований природы и назначения муниципальной власти, что усложняет понимание его содержания, места и роли в системе публичной власти и народовластия. Представляется очевидным, что причиной незавершенности муниципальной реформы на протяжении более двадцати лет независимости, и, как следствие, отсутствия эффективного местного самоуправления в Украине, можно считать отсутствие четкой и научно обоснованной его теории. В этой связи вопрос природы местного самоуправления представляется особенно важным. Конечно, разное толкование природы местного самоуправления не изменяет его назначения, — решение вопросов местного значения¹. Но именно в юридической природе заложена главная проблема, — определение субъекта решения вопросов местного значения, круг этих вопросов, формы и методы их разрешения. И самое главное, об основаниях и объеме его правомочий. Эти вопросы в Украине становятся особенно актуальными в связи с идеей конституционно-правовой реформы и непосредственно касаются содержания и направлений муниципальной и административно-территориальной реформ.

Утверждая принцип народного суверенитета, Конституция Украины закрепила, что народ реали-

зует власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, и, таким образом, утвердила муниципальную власть как одну из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Специфика этой формы определяется ее субъектной, отраслевой (предметной), организационной и территориальной особенностями. По своей сути и в идеале местное самоуправление является проекцией народовластия на местный уровень, которое может быть названо властью громады (общины) — громадвластием, что также имеет две основные формы реализации: непосредственную и через самостоятельно создаваемые органы. Единство источника государственной и муниципальной власти обеспечивает тесную взаимосвязь между ними и значительное сходство форм реализации правомочий.

Как первичный субъект местного самоуправления территориальная община правомочна решать вопросы, отнесенные Конституцией Украины и соответствующими законами к компетенции местного самоуправления. В свою очередь, Закон Украины «О местном самоуправлении»² закрепляет конкретные полномочия органов и должностных лиц муниципальной власти и, таким образом, защищает сами общины (громады) от всевластия собственных органов и их должностных лиц (ведь органы местного самоуправления, также как и органы государственной власти обязаны действовать исключительно на основании, в границах полномочий и способами, определенными Конституцией и законами. Право государства устанавливать законодательные рамки для местного самоуправления основано на его суверенном статусе и исходит из его главной обязанности, — утверждать и обеспечивать права человека. При этом, по нашему мнению, не совсем точным является утверждение, что государство признает особенное право в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина, — право территориальной громады на местное самоуправление³. Для человека и гражданина такое право не является самоцелью, скорее это способ обеспечения ряда основных гражданских, политических, экономических, культурных и т.д. прав, а также способ обеспечения потребностей и интересов индивида и

² См.: Закон Украины «О местном самоуправлении» // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1997. — № 24. — С. 170.

³ Конституція України: Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін.. — Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 698.

¹ См.: Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. — Т. 2 / За загальною редакцією Ю.С.Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. — С. 674.

общества. Право на местное самоуправление — коллективное право, принадлежащее жителям соответствующей территориальной громады — носителям публичных (государственных и местных) интересов. В его основе — природное право человеческой общности на самоопределение в неких территориальных границах. В силу этого, территориальная громада является субъектом, который владеет определенным объемом правомочий в публичной сфере, что предопределяет ее потенциальную способность обеспечивать жизнедеятельность территориальной общности в целом и каждого ее члена через способность обеспечивать публичные интересы. Те сферы деятельности, которые территориальная громада неспособна охватить своим самоуправлением в силу объективной ограниченности ресурсами должны принадлежать управленческому воздействию территориальных общин высшего уровня, и, в конечном счете, — государству, суверенная власть которого потенциально владеет способностью обеспечивать в определенной мере нормальную жизнедеятельность общества, через свою исключительную способность обеспечивать общенародные (публичные) интересы. Другими словами, природа местного самоуправления предопределена самодостаточностью территориальной общности (громады) в обеспечении собственной жизнедеятельности и публичных интересов, — общенародного (государственного) и местного. Тот объем публичных услуг, который территориальная громада способна самостоятельно вырабатывать и предоставлять своим членам, она и должна обеспечивать. Чем больше объем публичных услуг и на высшем уровне способна предоставлять территориальная громада, тем лучше она способна обеспечивать публичные интересы, как общенародные, так и местные.

Подавляющее большинство украинских и российских юристов — специалистов в области местного самоуправления рассматривают его как форму реализации публичной власти — власти народа. С этой точки зрения местное самоуправление логично выступает формой реализации народного суверенитета. Но не только. Государственная власть в большинстве стран использует местное самоуправление как инструмент реализации государственных функций, а муниципальная власть в лице территориальных громад и их органов в свою очередь, старается решать публичные дела в соответствии с местными интересами. Таким образом, обеспечивается реализация публичных интересов на общегосударственном и местном уровнях, а муниципальная власть выступает также и средством обеспечения госу-

дарственного суверенитета. Поэтому крайне важно обеспечить гармоническое соединение полномочий органов государственной власти и субъектов муниципальной власти.

В юридической науке выделяют три основных модели взаимосвязи полномочий органов государственной власти и субъектов муниципальной власти и, соответственно, три подхода к определению юридической природы муниципальной власти: общинную (громадовскую), государственную (государственническую) и теорию муниципального дуализма⁴. Каждая из этих моделей имеет свои преимущества в обеспечении суверенитета государства и народа.

Теоретическую основу общинной (громадовской) модели составляют положения о природном праве общины, а само местное самоуправление толкуется как самостоятельная форма (вид) публичной власти (муниципальная или местная власть), субъектом которой является территориальный коллектив — элемент гражданского общества. С этой точки зрения местное самоуправление, его органы должны быть уполномочены на решение исключительно местных дел, а полномочия государственной власти должны реализовываться соответственно органами исполнительной власти. Эта теория берет свое начало в практике государственного строительства США. Она толкует местное самоуправление как производное и неотъемлемое от самой общины (громады), что должно признавать и гарантировать государство. Именно на основе этой концепции, по мнению А.В. Батанова (с которым мы абсолютно согласны), можно в полной мере осознать сущность местного самоуправления и муниципальной власти, что представляет собой легитимное, признаваемой и гарантируемое государством публично-самоуправленческое волеизъявление территориальной громады, органов и должностных лиц местного самоуправления касательно реализации их функций и полномочий, направленных на реализацию прав и свобод человека и гражданина и решение вопросов местного значения путем принятия и реализации правовых актов в порядке, предусмотренном Конституцией и законами Украины, а также нормативными актами местного самоуправления⁵.

⁴ См.: Ярмиш О.Н., Сergyogin В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. — Х., 2002. — С. 494.

⁵ См.: Батанов О.В. Муниципальная власть в Украине: проблемы теории та практики: Монографія / Відп. ред. М.О. Баймуратов. — К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. — С. 645.

Такая теоретическая модель заслуживает внимания с точки зрения утверждения народовластия, но ее нельзя считать совершенной в вопросах обеспечения верховенства государственной власти через возможную конкуренцию общегосударственных и местных интересов и компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме этого, ее внедрение в структуру публичной власти имеет смысл и возможно при условии высокого уровня правовой культуры и правового сознания населения, а также при условии его высокой социальной и политической активности. И все же такой поход к организации местного самоуправления является наиболее желательным с точки зрения реализации народного суверенитета. В нем в наибольшей мере заложены потенциальные возможности для проявления народного волеизъявления и защиты общественных интересов на местном уровне.

Государственная (государственническая) теория толкует местное самоуправление как одну из форм децентрализации государственной власти (децентрализованной формой государственного управления⁶) на уровне территориальных коллективов, правоспособность которых является производной от государства. Эта теория нашла свое отражение в Европейской хартии местного самоуправления⁷. Преимущества этой модели местного самоуправления для обеспечения верховенства государственной власти являются очевидными, поскольку она позволяет органично вписать местное самоуправление в механизм народовластия (его основа в той власти, источником которой есть народ, а не его отдельная часть — община (громада). А определенный в законе объем полномочий местного самоуправления является отражением государственной воли всего народа и утверждением верховенства государственной власти. Но с точки зрения последовательного обеспечения народовластия на местном уровне как право- и дееспособности территориальных общин этот поход является, очевидно, ограничительным и отрицающим право- и дееспособность местных общин. Кроме того, такая модель ограничивает инициативу территориальных общин, усложняет разрешение конфликтов между общегосударственными и местными интересами, например, при внедрении на общегосударственном уровне реформ, которые сложно реализовать на местном уровне в интересах территориальных громад.

⁶ См.: Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. - № 3. – С. 51.

⁷ См.: Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування в Україні / Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М.Тодики. – К., 1999. – С. 353.

Теория муниципального дуализма — третья из основных теорий, толкующих природу местного самоуправления на основе синтеза идей громадовской и государственной теорий муниципальной власти. Сторонники этой модели местного самоуправления считают, что органы муниципальной власти, исполняющие государственные функции, выступают органами государства, а в хозяйственной и общественной сферах, где они выполняют собственные функции, — являются независимыми от государства. Соответственно, органы местного самоуправления реализуют собственные и делегированные полномочия. При решении собственных дел органы местного самоуправления действуют самостоятельно и независимо от государственных органов, а при реализации делегированных полномочий — под надзором соответствующих государственных органов. Эта модель является наиболее рациональной, поскольку синтезирует преимущества ее составляющих. С этим, очевидно, связана ее распространенность в мире. Но и она не лишена противоречий, поскольку таит в себе основания для конфликта общегосударственных и местных интересов и нарушения верховенства государственной власти через признание независимых от нее центров власти. Хотя эти недостатки не абсолютны и государство не ограничено в выработке механизмов их преодоления. Если исходить из того, что местное самоуправление — это не только форма самоорганизации населения для решения местных вопросов, но и форма осуществления публичной власти народа, что муниципальная власть и государственная власть — это формы публичной власти, власти народа⁸, то оснований для «конфликта» между разными формами публичной власти вообще не должно быть.

В целом, идея местного самоуправления не очерпывается названными моделями в чистом виде, ибо конструирование моделей предполагает выделение главного и сознательное оставление без внимания второстепенного, что делает модель проще ее реального объекта. Специфику последнего определяет множество факторов (исторических, демографических, географических, а особенно политических и правовых), которые усложняют возможность его размещения в той или иной классификационной группе (отнесение к какой-либо модели). И все же необходимо учитывать, что основу любой конструкции (модели) всегда составляет некий общий, основной принцип. Современные теории местного самоуправ-

⁸ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 89.

ления призваны решить одну (общую) проблему — децентрализации и деконцентрации государственной власти на местах. И, вместе с тем, ни одна из них не направлена непосредственно на утверждение народовластия на местном уровне. В этом, на мой взгляд, проявление противоречия между государственным и народным суверенитетом, верховной властью государства и местной публичной властью. Поскольку, чем больше централизации, тем больше тяготения к авторитаризму и меньше возможностей для демократии. Чем больше децентрализации и очагов, стремящихся к независимости, тем меньше иерархичности между ними и сложнее обеспечивать единство и верховенство государственной власти. Поэтому необходимо рациональное соединение прав, обязанностей и реальных возможностей местного самоуправления как формы местного народовластия и народовластия в масштабах государства, осуществляемого через органы государственной власти, что позволит лучше согласовывать общегосударственные и местные интересы и в большей мере утверждать права и свободы человека на всех уровнях властеотношений в государстве.

На пороге очередной конституционной реформы в Украине усилилась актуальность проблемы выбора модели местного самоуправления, способной обеспечить его реальное функционирование и гарантирование.

Европейские государства, в том числе, Украина, обязались выстраивать свои модели местного самоуправления в соответствии с положениями Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., которая подписана от имени Украины 6 ноября 1996 г. в Страсбурге и ратифицирована Верховной Радой Украины Законом Украины № 452/97-ВР от 15 июля 1997 г. В преамбуле названной Хартии как общедемократический принцип утверждается право граждан участвовать в управлении делами государства, и, что это право непосредственно может быть реализовано на местном уровне.

При этом, как vyplывает из ст. 12, следование положениям Хартии не означает абсолютной унификации модели муниципальной власти, поскольку участие в ней предполагает выполнение обязательств не менее чем по 20 пунктам части первой документа, в том числе, у государства остается право выбора по десяти пунктам. Украина подписала Хартию без оговорок, тем самым взяла на себя обязательство внедрять ее в свое законодательство в полной мере.

Для последовательного внедрения принципа народного суверенитета и обеспечения реального народовластия необходимо, на мой взгляд, добиться соеди-

нения народнической по своей сути (общинной, громадской) идеи — модели местного самоуправления с требованиями Европейской хартии местного самоуправления. И особых противоречий, как представляется, здесь возникать не должно.

Такого соединения можно достичь путем более четкого определения и законодательного регулирования форм народовластия на местном уровне: непосредственного волеизъявления граждан (на определенном территориальном уровне) и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом синтез форм местной демократии должен служить обеспечению публичных интересов, — общенародного и местных интересов территориальных общин и гарантировать публичную природу муниципальной власти.

При всей необходимости усовершенствования форм публичного самоуправленческого волеизъявления необходимо помнить о его границах, о подзаконном и подконтрольном характере муниципальной власти, что, прежде всего, связано с вопросами ответственности ее субъектов. Следует отметить, что конституционные акты многих государств, независимо от устанавливаемых в них моделей муниципальной власти, не обходят вниманием вопросы подконтрольности и ответственности органов муниципальной власти. И это закономерно, поскольку реализуемые органами местного самоуправления функции имеют жизненно важный характер не только для местных общин (в силу обеспечения через них местных публичных интересов), но касаются и общенародных, общегосударственных интересов. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления основан на верховенстве государственной власти, а его целью является не только законность их деятельности и содействие проведению единой государственной политики, но направлен и на защиту граждан от возможных злоупотреблений субъектов муниципальной власти, что прямо vyplывает из необходимости утверждения и обеспечения государством прав человека. Законодательство ряда современных государств наделяет верховную власть правом применения разнообразных санкций к подконтрольным субъектам муниципальной власти. Такими санкциями могут быть: роспуск муниципалитетов и передача их функций органам, назначаемым правительством, принудительная отставка муниципальных служащих и др. Возможность роспуска представительных органов муниципальной власти предусмотрена в законодательстве многих современных государств. При этом право применения подобной санкции может при-

надлежать президенту (например, в Казахстане), монарху (Великому герцогу Люксембургскому), парламенту (в Латвии), правительству (в ряде земель Германии, в частности, в Северной Рейн-Вестфалии, Рейланд-Пфальце).

Статья 143 Конституции Украины предусматривает, что органы местного самоуправления в вопросах реализации ими полномочий исполнительной власти подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти. Статья 144 Конституции Украины закрепляет основы судебного контроля за соответствием решений органов местного самоуправления Конституции и законам Украины. Судебный контроль за деятельностью органов местного самоуправления существует в большинстве демократических государств, независимо от реализуемой в них модели муниципальной власти. Конституция Украины в ст. 145 как гарантию местного самоуправления, в том числе, деятельности его органов, утвердила возможность его судебной защиты, что целиком соответствует Европейской хартии местного самоуправления.

Проблема судебной защиты прав и интересов местного самоуправления является многоаспектной. В научной литературе отмечается, что она охватывает разные направления правоохранительной и правозащитной деятельности, что обусловлено потребностями защиты прав субъектов местного самоуправления в разнообразных правовых отношениях, — в конституционных, в административных, в гражданских⁹, а также в земельных, хозяйственных и, особенно, в финансовых (бюджетных). Но главное, что эта гарантия может реально действовать исключительно при условии функционирования эффективной системы органов судебной власти, способной обеспечить всем субъектам местного самоуправления и гражданам доступ к правосудию и судебную защиту их прав.

Библиографический список:

1. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. — Т. 2 / За загальною редакцією Ю.С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. — 800с.
2. Закон Украины «О местном самоуправлении» // Ведомости Верховной Рады Украины, 1997, № 24, ст. 170.
3. Конституція України: Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В.Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін.. — Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — 808с.

⁹ См.: Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол.монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — С. 628.

Наконец, проблема обеспечения материальных гарантий местного самоуправления для Украины является одной из наиболее актуальных. При том, что в ст. 142 Конституции Украины закреплена материальная основа местного самоуправления в виде движимого и недвижимого имущества, доходов местных бюджетов, других денежных средств, земли, природных ресурсов, находящихся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объектов их общей собственности, находящихся в управлении районных и областных советов, полномочия муниципальной власти на практике значительно ограничены вследствие несовершенства законодательства, регулирующего данные сферы общественных отношений.

Реформа местного самоуправления в Украине невозможна без учета других аспектов территориальной организации публичной власти — гармонического соединения реформы административно-территориального устройства и местного управления с местным самоуправлением. Эти вопросы в комплексе должна решить конституционно-правовая реформа. В этой связи хочется отметить, что если рассматривать местное самоуправление как способ и форму реализации народного суверенитета, необходимо доверие со стороны государства к местным инициативам, к их возможностям распоряжаться бюджетными средствами. Это будет способствовать рациональному соединению потенций государственного управления и местного самоуправления. Только при условии объединения широких прав органов местного самоуправления и государственного контроля, местная публичная власть будет способной реализовывать природные возможности народного суверенитета как реального народовластия, что является признаком демократической организации власти в государстве.

4. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — Х.: Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. — 653с.
5. Батанов О.В. Муниципальная власть в Украине: проблемы теории та практики: Монография / Відп.ред. М.О. Баймуратов. — К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. — 656 с.
6. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. — 2002. — № 3. — С. 48-54.
7. Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М.Тодики. — К.: Український центр правничих студій, 1999. — 376с.
8. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юрист, 1997. — 428с.
9. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол.монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 864.

References (transliteration):

1. Konstitutsiyne pravo Ukraïni. Akademichniy kurs: Pidruchnik: U 2 t. — T.2 / Za zagal'noyu redaktsieyu Yu.S. Shemshuchenka. — K.: TOV «Vidavnitstvo «Yuridichna dumka», 2008. — 800s.
2. Zakon Ukrainy «O mestnom samoupravlenii» // Vedomosti Verkhovnoy Rady Ukrainy, 1997, № 24, st.170.
3. Konstitutsiya Ukraïni: Naukovo-praktichniy komentar / V.B. Aver'yanov, O.V.Batanov, Yu.V.Baulin ta in.; Red.kol. V.Ya. Tatsiy, Yu.P. Bityak, Yu.M.Groshevoy ta in.. — Kharkiv: Vidavnitstvo «Pravo»; K.: Kontsem «Vidavnichiy Dim «In Yure», 2003. — 808s.
4. Yarmish O.N., Ser'ogin V.O. Derzhavne budivnitstvo ta mistseve samovryaduvannya v Ukraïni: Pidruchnik. — Kh.: Vid-vo Natsional'nogo un-tu vnutrishnikh sprav, 2002. — 653s.
5. Batanov O.V. Munitsipal'na vlada v Ukraïni: problemi teorii ta praktiki: Monografiya / Vidp.red. M.O. Baymurotov. — K.: Vidavnitstvo «Yuridichna dumka», 2010. — 656s.
6. Shapoval V.M. Sutnisni kharakteristiki mistseвого samovryaduvannya // Pravo Ukraïni. — 2002. — № 3. — S. 48-54.
7. Konstitutsiyne pravo Ukraïni / Za red. V.Ya. Tatsiya, V.F. Pogorilka, Yu.M. Todiki. — K.: Ukraïns'kiy tsentr pravnichikh studiy, 1999. — 376s.
8. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii: Uchebnik. — M.: Yurist', 1997. — 428s.
9. Aktual'ni problemi stanovlennya ta rozvitku mistseвого samovryaduvannya v Ukraïni: Kol.monografiya / V.O. Antonenko, M.O. Baymurotov, O.V. Batanov ta in.; Za red.: V.V. Kravchenka, M.O. Baymurotova, O.V. Batanova. — K.: Atika, 2007. — 864.