



*М. А. Баймуратов*

*В. А. Григорьев*

# **МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ:**

**актуальные проблемы  
становления и развития  
в Украине**

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ УКРАИНЫ

-----

Одесская национальная юридическая академия

**М. А. Баймуратов,  
В. А. Григорьев**

**Муниципальная  
власть:**

актуальные проблемы  
становления и развития  
в Украине

Одесса  
«Юридична література»  
2003

ББК 67.401(4Укр)

Б184

УДК 352(477)

В монографии исследуются актуальные проблемы становления и развития публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине. Анализируются концептуально-конституционные аспекты этого процесса, рассматриваются субъектно-объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине, а также социально-правовые факторы, позитивно влияющие на процесс становления конституционной власти.

Издание рассчитано на научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, депутатов советов всех уровней, государственных служащих и служащих органов местного самоуправления, а также всех интересующихся муниципальной проблематикой.

Рецензенты:

*Пахомов И. Н.*, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой правоведения Одесского экономического университета, Заслуженный деятель науки и техники Украины, академик Украинской академии наук национального прогресса;

*Фрицкий О. Ф.*, д-р юрид. наук, профессор кафедры теории государства и права Академии адвокатуры, Заслуженный деятель науки и техники Украины, академик Международной Славянской академии

Рекомендовано к печати решением ученого совета  
Одесской национальной юридической академии.

*Протокол № 9 от 05.07.2002 г.*

Б 1203020200-003 Без объявл.  
8104-2003

ISBN 966-8104-05-6

© М. А. Баймуратов,  
В. А. Григорьев, 2003

Принятие Конституции Украины 1996 года стало важнейшим историческим событием на пути построения Украиной демократической, правовой государственности. Становление в Украине суверенного, независимого, демократического, социального, правового государства (ст. 1 Конституции Украины) объективно актуализовало не только признание, но и послужило нормативным основанием научной и прагматической легализации публичной власти (ст. 5 Конституции Украины). Конституционное правоположение о том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ», и что «народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления», явилось нормативной и методологической базой для конституирования и правовой идентификации публичной власти и ее институционализации на публичную государственную и публичную самоуправленческую (муниципальную) власти.

Следует указать, что если существование публичной власти признавалось в советской правовой доктрине, то положения о ее структурировании и выделении в качестве самостоятельной публичной самоуправленческой власти выдвигались философами, обществоведами и юристами только применительно к формированию самоуправленческих начал народовластия и функционированию государственности в коммунистической перспективе.

Становление современного подхода к конституированию публичной самоуправленческой (муниципальной) власти неразрывно связано с демократизацией государственной и общественной жизни, с развитием в Украине гражданского общества и правового государства, что привело к самоограничению государственной власти и признанию, легализации государством иных, негосударственных интересов, которые продуцируют локальные сообщества. Эти глубинные процессы привели к модификации и коренной перестройке отношений в системе координат «государство — гражданин», при которой начинает изменяться доминирующая роль государства, сужается сфера его влияния на определение и формирование поведенческих установок личности, расширяются возможности выбора последней своего поведения в условиях пра-



восвободного пространства, образуемого гражданским обществом. Как отметил в своем выступлении «Не человек для государства, а государство для человека — новая формула общественных отношений» на торжественном заседании по случаю создания Конституционного Суда Украины 18 октября 2001 года Президент Украины Л. Д. Кучма, «в конституционных предписаниях заложена принципиально новая модель общественных отношений, которая существенно отличается от той, по которой мы жили долгое время. Не человек для государства, а государство для человека — вот квинтэссенция этой формулы. И она должна постоянно и целеустремленно внедряться в жизнь» [1]. Наиболее ярко эта тенденция проявляется при конституировании публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в процессе институционализации и функционирования системы местного самоуправления.

Следует констатировать, что в настоящее время сложность и противоречивость процессов становления локальной демократии обуславливают неоднозначное, амбивалентное отношение к ней государства. С одной стороны, имеет место позитивное отношение — признание, легализация, нормативная регламентация и гарантирование местного самоуправления (ст. 7, Раздел XI Конституции Украины, профильное законодательство, международные договоры), принятие целого ряда важнейших документов, направленных на институционализацию местного самоуправления в Украине, в которых, в частности, в Указе Президента Украины «О государственной поддержке развития местного самоуправления в Украине» от 30 августа 2001 года, определяется, что такое развитие «является на современном этапе одним из приоритетнейших направлений государственной политики Украины» [2], с другой — наблюдается «вариабельность централистских тенденций» [3], существенно затрудняющая продуктивные процессы развития системы местного самоуправления, становление территориальной громады как его первичного субъекта, формирования компетенционной базы субъектов местного самоуправления, нормативное определение и закрепление его объектного состава и, в конечном итоге, конституирование самой публичной самоуправленческой (муниципальной) власти.

Вхождение Украины в Совет Европы — крупнейшую международную межправительственную организацию континента, объективно обусловило реализацию ею целого ряда обязательств, взятых при подписании международных договоров рамочного характера, разработанных государствами-членами этой организации, в том числе и в сфере становления и развития местного самоуправ-

ления на своей территории. Важнейшие из них, имеющие характер фундаментальных принципов организации и функционирования местного самоуправления, нашли свое закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении 1985 г. и носят характер международных стандартов конституирования муниципальной демократии, публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. Ратификация 15 июля 1997 года Верховной Радой Украины Европейской Хартии о местном самоуправлении стала не только формальным актом признания таких стандартов, но и наложила на наше государство международные обязательства по их практической реализации, тем более, что согласно ст. 9 Конституции Украины, Хартия стала частью ее национального законодательства, приобретя, таким образом, силу действующего законодательного акта.

## **Раздел 1.**

# **Концептуально-конституционные основы становления публичной самоуправленческой власти в Украине**

---

### **1.1. Понятийная характеристика и нормативно-правовая регламентация процессов становления и развития публичной власти**

Для более полного уяснения понимания и характера публичной власти представляется необходимым раскрыть ее основные признаки и дать дефинитивную характеристику.

Власть — неотъемлемое свойство политически организованного общества. Политическая и юридическая науки подробно анализируют вопросы сущности власти, ее природы как особого социального феномена, обладающего своими специфическими внутренними чертами. При определении власти следует учитывать множественность ее проявлений (форм). Традиционно различают: родоплеменную власть, власть общины, родительскую, церковную, политическую (государственную), экономическую, власть различных общественных объединений [4]. Каждая из этих разновидностей власти отличается специфическими свойствами и особенностями. Но существуют общие черты, синтез которых позволяет отнести все эти виды к общественной, социальной власти, определить ее и дать ей характеристику как общей социальной категории.

Следует отметить, что мыслители, государственные и политические деятели прошлого и настоящего в своих рассуждениях о государстве так или иначе, но всегда акцентировали внимание на его особенностях и чертах. И подавляющее большинство из них, отличая государственную организацию социальной жизни от догосударственной или негосударственной (общественные объединения: политические партии, общественные организации, движения и пр.), отмечало наличие выделенного из общества и нередко стоящего над ним аппарата власти и управления. Этот аппарат состоит из особого слоя людей, основным занятием которых является выполнение властных и управленческих функций. Таким образом, эти субъекты не производят непосредственно ни материальных, ни ду-

ховных благ, они занимаются лишь управлением социально значимыми делами. Свои должности эти люди занимают путем избрания, назначения, наследования или замещения. Общеизвестно, что основными составными частями этого управленческого аппарата являются органы государственной власти и государственного управления, суда, прокуратуры и др. Первичным звеном государственного аппарата выступает государственный орган (орган государства).

Важнейшей отличительной чертой государства является наличие, наряду с аппаратом власти и управления, аппарата принуждения. Он состоит из особых отрядов вооруженных людей в виде армии, полиции, разведки, контрразведки, а также в виде всякого рода принудительных учреждений (тюрьмы и т. п.). Именно этот симбиоз аппарата управления с особыми отрядами вооруженных людей в литературе нередко называют публичной властью, придавая ей первостепенное значение [5].

Следует указать, что в научной литературе нет одинакового понимания и толкования термина «публичная власть». Как правило, ее рассматривают в качестве одного из важнейших признаков государства. Иногда — даже в качестве синонима государства. Но, несмотря на подобные расхождения, все авторы едины в том, что наличие публичной власти имеет принципиальный характер для любой государственной организации, качественно отличающейся от догосударственной, первообщинной организации общества. Кроме того, они напрямую связывали реализацию публичной власти с осуществлением собственно власти — возможности управлять, командовать, распоряжаться людьми, материальными объектами, территориями посредством авторитета, слова, акта, действия, в том числе принуждения [6].

Действительно, в условиях первобытного строя власть имела общественный характер. Она целиком и полностью совпадала непосредственно с населением. В обществе не было людей, которые бы не занимались производительным трудом, а только властвовали и управляли. Непосредственно производительный труд органически сочетался и совмещался с управленческим трудом. Властные функции по управлению делами рода, племени, союза племен, фратрии и других объединений, существовавших в рамках первобытно-общинного строя, осуществлялись не выделяющимися из общества и не ставящими себя над ним людьми, как это имеет место в условиях государственной организации, а непосредственно самими, занятыми производительным трудом взрослыми членами этого общества.

Властные функции осуществлялись как через систему органов самоуправления — советы родов, фратрий, племен и др., так и непосредственно, путем участия в собраниях родовых и иных объединений. Старейшины родов, военачальники, жрецы и другие лица, осуществлявшие властные функции, были выборными и сменяемыми. Они избирались из числа самых уважаемых членов рода. В отличие от государственных чиновников, за которыми стоит государство с его разветвленным аппаратом и принудительными органами, любой вождь, жрец или старейшина рода опирался лишь на моральный авторитет, уважение и поддержку со стороны членов этого объединения.

Вместе с тем, общественная власть, возникшая и укрепившаяся в условиях первобытного общества, основанного на материальном и социальном равенстве всех его членов, уже не могла функционировать и на более поздних этапах, в условиях расколотого по материальному и другим признакам общества на имущие и неимущие классы, социальные слои и группы. Эта власть неизбежно должна была быть заменена публичной властью.

Последняя, как отмечалось в научной литературе, «существует в каждом государстве. Она состоит не только из вооруженных людей, но и из вещественных придатков, тюрем и принудительных учреждений всякого рода, которые были неизвестны родовому обществу. Эта власть может быть весьма незначительной, почти незаметной в обществах с еще неразвитыми классовыми противоречиями... Но она усиливается по мере того, как обостряются классовые противоречия государства и по мере того, как соприкасающиеся между собою государства становятся больше и населеннее» [7].

Необходимо отметить, что, распространяясь и охватывая своими велениями все общество, публичная власть всегда и во всех государствах обслуживала в первую очередь интересы господствующих кругов. При этом она неизменно выступала между противостоящими друг другу классами в виде яблока раздора. «Жажда власти, — писал в связи с этим древнеримский историк Тацит, — с незапамятных времен присущая людям, крепла вместе с ростом Римского государства и, наконец, вырвалась на свободу. Пока римляне жили скромно и неприметно, соблюдать равенство было нетрудно. Но когда весь мир покорился римлянам, а государства и цари, соперничавшие с ними, были уничтожены, то для борьбы за власть открылся широкий простор. Вспыхнули раздоры между Сенатом и плебсом; то буйные народные трибуны, то властолюбивые консулы одерживали верх друг над другом.

На форуме и на улицах Рима враждующие стороны пробовали силы для грядущей гражданской войны. Вскоре вышедший из плебейских низов Гай Марий и кровожадный аристократ Луций Корнелий Сулла оружием подавили свободу, заменив ее самовластием» [8].

Практически такому же экономическому, материальному фактору в вопросе о сущности властеотношений отводилась решающая роль в юридической науке советского периода. Доказывалось, что «властеотношения коренятся в производственных отношениях, последние определяют их волевое содержание и целенаправленность...» [9].

Однако научная позиция материальной обусловленности власти не являлась доминирующей. В российской юридической школе, например, существовало направление, сторонники которого видели реальный базис, созидающий силу власти не в материальных условиях, а в психологических факторах. Известный русский ученый Н. М. Коркунов, рассматривая понятие «государственного властвования», писал, что «властвование не предполагает непременно властвующую волю». По его мнению, основой власти является сознание зависимости со стороны подвластного, причем именно сознание, а не существующая реальность такой зависимости, «в степени сознания зависимости — мера и граница власти государства». Подводя итог, ученый указывал, что «государственная власть — это сила, обусловленная сознанием зависимости от государства» [10].

В условиях демократизации общественной и государственной жизни, становления и развития гражданского общества и правовой, демократической государственности, многие специалисты начинают отождествлять публичную власть с властью политической, обладающей полномочиями и осуществляющей деятельность по управлению обществом и государством, носящей социально-регулятивный и даже синергетический характер. Прежде всего, большинству взглядов на власть присуща ее характеристика «как авторитета, обладающего возможностью заставить повиноваться, подчинить своей воле других людей» [11].

Вместе с тем, авторские дефиниции власти отличаются как по глубине, так и по приоритетам в объектно-субъектных характеристиках. Так, Е. А. Тихонова, трактуя власть в расширительном аспекте, определяет ее как «способность индивида или группы лиц направлять деятельность других лиц и объединений, обеспечивать единое управление человеческим коллективом...» [12], М. И. Байтин, давая власти более широкое политологическое определение,



формулирует ее как «соответствующее характеру и уровню общественной жизни средство функционирования всякой социальной общности, заключающееся в отношении подчинения воли отдельных лиц и их объединений руководящей в данном сообществе воле» [13]. А. Е. Козлов понимая власть более упрощенно, но и более технологически, процессуально, определяет ее как «возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо, подчинять своей воле других» [14].

Давая широкое понимание политической власти, С. А. Авакьян отмечает, что это в значительной мере государственная власть, т. е. управление делами государства и общества через систему государственных органов с участием в этом процессе также негосударственных организаций, использующих те или иные средства влияния на государственные органы, а через них — на управление государством и обществом [15]. Вместе с тем, несмотря на его системный подход к пониманию политической власти, он же дает, как представляется, не только весьма расширительную, но и достаточно утилитарную, даже примитивную характеристику публичной власти, отделяя ее от власти политической, под которой, в отличие от первой, понимает власть, осуществляемую в обществе и адресованную широким массам [16].

Таким образом, признавая власть в качестве социального явления, объективно необходимого регулятора общественных отношений, характеризующегося способностью и реальной возможностью социального субъекта осуществлять свою волю, используя для этого специальные средства (необходимые ресурсы, закон, авторитет, силу, принуждение, традиции, обычаи и т. д.), многие ученые «уходят» от дефинитивного определения публичной власти, либо понимают ее весьма упрощенно только на «идеальном» или прикладном, инструментальном уровнях, как проявление власти политической, «размывая», тем самым, систему взаимодействия социальных субъектов, складывающуюся в условиях демократизации общественной и государственной жизни. И это при том, что именно в этих условиях методы и формы осуществления власти претерпевают существенную трансформацию, при которой изменяются как ее акценты, так и собственно ее характеристики — власть выступает уже не как сочетание отношений «господства-подчинения», а как «оптимальное руководство — компромиссное подчинение» [17].

Такое положение, думается, актуализирует не только необходимость выработки дефинитивного определения публичной власти, но и его интерпретацию с позиций модификации качества самой

власти, реализуемой в условиях «социального партнерства» ее субъектов.

Конечно же, власть, распространяющаяся на всех членов общества («publicum»), а не на отдельную личность, обладающая таким свойством как всеобщность, носит общественный характер, т. е. является публичной. Эта власть распространяется по территориальному принципу, ей подчиняются все, кто находится на определенной территории. И в этом смысле общественная власть практически тождественна «публичной власти».

Следует заметить, что термин «публичная власть» длительное время не использовался в отечественной юридической науке. К. Маркс и Ф. Энгельс в своих произведениях употребляли его применительно к государственно оформленному обществу, определяя государственную власть как «особую публичную власть», обладающую отличительными признаками [18]. В дальнейшем В. И. Ленин в своих работах избегает термина «публичная власть», заменяя его термином «общественная власть», даже цитируя К. Маркса и Ф. Энгельса [19].

Современные авторы, в частности Б. А. Страшун, этимологически определяя «публичную власть» как власть общественную, государственную, официальную, понимают ее терминологически в нескольких значениях: 1) как систему полномочий по управлению общественными делами, обеспечиваемую в случае необходимости принудительным исполнением решений, которые приняты в осуществление этих полномочий; 2) во множественном числе термин «публичная власть» в конституциях некоторых государств, преимущественно принадлежащих к романской системе права (например, Испании), употребляется для родового обозначения органов государственной власти и органов самоуправления, главным образом местного [20].

Далее, давая структурную характеристику такой власти, эти авторы отмечают, что в зависимости от уровня управления публичная власть осуществляется либо государством в лице его органов (государственная власть), либо самоуправляющимися публичными корпорациями в лице их органов в отношении установленного законом круга ведения (среди публичных корпораций следует, прежде всего, выделить территориальные — местное самоуправление). В отдельных случаях акты публичной власти могут приниматься прямым народным голосованием на собраниях граждан в небольших общинах или референдумом [21].

Другие авторы, в частности, С. А. Авакьян, придают последнему аспекту в легитимации и функционировании публичной власти

решающее значение, фактически отождествляя ее с народовластием. Власть народа — это публичная власть: целью ее осуществления является общественное благо (иначе говоря — публичный интерес); она обращена ко всему обществу и каждому его члену; всем доступна (каждый человек вправе участвовать в реализации тех или иных функций и форм власти) [22].

В этой связи представляется своевременным и необходимым сделать акцент на нормативную основу народовластия. Народовластие, как принадлежность всей полноты власти народу, отражена во многих статьях Конституции Украины, прежде всего — в ст. 5, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является ее народ. Право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами. Никто не может узурпировать государственную власть [23].

Народный суверенитет (суверенитет, верховенство народа) означает, во-первых, принадлежность народу всей полноты власти в данной стране, во-вторых, возможность осуществления народом принадлежащей ему власти как напрямую — непосредственно, так и опосредованно — через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Такое структурирование публичной власти через ее осуществление народом посредством различных организационных и организационно-правовых форм нашло свое закрепление в ч. 2 ст. 5 Конституции Украины — «Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления».

Таким образом, в зависимости от субъекта осуществления публичной власти, можно констатировать, что она осуществляется: народом в целом, его частью, проживающей на соответствующей территории, избранными народом представителями, сформированными им и производными от последних органами.

Отсюда осуществлять народовластие, реализовывать публичную власть — значит управлять делами общества, государства, отдельных территорий, объединений людей; совершать действия и добиваться желаемого поведения (результата) во имя определенных целей.

По мнению С. А. Авакьяна, власть народа (публичная власть) осуществляется в трех основных формах:

1) в форме государственной власти, суть которой выражается в принятии актов (совершении действий), имеющих государственно-обязательную силу, обеспечиваемых авторитетом, организационными

мероприятиями, а если необходимо — то и принуждением со стороны государства. В отличие от общественной власти она распространяется на всех граждан. Государственная власть осуществляется непосредственно народом или органами государственной власти.

Высшим выражением непосредственного (прямого) осуществления государственной власти народом в Украине являются референдум (народное голосование), выборы единственного органа законодательной власти Украины (Верховной Рады Украины), а также главы государства — Президента Украины. При этом органы государственной власти, осуществляющие власть народа, делятся на три вида — органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти;

2) в форме общественной власти как объединения отдельных групп граждан (нередко массовых) внутри политических партий, иных общественных организаций и движений, религиозных общин, семьи, трудовых коллективов, при проведении совместных акций (митинг, собрание, демонстрация и др.).

В Украине, согласно ст. 36 Конституции, граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и иных интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей.

Члены и участники общественных формирований, совместных акций добровольно подчиняются коллективно установленным правилам, опираются на методы общественного воздействия. Даже если здесь и прибегают к принуждению, то оно исходит не от государства и его органов. Оно состоит лишь в организационных мерах, применяемых к определенным физическим субъектам (исключение из объединения, общественное порицание и т. п.).

3) имеет место смешанная общественно-государственная форма в виде власти местного самоуправления. По убеждению С. А. Авакьяна, местное самоуправление — это форма народовластия, обеспечивающая населению возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, т. е. управлять своей жизнью и делами на соответствующей территории. Оно реализуется на собраниях (сходах) граждан по месту их жительства либо на местных референдумах. Вопросы местного значения могут решаться избранными представительными органами местного самоуправления и его должностными лицами.

С. А. Авакьян полагает, что общественная (негосударственная) природа местного самоуправления проявляется только при решении им вопросов сугубо местного значения, хотя его решения имеют обязательный характер для населения на данной территории. Вместе с тем, согласно Конституции Украины (ч. 3 ст. 143), как и Конституции РФ (ч. 2 ст. 132) [24] органам местного самоуправления могут предоставляться отдельные полномочия органов исполнительной власти. При их осуществлении акты органов местного самоуправления обеспечиваются государственно-обязательной силой. Совокупное осуществление двух видов задач, по мнению С. А. Авакьяна, и делает власть местного самоуправления смешанной общественно-государственной формой публичной власти народа [25].

Из анализа указанной системы структурирования публичной власти можно сделать вывод о том, что она осуществляется не только государством, но и другими негосударственными самоуправляющимися системами. Отсюда с неизбежностью следует методологический вывод, что система публичной власти есть совокупность власти государственной и власти самоуправленческой.

Необходимо, однако, иметь в виду, что при всем единстве публичной власти (задачи, цели) наблюдается существенное различие в ее субъектном составе — если публичная государственная власть исходит непосредственно от государства и реализуется только при его прямом или косвенном участии, то публично-самоуправленческая власть осуществляется специальным субъектом, который имеет специальный объект управления и другие имманентные свойства, характеризующие такую власть именно как власть.]

В этом отношении представляет прагматический интерес анализ понятия «территориальное устройство» («территориальная организация») государства. По мнению И. А. Алебастровой, он страдает существенным недостатком, так как не дает представления о том, что в рамках территории многих современных государств существует не только власть самого государства, но и власть относительно обособленных частей его территории, прежде всего, как она отмечает, субъектов федерации, автономных и муниципальных единиц [26], т. е. фактически, уже даже на теоретическом уровне это не способствует определению структурирования публичной власти. Поэтому, как она справедливо полагает, данное понятие можно использовать лишь только для характеристики власти самого государства по отношению к частям своей территории, но отнюдь не для объяснения роли публичной власти самих этих территориальных частей территории государства.

Вместе с тем, в учебнике «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» под редакцией Б. А. Страшуна предложен термин «территориальная организация публичной власти» [27]. И хотя его дефинитивное определение в учебнике не дается, в содержании же соответствующей главы рассматриваются вопросы взаимоотношений между государственной властью в целом и властью отдельных частей территории государства, а также устройство публичной власти в территориальных единицах государства (субъектах федерации, в автономных единицах и на локальном уровне).

Представляется, что при таком «наполнении» понятие «территориальная организация публичной власти» превращается в конгломерат разнородных явлений, имеющих, применительно к проблематике предпринятого исследования, как позитивный, так и негативный аспекты. Позитив видится, прежде всего, в том, что проблема находит свое выражение в виде структурирования вертикальных взаимоотношений между различными уровнями публичной власти, а негатив — в том, что она искусственно объединена с проблематикой горизонтальных связей, складывающихся между различными элементами публичной власти одного уровня.

Кроме того, понятие «территориальная организация публичной власти» без указания о том, что речь идет о ее организации внутри государства, порождает ложное впечатление о том, что им охватываются и международно-правовые аспекты организации публичной власти (действительно, межгосударственные объединения осуществляют ряд функций публичной власти).

Отсюда, представляется, что наиболее оптимальным для характеристики территориального аспекта организации власти внутри каждой отдельно взятой страны является понятие «территориальная организация (или территориальное устройство) публичной власти в государстве» при условии его разграничения с понятием «органы публичной власти в государстве» включив в первое из них систему вертикальных отношений публичной власти, существующих в рамках того или иного государства, а во второе — систему организации и взаимоотношений между различными ветвями публичной власти на каждом из ее уровней, то есть самого государства, субъектов федерации, автономных образований, местных территориальных единиц и иных территориальных образований, входящих в состав территории данного государства.

Таким образом, территориальное устройство (территориальная организация) публичной власти в государстве можно трактовать как систему взаимоотношений между различными уровнями пуб-



личной власти в государстве, то есть государством в целом и отдельными частями его территории, а точнее — между центральной властью государства и властями его различных территориальных составляющих, а также между властями самих этих территориальных частей государства.} Понятие же «территориальная организация государства», как правильно отмечает И. А. Алабастрова, следует понимать лишь как элемент более широкой категории «территориальная организация публичной власти в государстве» и подразумевать под ним систему взаимоотношений, складывающихся между государством в целом и наиболее крупными частями его территории, на которые оно непосредственно делится [28].

Следует отметить, что все указанные выше понятия, связанные с характеристикой взаимоотношений разных уровней публичной власти в пределах территории государства, являются в основном доктринальными и имеют преимущественно теоретический характер, так как конституции и законодательство государств мира используют их достаточно редко. Среди немногочисленных примеров современного зарубежного опыта их официального применения можно назвать Конституцию Польши 1997 года, которая гласит о том, что: «Территориальное устройство Польской Республики обеспечивает децентрализацию публичной власти» (ст. 15) [29]. Раздел восьмой Конституции Испании 1978 года называется «О территориальном устройстве государства» [30], а раздел третий Конституции Бразилии 1988 года, регламентирующий вопросы устройства территории страны, — «Об организации государства» [31].

В этом отношении следует указать, что хотя Раздел IX Конституции Украины и носит наименование «Территориальное устройство Украины», он не содержит в себе закрепления взаимоотношений разных уровней публичной власти в пределах территории государства, ограничиваясь лишь указанием принципов территориального устройства и закреплением его административно-территориальной системы, по сути, на макро- и мезоуровнях (центр — области, Автономная Республика Крым). Поэтому} организацию публичной власти в современной Украине можно представить лишь на основе систематического толкования конституционных положений, с использованием, для удобства, известной классической идеи Ш.-Л. Монтескье «о разделении властей», в следующем виде:

1. Центральная (государственная власть), которая осуществляется по принципу ее деления на три самостоятельные ветви — законодательную, исполнительную и судебную (ст. 6 Конституции Украины);

2. Местная власть, осуществляемая путем выделения государственной (исполнительной) (ст. 118 Конституции) и самоуправленческой, которая, в свою очередь, имеет два вида (уровня) — представительную и исполнительную (ст. 140 Конституции).

Применительно к предмету исследования, необходимо осознать, что как само содержание, так и субъектно-функциональная характеристика местного самоуправления имеют доминирующее, инструментально-методологическое значение для полного и всестороннего исследования как организации публичной власти в государстве в целом, так и в ее организации на местах. Ведь местное самоуправление является не только носителем, но и основной организационной и организационно-правовой формой проявления и функционирования публичной самоуправленческой власти.

В становлении и функционировании как самой публичной власти, так и ее самоуправленческой ветви, важное значение играет дихотомическое взаимоотношение власти и закона. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, в переустройстве общества эти два явления привлекают особое внимание. И в этом нет ничего удивительного, ибо преобразование власти и властеотношений всегда было важнейшей задачей революции. Он выделяет в этом процессе определенную систему интересов: а) интерес к подлинно народному характеру власти, не отчуждаемой от общества, как в прошлые годы; б) осознаваемый многими гражданами интерес к новой роли закона, поскольку именно закон устанавливает стабильный порядок и демократические процедуры в обществе, защищает личность [32].

Отсюда, как думается, существенно возрастают роль и значение нормативной регламентации публичной самоуправленческой власти, местного самоуправления. Следует, прежде всего, отметить, что местное самоуправление — комплексное, многоплановое и многоуровневое социальное явление, не получившее единого определения в юридической науке. Так, Европейская Хартия о местном самоуправлении, принятая 13 октября 1985 года Советом Европы — крупнейшей международной межправительственной организацией континента, объединяющей 41 государство, и ратифицированная Украиной 15 июля 1997 года, что, согласно ст. 9 Конституции Украины, придает ей силу национального законодательного акта, рассматривает местное самоуправление в качестве принципа осуществления власти в обществе и государстве, устанавливая, что «принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны, и, по возможности, в конституции страны» (ст. 2). В ст. 3 Европейской Хартии местное самоуправление определено как «право и реальная способность органов местного самоуправле-

ния регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [33].

Значение идей децентрализации, лежащих в основе всего европейского строительства, подчеркивается в преамбуле Хартии, в которой отмечается, что «защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократизации и децентрализации власти».

В этом отношении представляет интерес Определение Конституционного Суда Российской Федерации, в котором говорится, что: «Организация публичной власти на местах должна соответствовать основам конституционного строя РФ и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти» [34].

В бывшем Союзе ССР местное самоуправление было ликвидировано как элемент буржуазного устройства. Местные Советы депутатов трудящихся, а затем народных депутатов, одновременно выступали как органы государственной власти на местах и как форма государственной организации населения для решения вопросов местного значения. Поэтому, при наличии полной экономической зависимости от центральной власти, говорить о реальном самоуправлении на местах в те времена было неуместным.

Исходя из этого, во властных структурах уже независимой Украины сформировались два разных подхода на модель украинского самоуправления, прежде всего, на характер отношений между центральной властью и органами местного самоуправления, что непосредственно влияет на дефинитивную характеристику самого местного самоуправления.

Те, кто видел будущее украинского самоуправления, делая акцент на национальный опыт и современную европейскую практику, выступали за сильные советы с собственными исполнительными комитетами на всех уровнях, которые бы осуществляли как собственные полномочия, так и полномочия, делегированные государством. В этом случае, центральная власть должна была через своих представителей в регионах в основном контролировать соблюдение законодательства и вмешиваться лишь только в случае его нарушения.

Те, кто привык к жесткой централизации власти советских времен, предлагали другую модель, которая предусматривала наличие полноценного самоуправления только на уровне села, поселка, города. Районные и областные советы должны были удовлетворять только лишь некоторые общие интересы территориальных

общин. В основе такой позиции лежали аргументы о том, что кризисная ситуация, которая сложилась в экономике, и необходимость быстрого проведения реформ требовали наличия сильной вертикали исполнительной власти, поэтому почти все реальные инструменты влияния на социально-экономическую жизнь регионов областные и районные советы должны были передать местным государственным администрациям, которые бы подчинялись центральным органам власти.

Если в этом аспекте проанализировать законопроектный и законотворческий процессы по вопросам местного самоуправления в Украине, то влияние этих двух указанных позиций будет достаточно явным и показательным.

Впервые понятие местного самоуправления появилось благодаря принятому Верховным Советом Украины 7 декабря 1990 года Закону «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении», в котором Советы народных депутатов определялись как представительные органы государственной власти, а также как основное звено местного самоуправления (ч. 2 ст. 2) [35].

Согласно Закону Украины от 26 марта 1992 года «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении» местное самоуправление оставлялось на базовом уровне (сельские, поселковые, городские Советы), а областные и районные советы лишались собственных исполнительных органов [36]. В соответствии с Законом Украины от 5 марта 1992 года «О представителе Президента Украины» [37] и «Положением об областной, Киевской, Севастопольской городских государственных администрациях и Положением о районной, районной в городах Киеве и Севастополе государственной администрации», утвержденных Указом Президента Украины от 27 августа 1995 года [38], исполнительную власть на уровне области и района начали осуществлять администрации, созданные на базе исполнительных комитетов соответствующих советов.

Принятый Верховной Радой Украины 3 февраля 1994 года Закон Украины «О формировании местных органов власти и самоуправления» [39] восстановил местное самоуправление на всех уровнях административно-территориального деления государства. Кроме того, представительная и исполнительная власть на локальном уровне объединялась в лице одного руководителя — председателя Совета. Подчинение центральным органам власти осуществлялось только по вопросам реализации делегированных полномочий. На государственные администрации возлагалась контрольная функция.

В соответствии с Указом Президента Украины, которым вводилось в действие «Положение об областной, Киевской и Севастопольской городских государственных администрациях и Положение о районной, районной в городах Киеве и Севастополе государственной администрации», председатели Советов в вопросах осуществления делегированных государством полномочий подчинялись соответствующим местным администрациям.

Аналогичный амбивалентный подход законодателя наблюдался и в процессе конституционно-проектных работ. Так, претерпевало изменения содержание ст. 5 Конституции Украины, провозглашающей суверенитет и полновластие народа. В проекте Конституции, одобренном Конституционной комиссией 11 марта 1996 года, рассматриваемая статья не содержала указания на «местное самоуправление», и предусматривала, что «Украина является республикой. Единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти...» [40]. В процессе доработки проекта Временной специальной комиссией, по предложению группы народных депутатов, текст статьи был изменен и изложен в ныне действующей редакции. В дальнейшей работе над проектом Конституции Украины предложения об исключении «местного самоуправления» из текста статьи законодателем восприняты не были [41].

Принятая 28 июня 1996 года Конституция Украины определяет, что местное самоуправление является правом территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселков и городов — самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины [42]. Дальнейшее законодательное закрепление и детализацию это конституционное положение получило в Законе Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине». Таким образом, согласно этим законодательным актам первичным субъектом местного самоуправления является территориальная громада, т. е. «жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр» [43]. Отсюда следует вывод, что на локальном уровне члены территориальной громады выступают, прежде всего, как жители соответствующей территориальной единицы, а не как граждане Украины.

Следует отметить, что процесс дальнейшего нормативно-правового регулирования статуса местного самоуправления в Украине

продолжается. В проекте Кодекса законов о местном самоуправлении в Украине (Муниципальный кодекс Украины) 2000 года (далее: проект), внесенном в Верховную Раду Украины народными депутатами Украины Г. Антоньевой, Л. Кравчуком и Ю. Иоффе, дефинитивное определение местного самоуправления некоторым образом совпадает с его определением в Европейской Хартии местного самоуправления, где оно трактуется как «реальная способность», но уже не как органов местного самоуправления (Хартия — *Авт.*), а как самой территориальной громады (проект — *Авт.*) Новеллами здесь также является закрепление положения о том, что местное самоуправление является правом громады, гарантированным государством, и то, что местное самоуправление осуществляется не только самостоятельно территориальной громадой, но и под ответственность его органов и должностных лиц [44].

В статье 24 Закона Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине» содержится перечень нормативно-правовых актов, составляющих законодательную основу местного самоуправления и определяющих его правовой статус. К ним в ч. 1 этой статьи отнесены Конституция Украины и законы Украины. Тем не менее, нормы, которые регулируют осуществление местного самоуправления в Украине, могут содержаться и в других нормативно-правовых актах, которые не входят в число составных элементов законодательной основы местного самоуправления. К ним относятся акты Президента Украины и Кабинета Министров Украины, нормативно-правовые акты Верховной Рады и Совета Министров Автономной Республики Крым, принятые в пределах их компетенции. Кроме того, в соответствии со статьей 19 Закона предусмотрена возможность принятия территориальными общинами таких нормативно-правовых актов, как уставы территориальных общин села, поселка, города. Следовательно, можно говорить о том, что законодательная основа местного самоуправления составляет только часть его нормативно-правовой базы. Существенная роль в формировании нормативной базы местного самоуправления в Украине принадлежит подзаконным актам и, прежде всего, актам локального регулирования.

Среди указанных актов, которые регулируют становление и развитие территориальной общины, особая роль принадлежит ее уставу, который имеет не только серьезное правовое значение, но и несет большую социальную и политическую нагрузку в процессе конституирования местного сообщества. А это, как представляется, непосредственным образом влияет как на активизацию процессов локальной регламентации правового статуса самой громады, созда-



ваемых ею органов местного самоуправления, так и на становление, совершенствование, модификацию, по большому счету, самой муниципальной самоуправленческой власти. Ведь законодатель лишь устанавливает правовые пределы и основные пути ее функционирования, наполнить же эту власть реальным содержанием может только сама территориальная громада. В этом отношении, считаем примечательными слова Президента Украины Л. Д. Кучмы о том, что «Устав города должен стать важной формой реализации территориальной общиной ее права самостоятельно определять структуру и порядок формирования исполнительного органа, схему организации самоуправления, систему органов самоорганизации населения. Представляется, что в необходимости существования данного документа сомнений нет. Местное самоуправление, будучи негосударственным институтом, есть элемент гражданского общества и поэтому выступает субъектом гражданских правоотношений. Как и другие подобные субъекты, оно должно иметь свой конституирующий документ — устав. Более того, правосубъектность местного самоуправления в конкретном городе, если исходить из логики подобного подхода, наступает именно из момента государственной регистрации устава» [45].

Полагаем необходимым более подробно проанализировать положения ст. 19 указанного Закона. Во-первых, часть 1 указанной статьи формулирует право на принятие устава территориальной громады не самой громадой, а представительским органом местного самоуправления; во-вторых, такое право трактуется как возможность («представительный орган местного самоуправления... может принять устав территориальной общины»); в-третьих, законодатель ограничивает локальное правотворчество достаточно жесткими объектно-предметными рамками — «устав принимается с целью учета исторических, национально-культурных, социально-экономических и других особенностей осуществления местного самоуправления». Вместе с тем, как представляется, принятие такого документа диктуется не только насущной необходимостью получения территориальной общиной села, поселка, города самостоятельного юридического статуса, что само по себе, уже весьма важно. Но, помимо всего прочего, это приведет к правовой трансформации и легализации простой совокупности жителей определенной территории в подлинную общину как целостную социально-территориальную общность, которая владеет коллективным интересом, самосознанием, менталитетом и, наконец, является основным продуцентом и репродуцентом публичной самоуправленческой власти.

Поэтому считаем не только неконструктивным, но и в определенной степени деструктивным подход, будто бы необходимость появления устава состоит лишь исключительно в наличии в селах, поселках и городах социокультурных, исторических и других особенностей, который приводит к объективному выводу: «если их нет либо они несущественны — в принятии устава нет необходимости». В обоснование такой позиции можно положить ряд контраргументов: во-первых, это будет неверным с точки зрения теории права, когда законодательная возможность трансформируется в так называемое «спящее право», подлежащее реализации в любой момент по воле управомоченного субъекта; во-вторых, весьма затруднительным является определение субъекта, который мог бы установить наличие или отсутствие указанных выше особенностей, во всяком случае, трудно себе это представить, чтобы территориальная община даже незначительного поселения признала бы свою абсолютную «безликость» [46].

Кроме того, следует указать на то, что право на принятие территориальными общинами собственных уставов имеет достаточно широкую практику распространения. Так, право муниципалитетов США на «гомруль», то есть «право разрабатывать, принимать и изменять хартии своего управления» [47] может устанавливаться как конституцией, так и законами, которые принимаются легислатурами штатов (лишь шесть из 50-ти штатов не предусматривают для своих муниципалитетов право на принятие хартий самоуправления). Хартии самоуправления, обычно построенные на разветвленном законодательстве штатов, воссоздают, развивают и конкретизируют нормы последнего. Поскольку в США местные органы имеют право осуществлять лишь те мероприятия, которые прямо разрешены им законом, причем сам спектр местных дел четко не обозначен, муниципалитеты часто пытаются зафиксировать в хартиях свои полномочия по возможности более детально, что превращает эти хартии в довольно большие сборники. Применительно к теме исследования, думается такая детализация имеет позитивный потенциал и может пойти только на пользу в процессе дальнейшей регламентации самоуправленческой власти, которая впоследствии может быть воспринята законодателем.

Однако, следует учитывать, что муниципалитеты в США не имеют права вносить в свои хартии положения, которые входят в противоречие с конституцией и законами соответствующего штата, поскольку это «дает основание для вынесения соответствующими судами решений о недействительности таких положений вследствие превышения муниципалитетами своих полномочий».

В то же время законодательство часто оставляет возможность выбора местной властью в хартиях самоуправления определенных альтернативных решений (преимущественно в организационной сфере). Так, законодательство штата Масачусетс содержит пять альтернативных вариантов структуры муниципального управления, а штата Нью-Джерси — четырнадцать [48].

Оценивая роль хартий самоуправления в США, применительно к возможности восприятия такого опыта в Украине, следует отметить, что они дают муниципалитетам достаточно широкие возможности самим избирать структуру своего управления, обеспечивая, таким образом, плюрализм форм локальной демократии. Подобные хартии не только олицетворяют суть самоуправления как возможность самоорганизации и саморегулирования, но и «воссоздают и адаптируют к местным условиям многочисленные законоположения, представляют их в благоустроенном виде, логическом изложении, сопровождают необходимыми комментариями и таким образом, облегчают работу с законодательством, оказывают содействие возникновению у населения правильных и достаточно полных представлений о том, как построен и работает механизм местного самоуправления, как граждане могут его контролировать и принимать участие в его работе» [49].

Исходя из вышеизложенного, думается, что традиционный теоретический подход к актам местного самоуправления, в том числе к уставам территориальных общин как к нормативно-правовым актам, которые находятся на наиболее низком, с точки зрения их юридической силы, уровне в системе всех публично-властных актов, должен быть скорректирован. Это возможно обосновать, прежде всего, объективными процессами демократизации общественной и государственной жизни, конституированием и легитимацией системы публичной власти, становлением и институционализацией публичной самоуправленческой власти, процессами активизации и повышения самосознания ее субъектов, курсом законодателя на расширение компетенционных полномочий ее управленческих структур.

Представляется, что обособленность местного самоуправления в системе институтов публичной власти, его подлинную, а не декларативную самостоятельность не удастся обеспечить, если акты местного самоуправления не будут приниматься в условиях достаточно широкой самостоятельности субъектов локального правотворчества. Поэтому, думается, является неслучайным, что с целью защиты правотворческих прерогатив местного самоуправления на уровне городов Закон Украины

от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине» содержит ряд положений, в соответствии с которыми тот или иной вопрос может быть урегулирован только законом, законом и уставом территориальной громады, в конце концов, исключительно уставом. Например, правовой статус, порядок организации и деятельности органов самоорганизации населения по месту жительства определяются законом (ч. 2 ст. 14 Закона); порядок проведения общих собраний граждан по месту жительства определяется законом и уставом территориальной громады (ч. 3 ст. 8); порядок организации общественных слушаний определяется только уставом территориальной громады (п. 4 ст. 13).

Следует, однако, указать, что принятие уставов территориальных громад в Украине не имеет достаточно широкой практики и еще не нашло своего расширительного, и, как представляется, должного применения в системе самоуправленческой власти. Учитывая важность этого нормативно-правового акта, роль уставов в становлении территориальных громад, следует отметить объективизацию и позитивный потенциал расширения такой практики. Кроме того, необходимо сделать вывод об особой аксиологической и правовой значимости этого локального нормативного акта в становлении и совершенствовании публичной самоуправленческой власти, развитии ее субъектов и повышении эффективности управленческих структур местного самоуправления.

В заключение следует отметить, что, несмотря на поступательное совершенствование нормативной регламентации публичной самоуправленческой власти, ее правовой статус остается все же несовершенным и противоречивым. Как представляется, причиной этого, является внутренняя противоречивость положений как самой Конституции, так и украинского законодательства. Так, в соответствии со ст. 118 Конституции Украины исполнительную власть в областях, районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют соответствующие местные государственные администрации, которые подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти вышестоящего уровня и соответствующим советам в части осуществления делегированных полномочий. Достаточно много противоречивых положений, дублирующих полномочия органов местного самоуправления или противоречащих им, содержится и в Законе Украины от 9 апреля 1999 г. «О местных государственных администрациях» [50]. Соответственно этим нормативным актам большинство рычагов влияния на локально-региональный уровень, а, следовательно, и непосредственно на уровень функционирования территориальной громады и образуемых ею органов,

концентрируются в руках местных администраций, то есть государственной исполнительной власти.

Таким образом, можно констатировать, что на сегодня в Украине действует модель местного самоуправления, построенная на принципах сильной централизации власти. Как представляется, внедрение этой модели не только себя не оправдало, но и затормозило процессы децентрализации и деконцентрации государственной власти, а значит и становления публичной самоуправленческой власти, серьезно сказавшись на экономическом и политическом благополучии Украинского государства. Местные государственные администрации, как и исполнительная власть в целом, оказались неспособными разрешить кризисную ситуацию в экономике. Органы местного самоуправления, лишённые необходимых полномочий или возможностей для их реализации, а в итоге и управленческой самостоятельности, были фактически устранены от решения местных проблем. Отсюда с неизбежностью следует вывод о том, что на сегодня реальное местное самоуправление в Украине отсутствует, а это существенным образом затрудняет конституирование и институционализацию публичной самоуправленческой власти.

Украина ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, главной идеей которой является тезис о том, что органы местного самоуправления должны иметь максимум полномочий и соответствующих финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения. Государство должно делегировать им свои полномочия в сфере местного управления и оказывать содействие развитию местного самоуправления, публичной самоуправленческой власти как института власти, которая функционирует и реализуется на локальном уровне, являясь наиболее приближенным уровнем управления к каждому жителю соответствующей территории. Поэтому, в сложных социальных и социально-правовых процессах становления и развития публичной самоуправленческой власти существенно возрастает роль территориальной громады и каждого из ее членов.

Представляется, что присоединение Украины к этому документу не является лишь формальным проявлением желания «войти в Европу», а свидетельствует, об избрании нашей страной стратегического пути на построение демократической модели местного самоуправления европейского образца, в основе которой лежит институционализация и эффективное функционирование публичной самоуправленческой власти.

## 1.2. Основные признаки и особенности публичной самоуправленческой власти в Украине

С принятием Конституции Украины 1996 года и Закона Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине» закончился этап дискуссий относительно признания Украинским государством и обществом самоуправления как одного из институтов демократии. Статья 7 Конституции Украины закрепила этот принцип так: «В Украине признается и гарантируется местное самоуправление». Таким образом, можно говорить как о признаках, так и легализации публичной самоуправленческой власти.)

Вместе с тем, в процессе ее конституирования, структурирования и институционализации возникает ряд проблем, связанных не столько со структурно-функциональными ее характеристиками, сколько с концептуально-атрибутивными параметрами ее становления, ординарной деятельности и перспективного развития. Отсюда возникает настоятельная необходимость, используя комплекс методов научного познания и различные аспективные подходы, проанализировать и обосновать формирование и существование такой самоуправленческой власти в Украине.

Рассматривая публичную самоуправленческую власть, прежде всего, в семантическом аспекте, следует обратить внимание на достаточно примечательное высказывание А. Я. Сливы, отметившего, что «местное самоуправление это власть, и иных вопросов нет. Из недавней истории мы прекрасно знаем, что такое монолит государственной власти. Это недемократическая государственная власть. Отсюда вытекает проблема власти муниципальной. А что общего у государственной и муниципальной власти? Весь мир ответил на этот вопрос. Вместе они есть публичная власть и все» [51].

Следует указать, что из этого высказывания вытекает ряд выводов, обладающих важными квалифицирующими характеристиками как для самой публичной самоуправленческой власти, так и для процессов ее становления и развития: во-первых, такая власть, без сомнения, является публичной; во-вторых, она отличается от публичной государственной власти существенными демократическими свойствами; в-третьих, она является муниципальной властью.

Относительно первого положения о принадлежности самоуправленческой власти к власти публичной, действительно, сомнений не возникает. В этом отношении следует обратить внимание на достаточно сложный механизм взаимодействия государственной и самоуправленческой форм публичной власти:



а) самоуправленческая власть функционирует на территории государства, система органов которого осуществляет публичную государственную власть. Отсюда, в вопросах генезиса, конституирования и легализации самоуправленческой власти решающая роль принадлежит власти государственной;

б) в вопросе укрепления и стабилизации, повышения действенности и эффективности государственной власти важная роль отводится власти самоуправленческой. Последняя «разгружает» государственную власть, забирая у нее солидный фрагмент социально-экономических вопросов и проблем, затрагивающих существенные интересы жителей определенных территорий государства, делая ее более продуктивной как во временном, так и в пространственном аспектах. В то же время самоуправленческая власть существенно повышает гражданскую активность этих жителей, способствует усилению процессов ее самопроявления посредством самоуправления локальными делами, имеющими коллективное, социальное значение, наконец, позитивно влияет на формирование конкретной личности.

[Отсюда — самоуправленческая власть порождена и «исходит» от власти государственной, существует при ее позитивном протекционизме, и, в свою очередь, укрепляет, стабилизирует власть государственную, повышая управленческую эффективность последней, посредством решения существенного комплекса социальных вопросов, возникающих на локальном уровне государственного управления.] Такое симбиотическое взаимодействие весьма примечательно. Вместе с тем, как правильно отмечает Е. В. Мирошниченко, «симбиоз этих двух начал отнюдь не ставит знак тождества между самоуправлением и государством, не растворяет первое во втором и не рассматривает местное самоуправление как феномен, противостоящий государственности» [52].

Положение о высоком демократическом потенциале самоуправленческой власти подтверждается конституированием и функционированием ее специального субъекта — территориальной громады. В этом отношении следует отметить, что в научной литературе дискутируется вопрос о том, является ли местное самоуправление, а, следовательно, и осуществление публичной самоуправленческой власти, проявлением народовластия? Нам представляется, что этот вопрос имеет принципиальное значение не только для определения природы публичной самоуправленческой власти, но и для становления субъектно-объектной и структурно-функциональной ее характеристик. Действительно, если рассматривать местное самоуправление как одну из форм народовластия, то как

следствие вытекает вывод, согласно которому субъектом местного самоуправления является непосредственно народ, т. е. «граждане Украины всех национальностей» (Преамбула Конституции Украины), что, в свою очередь, противоречит ст. 140 Конституции Украины, которая определяет местное самоуправление как «право территориальной громады», а также ст.ст. 1, 2 Закона Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине» [53], которые определяют первичным субъектом местного самоуправления территориальную громаду, т. е. «жителей, объединенных постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр». Сделанный нами ранее вывод о том, что на локальном уровне члены территориальной громады выступают и функционируют, прежде всего, как жители соответствующей территории, определенной территориальной единицы, а не как граждане Украины, логически подтверждает неправильность такого подхода.

Отсюда, следует признать конструктивным и поддержать вывод А. Р. Крусян об ошибочности отождествления терминов «народовластие» и «местное самоуправление», «народное» и «местное» самоуправление. Эти явления различаются, прежде всего, по субъектному признаку. Субъектом народного самоуправления является народ, который обладает суверенитетом, является единственным источником власти. Субъект местного самоуправления — территориальная громада, которая на местном уровне осуществляет гарантированную государством самоуправленческую деятельность [54].

Территориальная громада не обладает суверенитетом, это качество принадлежит исключительно народу. В данном случае «суверенные права государства трансформируются в самоуправленческие полномочия территориальных коллективов». Поэтому субъектом местного самоуправления должен признаваться не сам народ Украины, а собственно территориальная громада, которая, по мнению М. Ф. Орзиха, выступает как «нормативно-правовая модель самоорганизации населения с соответствующими организационными (управленческими) структурами, способными выражать, реализовывать и защищать территориальный интерес в качестве права и законного интереса местного самоуправления» [55].

Вывод о том, что публичная самоуправленческая власть является властью муниципальной, должен восприниматься, прежде всего, в широком понимании самоуправленческой власти, а также с уче-

том исторических традиций. Следует отметить, что хотя многие ученые-конституционалисты отождествляют эти понятия, в отечественной нормативно-правовой лексике это еще не получило своего закрепления. Так, Ю. Н. Тодыка отмечает, что: «в основе модели местного самоуправления, реализованной в Украине, находится теория, которая рассматривает первичные громады в качестве самостоятельного источника публичной негосударственной (муниципальной) власти» [56]. Представляет интерес мнение Н. И. Рудой, которая, характеризуя особый субъект муниципальной власти, писала, что «отнесение территориальной громады — жителей сел, поселков и городов — к основному субъекту указывает на то, что в нашем обществе самоуправление приобретает черты самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления на местах» [57]. Думается, что эта позиция является трансформацией подхода Ю. А. Тихомирова, который, исследуя самоуправление в широком аспекте, считает, что в наше время «самоуправление приобретает свойства самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления» [58]. Полагаем, что интерпретация такой тенденции на локальный уровень придает ей не только прагматический, но и методологический характер, фиксируя существенные конституирующие и структурно-функциональные модификации в характере и структуре самой публичной власти.

Авторы первого в Украине учебника «Муниципальное право Украины», среди которых В. Ф. Погорилко, О. Ф. Фрицкий, М. А. Баймуратов, обосновывая наименование книги, отмечают, что муниципальное право принадлежит к публичному праву, так как касается, прежде всего, и, главным образом, самостоятельного института публичной власти (читай — муниципальной — *Авт.*) — непосредственной и представительской (локальной) власти (демократии) [59]. На особый характер публичной власти территориальной громады обращает внимание в Обращении к читателям этого труда и Президент Ассоциации городов Украины, Киевский городской голова А. Омельченко, отмечая, что последняя берет на себя всю тяжесть решения городских проблем управления и использования общественных объектов с целью удовлетворения общих потребностей жителей города и, указывая, что еще со времен Древнего Рима, городское управление традиционно называли муниципальным [60].

Более широкая характеристика муниципальной власти вытекает из этимологического понятия термина «муниципалитет», содержащегося в ст. 3.1 Европейской Хартии городов, принятой Советом Европы в марте 1992 года. Если ранее термин «муниципали-

тет» традиционно толковался в историческом аспекте как «*municipium*» — италийские города, возникшие в Римском государстве, а с III в. до н. э. провинциальные города, свободное население которых получало в полном или ограниченном объеме права римского гражданства и самоуправления [61], затем понимался как «муниципалитет — от нем. *Munizipalitat*» — выборный орган в системе местного самоуправления [62], в указанном документе он трактуется как автономная административная единица, объединяющая сообщество жителей с определенными интересами или населенный центр «с организованным строительством, коммунальным обслуживанием и своей собственной администрацией» [63]. Отсюда, представляется, что будет справедливым включать в состав субъектов муниципальной власти не только города, но и села, поселки и другие административно-территориальные единицы первичного характера с их территориальными громадами и создаваемыми последними выборными органами.

Кроме того, думается, что весомым аргументом, подтверждающим необходимость определения и выделения муниципальной власти в качестве самостоятельной, являются и современные правовые реалии Украины. В системе публичной власти на локальном уровне функционально выделяются две самостоятельные подсистемы: местное государственное управление, осуществляемое местными органами государственной исполнительной власти (местные государственные администрации и местные органы центральной исполнительной власти), и местное самоуправление, осуществляемое территориальными громадами непосредственно и посредством создаваемых ими представительных и исполнительных органов. Таким образом, выделение муниципальной власти достаточно четко определяет, выделяет и ограничивает как круг ее субъектов, так и возможные компетенционные полномочия, реализующие объектный состав этой власти.

Однако, несмотря на то, что самоуправленческие и государственные начала в управлении на локальном уровне фактически совмещаются в едином инструментально-нормативном комплексе публичной власти и синергетически соучаствуют в реализации публично-властных полномочий, что на практике интегрирует их в единый, но уже институционально-нормативный комплекс публичной власти, эти две подсистемы публичной власти полностью самостоятельны и равноправны.

Существование муниципальной власти в широком смысле ее понимания, как уже отмечалось, подтверждается исторически. Общеизвестным является мнение, согласно которому самоуправле-

ние всегда в той или иной форме сопутствовало существованию и функционированию человеческой цивилизации. Первобытная община — яркий пример самоуправления на заре человеческой истории. Эти процессы нашли свое подтверждение и развитие в идеологии и политической практике периодов рабовладения (города-полисы), феодализма (ремесленные цеха, обладающие автономией в самоуправлении, вольные города, Запорожская Сечь), развития буржуазной государственности (городское и земское самоуправление, областная автономия) и сыграли, по нашему мнению, решающую роль в формировании принципа гомруля (Home rule) — собственно принципа местного самоуправления, вобравшего в себя сопряжение разноуровневых интересов (центра и мест), учет разноплановых интересов индивидов (территориального коллектива) и их соотносимость с интересами всего государства в целом [64].

Выявление и дифференциация интереса в местном самоуправлении демонстрирует и раскрывает глубинный философский, гносеологический смысл муниципальной власти.

Исследование категории интереса как первопричины социальных действий, событий, свершений, стоящей за непосредственными побуждениями — мотивами, помыслами, идеями и т. д. [65] — участвующих в этих действиях индивидов и социальных групп, дает основание для вывода, что всякая человеческая деятельность основана на интересе, являющемся отправной, начальной точкой этой деятельности, своего рода исходной доминантой существования и развития человеческой цивилизации. Еще Г. Гегель утверждал, что «Ближайшее рассмотрение истории убеждает нас в том, что действия людей вытекают из их потребностей, их страстей, их интересов... и лишь они играют главную роль» [66]. Множественность и разноплановость интересов как индивидуальных, так и групповых, социальных и экономических, духовных и прагматических позволяют судить о многогранной деятельности человеческого сообщества, имеющей выходы на различные ее уровни, в т. ч. на уровень как государственный, так и уровень местного самоуправления.

Доминирующая роль интереса в местном самоуправлении заключается в том, что в повседневной человеческой деятельности его можно трактовать в широком смысле слова как любую направленность на значимый для человека предмет или деятельность, причем эта значимость (приоритет интересов, наличие доминирующих интересов) предопределяется выбором и стойким сосредоточением внимания на определенных объектах.

В этом аспекте социально значимым выступает и местное самоуправление, муниципальная власть, которая в государственно-

организованном обществе обеспечивает становление и реализацию социально-, национально-, профессионально-, территориально-групповых, корпоративных (разрядка наша — *Авт.*), коллективных интересов [67].

Практическим подтверждением такого тезиса является то, что местное самоуправление формируется в процессе размежевания интересов центральной государственной власти с интересом отдельных территорий (территориальный интерес) не только с целью их самоутверждения, но и определенной «автономизации» в решении вопросов функционирования определенной группы людей, проживающей на определенной территории (территориального коллектива).

Несмотря на определенную «автономию» интерес в муниципальной власти все же является частью общего социального интереса, реализуемого в рамках интереса государственного. Как представляется, социальные и государственные интересы, в свою очередь, обусловлены экономическим положением тех или иных общественных групп (в номинальном выражении, территориальных коллективов), однако они не сводятся только к этому положению, поскольку не существуют помимо того или иного их выражения в виде настроений, взглядов, эмоциональных реакций, идеологии и т. д. [68].

Отсюда, как представляется, весьма актуальной становится проблема согласования интересов, проявляющихся на различных уровнях — государственном и локальном, с целью формирования общего, социального интереса, проявляющегося в практических действиях государства и его органов, в функционировании системы местного самоуправления, муниципальной власти, с целью реализации задач и функций как самого государства, так и самореализации прав территориальных коллективов и их членов — жителей сел, поселков, городов.

О такой взаимосвязи интересов, приобретшей в государственном управлении характер тенденции, говорит и мировой опыт. Так, например, французский специалист по проблемам организации управленческой деятельности Б. Гурне указывает, что осуществление основных управленческих функций, которые ранее входили в исключительную монополию государства, сегодня «поручается сообществам, расселенным на определенных территориях, органы которых избираются населением. Эти сообщества одновременно наделяются правами, которые позволяют им братья за реализацию этих функций, — например, правом взыскания налогов, — и определенной властью в условиях ее осуществления в рамках действующего закона» [69].

Однако, наличие общих социальных интересов не означает слияние интересов центра и мест. Поляризация интересов центра и мест — вот основа зарождения муниципальной власти, которая возникает в процессе децентрализации и деконцентрации публичной государственной власти.

Действительно, понятие самоуправления тесно связано в практическом и теоретическом смысле с такими способами организации власти и управления, как централизация и децентрализация. Следует указать, что одно из первых в мировой науке исследований в этой области принадлежит Алексису де Токвилю, который в своей известной работе «Демократия в Америке» выделял и различал два типа централизации: правительственную (политическую) и административную. При политическом типе власть сосредоточивается в едином центре для защиты общих для всех слоев общества интересов (установление общих законов и взаимоотношения с иностранцами). При административном типе централизация власти происходит для защиты интересов, присущих отдельным слоям общества, например, тех или иных действий и начинаний общины [70].

Еще в XIX веке, описывая негативные черты этих процессов, французский юрист А. Батби отмечал, что при «политической и административной централизации центр высасывает из окраин все интеллектуальные соки, в результате чего над изнемогающим телом страны поднимается буйная столица...» [71]. Уже в XX веке об этой же стороне централизации Президент Франции В. Жискара д'Эстэн говорил: «Века централизации давят на нас. Мы обязаны им гипертрофией столицы и атонией некоторых провинций, избыточной регламентацией и отсутствием должной ответственности на местах. Решение наверху вопросов, которые могут быть урегулированы внизу, не согласуется с принципом либеральной власти» [72]. Таким образом, обратная сторона централизации — децентрализация государственной власти, заключающаяся в передаче полномочий из центра на места, является не только позитивным, но и основным фактором, обуславливающим формирование компетенционной и нормативной базы муниципальной власти.

В современной науке административного права понятие деконцентрации власти вводится специально для того, чтобы подчеркнуть, что властные полномочия не делегируются обществу, а происходит просто перераспределение власти по уровням правительственной администрации, законодательной, судебной. На практике деконцентрация означает просто передачу полномочий от вышестоящих органов государственной иерархии к органам нижестоящим.



Например, видный французский ученый Ж. Ведель определяет деконцентрацию как «организационный принцип, заключающийся в том, что значительные властные полномочия передаются государственным служащим, представляющим центральную власть на местах, поставленным во главе различных административных округов, либо различных государственных служб» [73]. В то же время, в российской науке деконцентрацией называют «передачу полномочий назначаемым из центра органам местной администрации» [74]. Иногда это явление определяют как «ослабленную форму централизации, подразумевающую наличие местных органов, зависящих от правительства функционально и в порядке подчиненности их должностных лиц» [75].

В современной государственной практике деконцентрация подразумевает передачу некоторой части властных полномочий органам местного самоуправления. Таким образом, происходящая посредством передачи полномочий государственных органов органам местного самоуправления, деконцентрация фактически формирует и модифицирует муниципальную власть, определяет ее управленческую предельность — круг ее полномочий и предметов ведения.

Однако, Ж. Ведель полагает, что передача властных полномочий «не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью — избираемым населением» (органам местного самоуправления. — *Авт.*) есть не деконцентрация, а децентрализация государственной власти [76]. Учитывая весьма условные рамки между этими двумя способами управления, такое мнение не вызывает резких возражений.

В этом отношении представляет прагматический интерес понятие «деволюция», которое выделяют английские исследователи. Она «имеет региональный характер и ассоциируется с делегированием центральным правительством полномочий отдельным частям государства (субнациональным единицам) при полном сохранении суверенитета центра». Различают деволюцию законодательную — предоставление органам региона права издавать законы и административную — передача органам соответствующей субнациональной единицы права осуществлять законы и политику, устанавливаемую центром, конкретизируя ее применительно к специфике данного региона [77]. Думается, что относительно становления муниципальной власти, это означает признание центральным правительством наличия локальных (локально-региональных, региональных) интересов территориальных коллективов и фактичес-

кое создание базы компетенционных полномочий местного самоуправления, которые затем из сферы делегированных полномочий, при благоприятных условиях, могут быть переданы в собственные полномочия муниципальной власти.

Применительно к вопросу конституирования и институционализации муниципальной власти представляет несомненный интерес позиция А. де Токвиля, который отмечал опасность соединения «правительственной» централизации (т.е. законодательной — *Авт.*) с административной. В этом случае первая может принести непоправимый ущерб, поскольку «приучает людей полностью и постоянно отказываться от проявления собственной воли, приучает подчиняться, причем не единожды и не по одному конкретному поводу, но во всем и всегда. Она не просто подчиняет людей себе, укрощая их с помощью силы, — она использует также их приверженность собственным привычкам; вначале она действует изолированно, на каждого в отдельности, а затем и на массу в целом» [78]. Таким образом, оборотной стороной чрезмерной централизации становится полный контроль государства, тотальный патернализм, а платой за желание все контролировать из центра — пассивное, инертное, социально анемичное население, неспособное к самоорганизации для решения насущных вопросов, представляющих местный интерес, и ждущее от власти подачек, да еще недовольное и раздраженное их ассортиментом и качеством.

Действительно, вывод А. де Токвиля был для централизации неутешителен. Он полагал, что централизация стремится «ослабить у людей общинный дух». В этом своем выводе он встретил понимание и поддержку русских славянофилов. Так, А. И. Герцен писал о том, что «централизация противна славянскому духу» [79], а А. П. Щапов считал, что историю России нельзя сводить к государству и идее централизации, поскольку прошлое России — это прежде всего области [80].

Многие российские юристы-государственники противопоставляли областную теорию теории административного самоуправления, рассматривая последнее лишь как технический момент более целесообразной организации по территориальным уровням власти, мыслящейся как безусловно единой. Так, А. Д. Градовский, вообще разграничивал понятия «самоуправление» и «децентрализация», определяя последнюю как перемещение «различных функций управления из рук центральных органов власти в руки местных ее представителей», а само самоуправление — как система, при которой отправление «разных административных обязанностей возлагается на местных жителей как таковых» [81]. Н. И. Коркунов,

в свою очередь, также относил понятие децентрализации только к проблеме распределения функций власти между центральными и местными учреждениями. Он дифференцировал его от областной системы распределения предметов ведения между равными друг другу учреждениями на отдельных частях государственной территории. «Централизация предполагает сосредоточение в руках центральных учреждений и права издавать указ, и права делать распоряжения и ограничения деятельности местных учреждений одной функцией исполнения. Децентрализация же требует предоставления местным учреждениям и права распоряжений, и даже права указов» [82].

Мнения большинства либеральных ученых, и что интересно, как западников, так и славянофилов, сходились в том, что гипертрофическое использование централизации не проходит даром ни для общества, ни для государства. И в этом они вполне разделяли мнение А. де Токвиля, который считал, что централизация хороша в случаях, когда определенный этап общественного развития требует быстрой концентрации всех сил нации. В нормальных же условиях централизация административной власти сковывает творческий потенциал народа, мешает его обновлению. Возражая сторонникам централизации в Европе, Токвиль писал: «централизация без труда придает видимость упорядоченности в повседневных делах, при ней можно умело и обстоятельно руководить деятельностью полиции, охраняющей общество, пресекать небольшие беспорядки и незначительные правонарушения, поддерживать общество в некоем статус-кво, что, в сущности, не является ни упадком, ни прогрессом, поддерживать в общественном организме своего рода административную дремоту, которую правители обычно любят называть «надлежащим порядком» и «общественным спокойствием». Одним словом, централизация является превосходным тормозом в любых начинаниях, а не стимулом для их осуществления» [83].

Однако не все ученые разделяли подобный скепсис в отношении централизации. Следует отметить особую позицию, которую занимал в этом вопросе Б. Н. Чичерин, утверждавший, что только государство в состоянии руководить судьбой современных наций, и полагавший, что настоящий либерализм вовсе не предполагает отрицание принципа государственности [84]. Он выступал в пользу централизации, причем, как административной, так и правительственной, но и не возражал против делегирования определенных полномочий центра местным представителям.

В современной научной литературе понятие «децентрализация» связывают, прежде всего, с функциями государства, но понимают

ее не как имманентное явление, предлагая отказаться от ее абсолютизации. Как справедливо отмечает А. Б. Венгеров, «есть вопросы, при решении которых централизация, понимаемая как монополия центра, не только неизбежна, но и полезна делу». Но есть другие вопросы, «где объективно требуется децентрализация функций государства» [85]. Реализация на практике именно такого подхода, как представляется, создает необходимые условия для конституирования муниципальной власти. Глубокая прагматичность подхода, в соответствии с которым «централизованная управленческая деятельность должна быть достаточной для своевременного реагирования на чрезвычайные ситуации и одновременно не блокировать самоуправление внутри системы в нормальных условиях» [86] в контексте проводимого исследования, не только не может вызвать возражения, но, по нашему мнению, требует всяческой, в том числе и государственной, поддержки.

Следует указать, что отечественная история фактически представляет собой череду последовательно сменяющихся периодов централизации и децентрализации государственного управления. И здесь целесообразно акцентировать внимание на том, что, как правило, периоды децентрализации оказывались и периодами расцвета местного самоуправления и связаны были с тем, что испытывающее временные затруднения центральное правительство предпочитало передать на уровень последнего и, что особенно примечательно, на местное финансирование, ряд государственных задач.

В этом отношении самыми известными примерами децентрализации могут служить областная реформа Екатерины II (1775—1785) в Российской империи и период «собираения коммун» в советский период истории в начале 20-х годов XX века, который послужил прологом к новой экономической политике. Наиболее интересным и общим в обоих случаях было то, что они были реализованы посредством чисто административных реформ, повлекших за собой изменения в законодательстве, которые закрепили расширение прав местных жителей и создаваемых ими органов самоуправления.

Таким образом, проявляется и расширяется праксеологическая ценность правового самоуправления, которая заключается в том, что оно не только неизбежно влечет за собой расширение действия права как социального регулятора, но и существенно расширяет область свободы индивида. В этом аспекте, представляется обоснованным вывод о том, что хотя правовая регламентация и ставит определенные рамки для реализации поведения субъекта, все же нормативная регламентация его функционирования на уровне локальной демократии «априорно» расширяет сферу (прежде всего,

потенциальную) его социального действия и формирует существенный сегмент его социального взаимодействия, в результате которого реализуются коллективные права личности.

Конструктивизм такого подхода видится, прежде всего, в том, что он позволяет наблюдать и стимулировать процессы возникновения и становления муниципальной власти, которые напрямую увязаны со становлением и развитием системы местного самоуправления в государстве.

Еще одним важным подтверждением гносеологической сущности муниципальной власти является то, что самостоятельная институционализация и структуризация местных интересов, лежащих в основе ее возникновения, позволяют зафиксировать основные элементы системы интереса как такового в местном самоуправлении. По нашему мнению, такая система в своем единстве предопределяет «муниципальные права личности» в широком смысле, т. е. составляет ее правовое положение на местном (муниципальном, региональном) уровне и является, по сути, основой существования местного самоуправления, муниципальной власти, ее самоцелью и доминантной задачей. К таким правам в контексте интереса можно отнести:

- интересы территории, на которой функционирует личность, являясь неотъемлемой частью территориального коллектива, и которые на современном этапе развития общества являются превалирующими в связи с процессами «самоутверждения» территорий;
- интересы самого территориального коллектива, являющие собой совокупность интересов индивидов-членов (общие интересы) и индивидуализированный интерес каждого из них (личностные интересы);
- интересы конкретной личности — члена территориального коллектива, представляющие его муниципальные права в узком смысле слова, и являющиеся, по сути, субъектом-объектом самоуправления (муниципальной власти), которые могут нести в себе как позитивный, так и негативный потенциал, т. е. совпадать либо не совпадать с интересами всего коллектива, членом которого он является [87].

Кроме того, личность, претерпевая воздействие территориального коллектива или самого государства напрямую (санкции, установленные государством) модифицирует свое поведение в зависимости от «силы давления» на нее и в соответствии со своими интересами, однако вырваться за пределы «коллектив-государство» полностью не может, ощущая на себе доминанту их интере-

сов, которая вынуждает ее согласовывать свое поведение в соответствии с ними [88].

Таким образом, можно констатировать, что в сфере формирования, функционирования и реализации муниципальной власти складывается и действует сложнейший социальный механизм взаимодействия и взаимоучета многоуровневых и разноплановых интересов широкого круга неперсонифицированных субъектов, осуществляющих свою жизнедеятельность на определенной территории, с целью реализации своих тактических и стратегических установок, целей и интересов. Характерной чертой этого механизма является его синергетический характер, проявляющийся во взаимном компромиссе субъектов муниципальной власти и коллаборационистской основе их функционирования.

Такой взаимный учет всей совокупности интересов, складывающихся на уровне местного самоуправления в сфере муниципальной власти, их взаимокомпромиссность и гармонизация, являются гарантом существования и функционирования как самой системы местного самоуправления, так и власти ее реализующей, а также терпимости и протекционизма к муниципальной власти со стороны центральной власти государства.

Здесь же следует заметить, что такая гармонизация интересов проявляется не только при позитивной реализации муниципальной власти, но и в экстраординарных условиях ее осуществления. Представляется, что в случае пренебрежения одним из элементов, составляющих систему интересов муниципальной власти, и в своей совокупности отражающих принцип гомруля, сама система местного самоуправления, муниципальная власть, будет претерпевать негативные управленческие импульсы как внутри себя — в виде потери интереса, мотиваций структурных единиц, составляющих территориальную и иные общности и нейтрализации их заинтересованности в организации собственной жизнедеятельности и ее промежуточных и конечных результатах, так и со стороны центра — публичной государственной власти — в виде угрозы прямого вмешательства государства в деятельность местного самоуправления при дестабилизации обстановки на местах, угрожающей существованию или стабильности центральной власти, и, в крайнем случае, ликвидации самого института местного самоуправления и прекращения существования муниципальной власти.

Вышесказанное демонстрирует существенное значение местного самоуправления, муниципальной власти в социологическом аспекте. Следует учитывать, что сфера муниципальной власти формируется, действует и распространяется на «нижних этажах» социума,

где функционирует конкретная личность, микро- и мезоколлективы людей (трудовой коллектив предприятия, учреждения, организации; локальные ассоциации индивидов, образуемые по различным признакам; субъекты межличностного общения; наконец, сам территориальный коллектив, местное сообщество) — жителей определенной территории, объединенных едиными интересами, которые носят сопряженный, т. е. коллективный характер. И в этом отношении муниципальная власть обладает системными свойствами: сама она формируется территориальным коллективом из его же членов; она отражает, продуцирует, охраняет и защищает интересы, права и свободы членов территориального коллектива и компетенционные полномочия органов, создаваемых им; она обладает структурообразующими свойствами, т. е. функционирует вовне в виде системы органов местного самоуправления и организационно-правовых форм деятельности самого территориального коллектива; в результате ее функционирования образуется локальная сфера социального управления, совпадающего с территориальными пределами, в рамках которых действует местное сообщество.

Системный характер муниципальной власти достаточно убедительно подтверждает проведение теоретического исследования процессов самоорганизации общества на уровне территориального коллектива (местного сообщества). Его наиболее приемлемо и целесообразно провести на базе признанной повсеместно общей теории систем, являющейся в философском аспекте проявлением системного подхода к изучению явлений окружающего мира, конкретизацией и развитием диалектических принципов [89].

В контексте поставленной задачи необходимо выяснить, что такое муниципальная власть как система, каким образом можно представить исследуемый объект в виде системы, определить варианты оптимального функционирования системы в различных условиях — ординарного и экстраординарного взаимодействия с другими системами. Такой методологический подход, как представляется, позволит адекватно отразить и концептуально обосновать не только системный характер муниципальной власти, но и одновременно осуществить его структурно-функциональный анализ как функцию — подфункцию социального управления.

Общеизвестно, что самоуправление или, точнее говоря, самоорганизация, не является феноменом, присущим исключительно человеческим сообществам. Это явление лежит в основе существования всего сущего — начиная с атомов и снежинок, через особи и сообщества, биогеоценозы и экосферы, к галактикам и мирам. Однако основополагающим, отправным моментом в возникновении



любой самоорганизации является стохастическое (хаотическое) движение, как энергичное и беспорядочное самодвижение элементов. Появление такого самодвижения обусловлено вероятностными колебаниями (флуктуациями), имеющими стохастический, случайный характер. На их базе спонтанно возникает организация, обладающая определенной энергией, в основном, обуславливающей ее дальнейшее эволюционное развитие.

Исследование природы флуктуаций свидетельствует об их органической связи с неуничтожимым самодвижением материи, и об их доминантной роли не только в возникновении хаоса, который они предопределяют, но и в его преодолении. Эта изначальная стохастика преодолевается благодаря взаимодействию элементов, что проявляется в корреляции (взаимосвязи и взаимообусловленности) их поведения. Как правильно подчеркивает А. Н. Аверьянов, — «понятие системы определяется как через понятие тела, так и через понятие связи» [90].

При допущении, что состояние элементов может быть описано некоторым набором параметров (свойств), можно сделать логический вывод о взаимосвязанности двух и более элементов, если обнаруживается совпадение (либо менее выраженная общая взаимосвязь) между разнокачественными значениями хотя бы одной пары параметров, принадлежащих к отдельным элементам. Посредством становления корреляции таких связей, носящих стохастический характер, постепенно складывается система, как более высокий уровень организации.

Выявление корреляционной связи между явлениями, по мнению А. И. Умова, в обязательном порядке приводит к следующим общим выводам:

а) корреляционные связи между явлениями носят объективный характер, их независимость от нашего сознания означает и объективность систем;

б) существенность связей между явлениями означает, что вещь всегда существует в какой-то системе. Вне системы объекты существовать не могут. Будучи изъяты из одной системы, они тем самым попадают в другую систему, приобретая новые качества;

в) многообразие типов связей определяет и соответствующее многообразие типов систем, образованных с помощью этих связей;

г) поскольку всякая связь является взаимосвязью, это означает, что на одном и том же субстрате (основе) могут быть построены, по меньшей мере, две системы, отличающиеся друг от друга направлениями связей между элементами;

д) из универсальности взаимосвязей вытекает универсальность системы, иными словами, любые объекты могут быть представлены как некоторые системы;

ж) из признания относительного характера связи следует, что понятие системы имеет смысл в противопоставлении с коррелятивным ей понятием, а именно понятие «система» противопоставлено понятию «не-система», которое выражается термином «хаос» [91].

Отсюда следует, что система обладает некоторыми внезапно возникающими, эмерджентными свойствами, которые отсутствуют у отдельно взятых элементов. Эти свойства обусловлены определенным сочетанием определенного набора элементов, определенным образом взаимодействующих. Поэтому из тех же самых элементов могут в различных комбинациях образовываться самые различные системы, более или менее устойчивые в зависимости от взаимосвязи между ними и от состояния внешней среды. Если образуется система, способная сохранять существенные для нее отношения между элементами в условиях непрерывных флюктуаций и изменений различных внутренних и внешних параметров, то можно говорить о наличии у нее свойств экзистентности (способности к существованию).

Эта способность всегда ограничена объемом фазового пространства, включающего параметры системы и среды, за пределами которого система в данной качественной определенности существовать не может. При фиксированных условиях среды соответствующий фазовый объем характеризует диапазон возможных состояний системы. Система обретет устойчивый характер, если вероятность ее самопроизвольного выхода за пределы этого объема достаточно мала. При фиксированных параметрах среды соответствующий фазовый объем характеризует и диапазон допустимых изменений параметров среды. Объединение возможных и допустимых состояний системы и среды для всех их возможных сочетаний дает нам фазовое пространство экзистентности, т. е. то пространство, в рамках которого данная система может самостоятельно функционировать и развиваться в условиях самодостаточности и безопасности, без высокого риска для себя быть уничтоженной.

Если направленные изменения, постоянное воздействие или флюктуации параметров достаточно велики, то система теряет свою качественную определенность. В этом случае она либо терпит крах — саморазрушается под внешним воздействием, либо превращается в новую систему, обладающую экзистентными свой-

ствами в течение определенного отрезка времени до наступления очередной критической точки. Примеры ликвидации, крушения, гибели систем встречаются повсеместно и в природе и в обществе. Но особый интерес, с точки зрения предмета исследования, для нас представляют системы, обладающие способностью к эволюции — преодолению некоторой способности катастроф с сохранением основной целостности, генетически связывающей каждую «новую» систему с предыдущей, ее породившей [92].

На отрезке между двумя последовательными катастрофами, временной предел которых в таких более-менее относительно стабильных системах достаточно широк, система сохраняет неизменными как состав своих элементов, так и характер взаимосвязей между ними. Соответствующий инвариант системы, не зависящий от силы флюктуаций в пределах области экзистентности, возможно назвать структурой данной системы. Причем следует учитывать, что количественно может существовать множество различных систем с одинаковой структурой, но любой реальной системе (функционирующей на физическом уровне) соответствует только одна структура, т. е. типичный пример соотношения конкретного и абстрактного подтверждает невозможность иного представления абстрактной системы, кроме описания ее структуры. Любая организация обладает определенной структурой, даже если эта структура нигде не описана, никем не «утверждена» и никому не известна. Структура будет обладать жизнеспособностью только в том случае, если она создана на основе использования естественного потенциала самоорганизации системы с учетом ее собственных законов.

Основываясь на выводах общих элементарных подходов к формированию самоорганизующих систем, можно экстраполировать их положения на систему муниципальной власти, которая является подлинно самоорганизующейся системой, как с позиции ее возникновения, так и с позиции ее функционирования. Население, проживающее на определенной территории, даже при наличии существенных демографических, этнических отличий и вариативности форм ментальности, в процессе взаимодействия обретает системное единство, формирует системное сообщество, трансформируясь постепенно в территориальный коллектив (местное, локальное сообщество), который осознает, представляет и проявляет себя вовне общими интересами и выступает во взаимоотношениях с государством как единое целое. Отсюда возможен вывод о том, что процесс самоорганизации обладает достаточно высокой степенью устойчивости и надежности, в отличие от других процессов, более подверженных деградации и разрушению.

Территориальные коллективы формируют муниципальные организмы, обеспечивающие самосохранение и развитие соответствующей среды для обитания своих жителей. Однако сам факт существования некоторого учреждения или формальной общности людей отнюдь не означает автоматически наличие социального организма, способного функционировать в качестве самоорганизующей системы. Если в ее структуре отсутствуют некоторые существенные элементы либо нарушены некоторые необходимые взаимосвязи, то эта система будет лишена жизнедеятельности, она будет способна только ее имитировать, реализуя не внутренний, сущностный потенциал и предназначение системы, а ее внешнюю форму обеспечения и регулирования. Такая характеристика, к сожалению, полностью применима не только к процессу конституирования муниципальной власти в Украине, но и к процессам ее институционализации — становлению самой системы местного самоуправления и системы его органов. Дело в том, что вариабельность централистских тенденций, проявляющаяся в них, а также при нормативно-правовой регламентации самоуправления, фактически лишает «самоуправление» естественного назначения и смысла, «размывает» его основы [93].

Если подобная структура системы самоуправления будет формироваться только на базе конструирования механических устройств, устанавливаемых извне (в данном случае со стороны государства. — *Авт.*) и требующего подробного описания всех параметров элементов и связей между ними, то это может привести к нарушению процессуальных правил проектирования и практического построения самоорганизующих систем, в процессе которого требуется лишь определение необходимых предпосылок и граничных условий, ведущих к возникновению соответствующего «запускающего» механизма самоорганизации, который, в свою очередь, обеспечивает весьма предсказуемый результат. Иными словами, система муниципальной власти в Украине будет сформирована и запущена в действие, лишь при признании государством как самих местных сообществ, так и их специфических интересов, отличных от государственных, но и не противоречащих им [94]. «Запускающим» элементом этой системы станет позитивный протекционизм государства, легитимация и легализация муниципальной власти, которые находят свое проявление и закрепление в ее признании государством и последующей нормативно-правовой регламентации и, прежде всего, в определении круга вопросов, передаваемых непосредственно на самостоятельное разрешение территориальному коллективу (местному сооб-

шеству) либо органам, сформированным для этих целей такими сообществами.

В этой связи, представляется обоснованным мнение, согласно которому истинное искусство управления состоит не в способности подчинять организацию некоторым навязанным извне схемам, а в способности создавать самоорганизующиеся системы из имеющихся элементов (наличие системы местных интересов — интересы территории, интересы территориального коллектива, интересы конкретной личности-члена такого коллектива) и в данной конкретной (в нашем случае социальной) среде (октроирование государством и признание им муниципальной власти как пути к ее легализации и дальнейшему функционированию). При этом реальным физическим условием самосохранения и саморазвития системы должно оказаться выполнение именно той внешней функции, ради которой эта система создается (в смысле дефиниции местного самоуправления по Конституции Украины (ст. 140) и Закону Украины от 21 мая 1997 года (ст. 2) — это решение вопросов местного значения. Таким образом, основным объектом муниципальной власти как системы является решение вопросов, представляющих интерес для жителей — членов территориального коллектива, выступающего в качестве подсистемы-системы в макросистеме (местное сообщество — местное самоуправление /муниципальная власть/ — публичная власть).

Весьма своеобразно проявляется процесс конституирования муниципальной власти в отношении системы права, особенно при делении ее на публичное и частное право.

Следует отметить, что традиция деления права на частное и публичное восходит еще к римскому праву. Уже тогда римский юрист Ульпиан писал: «Публичное право — то, которое относится к положению Римского государства, частное относится к пользе отдельных лиц: существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении» [95]. Иначе можно сказать, что частное право выражает и защищает интересы частных лиц, публичное — общие, общегосударственные (публичные) интересы. Важным является и то, что защита интересов в частном праве осуществляется по инициативе самих заинтересованных лиц, в публичном праве — по обязательному предписанию закона должностными лицами. Публичное право есть сфера власти и подчинения, частное право — сфера свободы и частной инициативы [96].

В настоящее время является общеизвестным, что в сферу действия частного права входят отношения частной собственности, обязательственные отношения, отношения, вытекающие из догово-

ров, наследственные и др. К отраслям, институтам частного права обычно относят гражданское, семейное, наследственное и др.

Однако в недавней исторической ретроспективе деление права на публичное и частное советская юридическая наука не признавала. Основными мотивами такого отрицания было, во-первых, то, что частное право в своей основе имеет частную собственность. И если таковая отсутствовала, то отсутствовало и частное право. Во-вторых, ссылались на записку В. И. Ленина к наркому юстиции Д. И. Курскому в связи с составлением гражданского кодекса, в которой было сказано, что советская власть ничего частного в области хозяйства не признает, все здесь является публично-правовым [97].

При этом отбрасывались весьма продуктивные идеи о дихотомической взаимосвязи публичного и частного права. Так, Н. М. Коркунов, давая весьма интересную характеристику развития идей публичного и частного права применительно к российской истории, в своих «Лекциях по общей теории права» отмечал, что основное различие этих сфер заключается в юридической форме отношений. Рядом с формой разделения объекта, различия «моего» и «твоего» существует другая форма — приспособление объекта к совместному осуществлению разграничиваемых интересов заинтересованными субъектами. Отсюда, эти обе формы обеспечения юридической возможности равно необходимы и не могут заменить друг друга. Они везде и всегда должны существовать как две необходимые формы действия права, а их особенности вполне объясняются различием деления объекта и его приспособления [98].

В наше время создания рыночной экономики, допущения частной собственности признается существование частного права. Можно сказать, что идут активные процессы формирования этого права. И это, несмотря на то, что деление права на частное и публичное характерно лишь для систем права, входящих в семью романо-германских правовых систем. Англосаксонское право такого деления не знает. Здесь все право является публичным. Не знает деления права на частное и публичное мусульманское право.

Существуют разные подходы к делению права на частное и публичное. Наиболее продуктивным, в контексте предпринятого исследования, представляется подход профессора факультета права и политических наук Университета г. Нанта (Франция) Макса Гунеля, который в своей книге «Введение в публичное право» проводит такое различие по четырем системам-признакам: органическому — публичное право преимущественно связано с государством,

частное — с отношениями между гражданами; формальному — публичное право шире использует новейшие технические приемы, а частное право сохраняет классическую юридическую технику; телеологическому — публичное право обеспечивает публичный интерес, а частное право — частный интерес; материальному — нормы публичного права по содержанию чаще являются общими и безличными, а нормы частного права обращены к субъективно-му праву граждан [99].

Действительно, по этим системам-признакам можно идентифицировать и муниципальную власть, выявить закономерности становления системы местного самоуправления, подтверждением чему являются соответствующие положения, изложенные в этом подразделе исследования. Но, думается, что исходя из этого, можно выявить и более глубокие свойства муниципальной власти, затрагивающие процесс ее трансформации и модификации в условиях демократизации государства и общества.

К таким свойствам муниципальной власти относится, во-первых, ее «гуманизация», обусловленная наличием специального субъекта — территориальной громады; во-вторых, несмотря на то, что муниципальная власть является властью публичной, она функционирует, находит свое проявление преимущественно в сфере частного права, в сфере функционирования индивидов и их ассоциаций, свободной от государственно-правового регулирования, в сфере «правосвободного» пространства, так как именно в такой сфере возможно свободное проявление и реализация интересов как самой территориальной громады, так и ее членов — жителей определенных территорий, т. е. в рамках гражданского общества; в-третьих, муниципальная власть находит свою правовую регламентацию в рамках конституционного права, которое, хотя и является «классическим» публичным правом, вместе с тем, подвергается существенной «приватизации» в условиях демократических перемен. Вместе с тем, муниципальная власть не уходит полностью из сферы публичности (свидетельством чему является ее перманентная нормативно-правовая регламентация), а ее предметы регулирования становятся как бы «смежными», пронизанными частно-правовыми началами.

Действительно, общая «гуманитаризация» законотворческой деятельности, «человеческое измерение» всей деятельности государства, несмотря на ее полиобъектность и полипредметность, существенным образом повышает роль и социальную значимость конституционного права. В процессе демократического развития общества, когда многогранная деятельность людей формирует новые



общественные отношения, в том числе и в сфере муниципальной власти, объективно затрагивающих и, так или иначе, ограничивающих конституционную свободу человека, именно акцент на частно-правовые начала в публичном праве, которые базируются на естественном праве, играет роль своеобразного правового барьера, защищающего права и свободы человека и гражданина. В этом отношении весьма содержательным представляется тезис В. М. Баглая о том, что демократия нуждается в постоянном напоминании государству о существовании определенного минимума незыблемых прав человека, которые никогда не могут быть принесены в жертву целесообразности. Естественное право, (к которому, по нашему мнению, относится и право на местное самоуправление. — *Авт.*) должно оставаться основой правосознания граждан, законодателей, чиновников, судей, постоянно присутствовать в процессе применения позитивного права [100].

Поэтому естественное право, а в расширительном аспекте и муниципальная власть, могут сыграть решающую роль в предотвращении либо последующей нейтрализации деструктивной деятельности антидемократических политических сил, стремящихся к возрождению тоталитаризма. В случае прихода к власти, эти силы сразу же приступят к целенаправленной субъективной модификации позитивного права, и только естественное право при его позитивном восприятии населением определенных территорий государства (а это станет возможным лишь при отсутствии декларативности и формализма при правовой легализации естественных прав, в том числе и прав территориального коллектива, при оптимальном сближении этих прав, закрепленных в правовых нормах и установленных законодателем, с ожидаемыми либо представляемыми в обществе подходами государственных органов к их реализации) может стать препятствием на их пути, сохранить демократические ценности и свободы. «Именно граждане государства (а в нашем расширительном понимании — члены территориальных громад, сами громады как субъекты муниципальной власти), составляют ту силу, которая способна противостоять законодательному произволу и которые своим признанием в огромной мере обуславливают и саму силу государства, его власть» [101].

Отсюда, одной из важнейших особенностей муниципальной власти, напрямую связанных с естественным правом, является «втягивание» на конституционную орбиту частноправовых положений в качестве нормативных принципов публичного права» [102]. В основе этого процесса лежит признание верховенства человеческих ценностей и интересов над всеми иными, что требует весьма серь-

езного переосмысления, а в ряде случаев и прямого пересмотра позиций, мотивировок и суждений.

Как полагает И. М. Степанов, имея предметом своего регулирования основы общественно-политического строя государства, конституционное право должно быть не только очищено от догматическо-схематических установлений о власти, собственности, институтах управления и самоуправления, но и обогащено незаслуженно отброшенными прежде ценностями мирового (буржуазного) конституционализма [103]. К разряду таких ценностей, наряду с демократической практикой парламентаризма, законоустановительного сопротивления тоталитаризму, относится идея «автономизации» личности.

Эта проблема напрямую связана с конституционным правом (приоритет прав и свобод человека) и правом муниципальным (как институтом (подотраслью) конституционного права. — *Авт.*) и именно благодаря этому, первое находится в динамическом развитии и совершенствовании, что свидетельствует и об актуальности и о значении самого конституционного права.

Таким образом, из «запредельной» зоны конституционного права частнопроводные положения и отношения «втягиваются» в его орбиту. При этом в сфере местного самоуправления образуется отдельная и весьма обширная сфера правового взаимодействия «по горизонтали» между самостоятельными и равноправными субъектами права, которые на договорных основах и в рамках закона определяют взаимные права и юридические обязанности (отношения жителей — членов территориального коллектива между собой, жителей с юридическими лицами негосударственных форм собственности). Формирование таких отношений характеризуется как количественным ростом, так и качественной активизацией. Такие процессы непосредственно влияют на становление муниципальной власти и повышение ее социальной значимости.

Резюмируя, можно прийти к следующим выводам о признаках и особенностях муниципальной власти:

- муниципальная власть структурируется в системе публичной власти в форме публичной самоуправленческой власти в процессе осознания государством наличия иных, негосударственных интересов — интересов локального характера, которые не совпадают с государственными, но и не являются антагонистическими им;
- муниципальная власть характеризуется большей долей демократизма, нежели власть государственная, так как ее первичным субъектом являются территориальные громады, состоящие из

жителей определенных территорий, и конституируется с основной целью — решением вопросов местного значения.

Вместе с тем, муниципальная власть носит подзаконный характер, так как легализируется и регламентируется публичной государственной властью;

- муниципальная власть носит системный характер, она возникает и функционирует на локальном уровне в процессе самоорганизации населения в условиях позитивного протекционизма со стороны государства, выступая в виде «системы (подсистемы) в рамках макросистемы»;
- муниципальная власть функционирует в сфере местного самоуправления, обладает субъектно-объектным составом и структурной организацией, представленной непосредственно территориальными громадами, органами, создаваемыми ими непосредственно и действующими опосредованно, от их имени;
- существование муниципальной власти в широком понимании имеет историческое подтверждение, оно обосновано объективной заинтересованностью групп людей, человеческих коллективов, объединенных по территориальному признаку, решать совместно и под свою ответственность важные вопросы и проблемы их совместного проживания. Более того, муниципальная власть выступает в качестве важнейшей составляющей общечеловеческой культуры, являясь одним из важных достижений человеческой цивилизации;
- основой генезиса муниципальной власти является локальный интерес, являющийся видом общего социального интереса, который реализуется в государственно-организованном обществе посредством местного самоуправления, обеспечивая становление и реализацию широкого спектра социально-, национально-, профессионально-, территориально-групповых, коллективных интересов;
- становление и позитивное развитие муниципальной власти обуславливается, и, в свою очередь, вызывает и усиливает процессы децентрализации и деконцентрации государственной власти, выступающими в условиях ее формирования качественно новыми методами осуществления публичной власти, которые не только формируют компетенционную базу муниципальной власти, но и более «очеловечивают», «гуманизируют» саму публичную власть, делают ее более приближенной к гражданам государства;
- реализуясь в повседневной жизни, муниципальная власть существенно расширяет область свободы индивида, «априорно»

расширяя на уровне локальной демократии сферу (прежде всего, потенциальную) его социального действия, формируя существенный сегмент его социального взаимодействия, в результате которого осуществляются коллективные права личности;

- в сфере формирования, функционирования и реализации муниципальной власти складывается и действует сложнейший социальный механизм взаимопроявления и взаимоучета многоуровневых и разноплановых интересов широкого круга неперсонифицированных субъектов, осуществляющих свою жизнедеятельность на определенной территории, с целью реализации своих тактических и стратегических установок, целей и интересов. Характерной чертой этого механизма является его синергетический характер, проявляющийся во взаимном компромиссе субъектов муниципальной власти и коллаборационистской основе их функционирования;
- муниципальная власть обладает системообразующими свойствами: сама она формируется территориальным коллективом из его же членов; она отражает, продуцирует, охраняет и защищает интересы, права и свободы членов территориального коллектива и компетенционные полномочия органов, создаваемых им; она структурна, т. е. функционирует вовне в виде системы органов местного самоуправления и организационно-правовых форм деятельности самого территориального коллектива; в результате ее функционирования образуется локальная сфера социального управления, совпадающего с территориальными пределами, в рамках которых действует местное сообщество;
- несмотря на то, что муниципальная власть является властью публичной, она функционирует, находит свое проявление преимущественно в сфере частного права, в сфере функционирования индивидов и их ассоциаций, свободной от государственно-правового регулирования, в сфере «правосвободного» пространства, подвергая тем самым в условиях демократических перемен публичное право существенной «приватизации».

### 1.3. Формирование конституционных принципов становления и организации публичной самоуправленческой власти в Украине

Организация публичной власти в центре и на местах, ее юридическое конституирование являются исходными для государственного строя и устройства государства [104].

Продвижение Украины по пути построения демократического общества объективно актуализировало проблему создания эффективной системы местного самоуправления. Признание принципа разделения властей привело к началу процесса разгосударствления местных советов, преобразованию их в представительные органы собственно местного самоуправления [105]. Однако практическое решение этого вопроса оказалось делом чрезвычайно сложным и сопряженным с преодолением множества трудностей. Его сложность была и остается обусловленной устоявшимися идеологическими представлениями о государственном характере Советов и несовершенством конституционного и текущего законодательства Украины о местном самоуправлении. Это объясняется также отсутствием конституционного Закона о публичной власти, неопределенностью формы государственного строя [106]. Формирование системы местного самоуправления невозможно без соблюдения проверенных практикой правил и требований, опираясь на которые можно с учетом исторических, национальных и других традиций строить свою систему местного самоуправления.

Если содержание понятия «государственное управление» традиционно в научной литературе рассматривается в «узком» и «широком» смысле, не вызывая существенных разногласий, то понятие «местное самоуправление» является комплексным и многоплановым. Европейская Хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, рассматривает местное самоуправление в качестве принципа осуществления власти в обществе и государстве, устанавливая, что принцип местного самоуправления должен быть «признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны» [107]. Хартия является концентрированным опытом построения локальной демократии, эффективных социально-экономических систем в странах Европы [108]. Согласно статье 3 Хартии, под местным самоуправлением подразумеваются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под собственную ответственность и в интересах местного населения.

Самоуправление в Украине имеет глубокие корни. Несмотря на отсутствие непрерывности процессов формирования местного самоуправления на территории Украины, стохастичности их проявлений, обусловленных историей развития страны и ее геополитической ориентацией, обращение к процессу и результатам конституитета местного управления и самоуправления имеет не только научно-теоретическое, но и прикладное значение для современного этапа муниципальной реформы [109]. На это уже обращали внимание отечественные и зарубежные юристы. А. Л. Копыленко и М. Л. Копыленко, касаясь более общей проблемы конституционного процесса, писали, что «мы, считая себя первопроходцами, в определенной степени повторяем уже пройденный путь» [110]. П. П. Музыченко применительно к местному самоуправлению отметил, что его реформы, которые проводятся «сейчас в Украине, не могли возникнуть «из ничего», не имея для этого основы в прошлом» [111]. Инициатор создания и первый председатель Фонда местного самоуправления в Украине И. Ф. Бутко неоднократно подчеркивал «пользу исторических экскурсов для разрешения современных проблем» [112], а А. Н. Дементьев, например, вообще объясняет неудачи реформ местной власти в России игнорированием опыта земских учреждений и Советов [113]. С. Друзюк считает, что в современных условиях конституирования местного самоуправления в Украине необходимо обратиться к наследию М. С. Грушевского [114].

Следует, однако, отметить, что обращение к истории страны и мировому опыту становления и функционирования института местного самоуправления отличаются фрагментарностью, в значительной степени описательностью, нередко некритическим анализом, граничащим с механическим заимствованием [115], отсутствием монографической разработки проблемы преемственности применительно к исследуемой проблеме [116].

Думается, что, вряд ли есть основания нивелировать процессы становления и развития отечественного и зарубежного местного самоуправления, либо «подтягивать» отечественную историю под европейскую, утверждая, например, что местное самоуправление в Украине возникло «в виде первых попыток городского самоуправления в городах, наделенных Магдебургским правом» [117]. Тем более, что нередко возникновение институтов местного самоуправления в Европе «отодвигают» ко времени политической идеологии революций XVII—XVIII веков [118], а в России — к середине XIX века [119]. Представляется, что в общем, это — частное проявление тенденции «нашей историко-правовой литературы»,

в которой, как верно отмечает Ю. С. Шемшученко, «длительное время господствовала точка зрения, что в Украине не было ни своей государственности, ни своей правовой системы» [120].

В действительности, на территории Украины (имевшей в различные периоды истории разные наименования) еще в догосударственную эпоху существовала форма управления территориальной соседской общиной и это не могло не оказать влияния на городское и сельское самоуправление в Киевской Руси, особенно на гражданское самоуправление городов, имевших значительную административную, хозяйственную и судебную автономию от княжеской администрации и даже от вечевых собраний.

Однако периоды развития тех или иных самоуправленческих начал в истории Украинского государства чередовались и с продолжительными эпохами существования высокоцентрализованной государственной власти, отвергавшей идущие «снизу» формы управления «общими делами». В результате народная инициатива превращалась в разновидность властных побуждений государственного аппарата.

Наиболее значительный шаг вперед в развитии системы местного самоуправления в Украине был сделан в период «великих реформ» 60—70-х годов XIX века. Однако после 1917 года в нашей стране победила концепция власти, согласно которой все представительные органы — сверху донизу — входят в единую систему государственной власти. Это в корне изменило существовавшее до революции представление о местном самоуправлении как о негосударственной власти, как о самоуправлении населения. Определяя характер такого подхода, В. И. Ленин писал, что «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную советскую власть» [121].

Местные Советы народных депутатов представляли собой нижнее звено единого государственного аппарата. Каждый их шаг направлялся вышестоящими государственными органами. Любое решение, отражавшее самостоятельность местного Совета, могло быть отменено со ссылкой на незаконность или нецелесообразность.

Анализ деятельности местных Советов Украины в 30—40 годы XX века убеждает нас в том, что они официально являлись органами управления на местах, но в то же время подавлялись и были подвластны партийно-бюрократическому аппарату [122]. Сколоченные в жесткую государственную вертикаль, местные Советы были демократическим прикрытием монопольной власти партийного аппарата. От того, что Советы при своих небольших воз-



возможностях старались сделать полезное и нужное людям, их природа не менялась. Они сложились и действовали как органическая часть тоталитарного режима [123].

Подтверждением сказанному является следующее. В действовавших в СССР в 30-е годы XX в. Положениях о выборах, имелись специальные разделы, освещавшие задачи избирательных комиссий [124, 125]. Избирательные комиссии не являлись постоянно действующими органами и состояли из председателя (которого назначал президиум вышестоящего исполкома) и членов: представителей горсовета, профсоюза, комсомола, органов НКВД, Красной Армии.

Однако тоталитарный режим ориентировался на централизацию власти в руках партийного аппарата. Анализ состава избирательных комиссий 30-х годов дает основание утверждать, что партийный аппарат включал в них, в основном, номенклатурных работников, которые в той или иной степени зависели от партийных комитетов, в большинстве случаев были его членами, поэтому беспрекословно исполняли их волю, а точнее — директивы, идущие сверху.

Конечно же, в состав избирательных комиссий включались и рабочие, как правило, ударники производства. Например, в выборную компанию 1934/1935 гг. в составе городских избирательных комиссий рабочих было 55,2 %, поселковых — 58 %, районных — 48 %, сельских — около 12 %. [126]. Но такой, казалось бы высокий, количественный процент рабочих не был определяющим в работе комиссий. Их участие носило формальный, чисто представительский характер, так как для большего они не имели практического опыта работы — в основном являясь малограмотными.

Для избирательных компаний 30-х годов XX в. в СССР характерной была пассивность, а нередко и предвзятость в работе избирательных комиссий. Безразличие, пассивность народа в этом процессе базировались на представлении многих партийных и советских руководителей о том, что демократия является лишь некоторым вспомогательным инструментом в достижении целей [127]. Считалось, что выведение народа за рамки участия в принятии политических решений облегчало государственное управление. Возникала иллюзия, что можно лепить жизнь по своему собственному усмотрению. Но в действительности устранение народа от политики приводило к резкому снижению реальной заинтересованности трудящихся в социалистическом строительстве.

В рамках сверхцентрализованной советской системы управления страной были утрачены традиции и наработки местного самоуправления, упрочившиеся было к началу XX века. Взгляды уче-

ных, писавших в то время о муниципальном строительстве, призывали враждебными советской идеологии [128].

Внимание к проблемам самоуправления в СССР возросло во второй половине 80-х годов минувшего века, когда, наконец, была признана объективной необходимостью перехода от административных методов управления к преимущественно экономическим методам управления.

Постепенно в государстве и обществе стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление — это самостоятельный уровень осуществления народом конституционно принадлежащей ему власти, что демократическое устройство общества возможно лишь при отделении местного самоуправления от государственной власти [129].

Первым практическим шагом на этом пути стало принятие 9 апреля 1990 года Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Представляется целесообразным рассмотреть характерные особенности этого нормативно-правового акта. Во-первых, это понимание необходимости четкого закрепления основных принципов существования местного самоуправления, структуры и функций его органов. Согласно этому Закону система местного самоуправления включала в себя местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления населения (советы и комитеты микрорайонов, домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Первичным территориальным уровнем местного самоуправления признавался сельсовет, поселок (район), город (район в городе). Закон СССР предоставил союзным и автономным республикам право, исходя из местных особенностей, самостоятельно определять и другие уровни местного самоуправления.

Таким образом, этот Закон внес существенные изменения, практически, во всю систему властных отношений. Однако, он все же не урегулировал во всех деталях полномочия органов местного самоуправления различных уровней, не разграничивая сферы деятельности представительных и исполнительных органов по горизонтали — эти и другие вопросы должно было отразить республиканское законодательство.

Вместе с тем, принятие этого законодательного акта внесло осознание того обстоятельства, что независимость и самостоятельность органов местного самоуправления должны опираться на твердую финансовую и экономическую основу.

Основу местного хозяйства должна была составить коммунальная собственность, в состав которой включалось имущество, создаваемое или приобретаемое органами местного самоуправления за счет принадлежащих им средств, а также передаваемое им безвозмездно союзными и республиканскими органами. При этом муниципальным предприятиям обеспечивалось преимущественное право пользования местными природными и материально-техническими ресурсами. Местные Советы народных депутатов получали возможность ставить вопрос о передаче им в собственность предприятий и учреждений, принадлежащих другим собственникам, но играющих важную роль в обеспечении населения коммунально-бытовыми и социально-культурными услугами. Взаимоотношения с предприятиями, расположенными на территории местного Совета народных депутатов, следовало определять на основе договора. Все предприятия должны были вкладывать свои средства в формирование местного бюджета, передавая для этого часть своей прибыли (дохода), и не могли изменять свои планы в части, определенной договором с местным Советом.

Местные Советы народных депутатов получили право (в пределах своей компетенции) самостоятельно разрабатывать и утверждать (исходя из имеющихся материально-финансовых ресурсов) планы социально-экономического развития территории. Материально-техническое обеспечение местного самоуправления и объектов местного хозяйства переводилось на договорные отношения с учетом полной экономической самостоятельности участников хозяйственной деятельности. Оно могло осуществляться путем оптовой и розничной торговли. Централизованно распределяемые материальные ресурсы должны были выделяться в объеме, обеспечивающем выполнение плана и исполнение бюджета.

Органы местного самоуправления впервые получили право устанавливать внешнеэкономические связи, участвовать в них на принципах валютной самокупаемости в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Однако указанным Законом СССР местные Советы народных депутатов еще не были выведены из системы органов государственной власти. В нем, скорее всего, отражалась распространенная в советском обществе теория, согласно которой Советы воплощали два начала: органов государственной власти на местах и местного (народного) самоуправления. Это подтверждалось, в частности, тем, что при вносимых в Конституцию СССР изменениях и дополнениях, ее глава 19 продолжала именоваться «Местные органы государственной власти и управления». В первой статье

этой главы (ст. 145) говорилось, что органами государственной власти в административно-территориальных единицах всех уровней являются соответствующие Советы народных депутатов. Это подтверждалось и включением в ст. 145 Конституции СССР изменений от 26 декабря 1990 года: «В системе местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, могут действовать в соответствии с законодательством республик органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии». Иначе говоря, закреплялись не только главное звено системы, сочетающее в себе начала государственной власти и самоуправления, но и звенья, имеющие сугубо общественный характер.

Следует отметить, что становление и развитие процесса самоуправления народа невозможно без соответствующих нормативно-правовых основ. Какие-либо призывы активизировать самодеятельность народа остаются декларативными, если при этом не находят правового закрепления реальные права и возможности для осуществления самоуправления, гарантии реализации таких прав. Важным этапом к созданию именно таких гарантий стал Закон УССР «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении», принятый 7 декабря 1990 г. [130]. В разделах и статьях данного Закона были изложены и закреплены принципы местного самоуправления, порядок формирования, формы деятельности местных Советов народных депутатов, которые имели двойственную природу — одновременно выступая в качестве местных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В период становления и развития демократической системы актуальным является вопрос о местных структурах власти. Начавшиеся в русле обретения Украиной независимости демократические преобразования в государстве, привели к тому, что стала реанимироваться, существовавшая в дореволюционный период, идея выделения местного самоуправления из системы государственной власти. Это стало особенно актуальным в связи с подготовкой новой Конституции Украины, концепция которой была одобрена Верховным Советом Украины и опубликована для всенародного обсуждения [131].

Официальные проекты Конституции Украины были вынесены на всенародное обсуждение в 1992 году, а затем в 1993 году. Но этим проектам не было суждено стать Основным Законом. В стране назрел конституционный кризис, и как выход из него, в июне 1995 года был заключен Конституционный договор между

Верховной Радой Украины и Президентом Украины «Об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины». В целом Конституционный договор, несмотря на временный характер, способствовал завершению работы над проектом Конституции и 28 июня 1996 года на пятой сессии Верховной Рады Украины была принята новая Конституция Украины.

В статье 5 Конституции Украины закрепляется, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, Основной Закон государства разделил публичную власть на публичную государственную, которая осуществляется народом через органы государства, и публичную самоуправленческую, которая осуществляется через органы местного самоуправления. Подтверждением такому выводу служит, во-первых, тот факт, что в ст. 7 Конституции закрепляется положение, согласно которому в Украине признается и гарантируется местное самоуправление; а, во-вторых, то, что Конституция Украины содержит в себе отдельный раздел XI «Местное самоуправление», где находят свое закрепление конституционные основы становления, функционирования и реализации публичной самоуправленческой власти.

В статье 140 Конституции Украины указывается, что местное самоуправление является правом территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города — самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах конституции и законов Украины.

Кроме того, местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы. Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, являются районные и областные советы. Вопрос организации управления районами в городах относится к компетенции городских советов.

Сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества.

Следует отметить, что в Украине идет активный процесс поисков формирования системы действительного представительства в местных советах. В принятом 21 мая 1997 года Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» местные советы были названы представительными органами местного самоуправления (но уже без добавления слова «государственный»). Представляется, что симптом «разгосударствления» местных Советов народных депутатов прозвучал еще в новой редакции Закона Украины от 7 декабря 1991 года, принятой Верховным Советом Украины 26 марта 1992 года. Согласно этой редакции было изменено и наименование самого Закона — «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении», кроме того, в статье 3 этого Закона среди других принципов местного самоуправления впервые закрепляется принцип самостоятельности и независимости местных Советов народных депутатов в пределах собственной компетенции.

Другим важным симптомом «разгосударствления» местных Советов, получившим характер доминирующей тенденции, явилось их упоминание в Конституции Украины не с заглавной, а с прописной буквы — местные советы перестали быть органами государственной власти на местах, трансформировавшись в органы местного самоуправления, формируемые населением определенной территории.

Однако уже сейчас ясно, что поиски наиболее оптимальных и эффективных структур органов местного самоуправления пока еще далеки от завершения. При этом полезно обращение к урокам прошлого, предупреждающим от повторения роковых ошибок.

Представляется, что именно этой задаче может служить обращение к проблеме формирования депутатского корпуса, аппарата исполнительных комитетов Советов в период утверждения тоталитарного режима власти (30-е годы XX в.). Ее осмысление — необходимое условие неповторения и недопущения ошибок прошлого, залог становления действительного самоуправления народа, которое должно реализоваться в действенных оптимальных структурах местных органов самоуправления, которые отвечали бы современным формам организации общественной жизни [132]. Конституционная реформа закрепила новую природу местного самоуправления Украины. В соответствии со статьей 10 Закона Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине» сельские, поселковые, городские советы являются органами местного самоуправления, представляющими территориальные громады и

осуществляющие от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления, определенные Конституцией и законами Украины.

Разделение публичной власти на публичную государственную и публичную самоуправленческую, государственной власти и местного самоуправления на конституционном уровне способствовало активизации и развитию в стране процессов демократизации в государственной и общественной жизни, которые сопровождались заметным оживлением политической активности граждан, позволявшим надеяться, что выраженная в законах политическая воля «верхов» получит быстрое и должное практическое воплощение на местах. Однако, вспыхнувшее вскоре после принятия Конституции Украины противоборство исполнительной и законодательной властей приводит к необходимости поиска новых решений в организации власти, в том числе и на местном уровне. Верный вывод С. Л. Тигипко о том, что обострение кризисных процессов в государстве и обществе не в последнюю очередь является закономерным последствием кризиса государственного управления [133, 134], подтверждается позицией Президента Украины Л. Д. Кучмы, считающего, что административная реформа — «стержень всей программы государственного строительства» [135].

Как представляется, в основе концептуальных подходов административной реформы лежат определенные нормативно-правовые и социальные обоснования. В соответствии со статьей 6 Конституции Украины «государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Государственная власть исполняет роль института, объединяющего страну в единый, целостный организм. Она несет ответственность перед обществом в целом. Задачи же местного самоуправления сводятся в основном к обеспечению жизнедеятельности жителей населенных пунктов, к обслуживанию повседневных потребностей людей, так как на этом уровне государственные начала властной деятельности проявляют себя в гораздо меньшей и опосредованной степени. Поэтому недопустимым является «размывание» суверенной власти государства на местах, явочное ее «присвоение» органами местного самоуправления, выделение носителю суверенитета компетенции по «остаточному принципу». В противном случае, так создается неизвестная мировому государствоведению опрокинутая пирамида власти: вместо естественного в условиях демократии процесса «выращивания» компетенции публично-властных структур снизу вверх, возникает ее распределение сверху вниз [136].

Отсюда, грань между системой государственной власти и системой местного самоуправления проводится по той простой причине, что уж слишком специфичны задачи и функции этих систем, а, следовательно, и характер их взаимоотношений с людьми.

Местное самоуправление в Украине обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Материальной и финансовой основой местного самоуправления в соответствии с частью первой статьи 142 Конституции Украины является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие денежные средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

Таким образом, основным объектом местного самоуправления и основным объектом управления территориальной громады выступают вопросы местного значения. Вопросы местного значения — это вопросы жизнеобеспечения населения конкретной территории, решение которых соответствует управленческим и материально-финансовым возможностям органов местного самоуправления. К ним относятся:

- управление объектами, находящимися на данной территории и имеющими для нее общехозяйственное значение (местные средства сообщения, муниципальные дороги, местные энерго-, тепло- и водоснабжение, муниципальный жилой фонд, коммунальное хозяйство, муниципальные предприятия торгового и бытового обслуживания, службы, обеспечивающие пожарную безопасность, благоустройство и санитарное благополучие территорий и др.);
- управление объектами общесоциального назначения (социально-культурные учреждения, в том числе детские учреждения, учреждения по охране материнства и детства, муниципальное здравоохранение, школы и другие муниципальные образовательные учреждения);
- местное планирование социально-экономического развития территории (планирование жилищного строительства, занятости населения, развития социально-культурного и бытового обслуживания, коммуникаций и др.);
- обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка, окружающей среды.

Первостепенная роль в институционализации и функционировании местного самоуправления принадлежит муниципальной собственности. Специфика муниципальной собственности состоит



в том, что ее объекты имеют целевое назначение. Они предназначены для решения вопросов местного значения, удовлетворения жилищно-коммунальных, социально-культурных и бытовых потребностей населения соответствующих территорий.

Важная роль в становлении и реализации местного самоуправления принадлежит формам непосредственной демократии территориальных громад.

Формами непосредственного волеизъявления территориальных коллективов является референдум или иные способы прямого участия граждан в управлении местными вопросами [137,138].

Частью первой статьи 143 Конституции определяется основной институт местного самоуправления, который обеспечивает населению определенной территории реальную самостоятельность при принятии им решений по вопросам местного значения — это местный референдум.

Местный референдум может использоваться в двух формах: во-первых, как способ принятия решений, требующих непосредственного волеизъявления большинства граждан, проживающих на данной территории — в таком случае он проводится по мере необходимости и используется для принятия решений, наряду с выборными органами местного самоуправления; во-вторых, как избранная населением форма самоуправления, полностью заменяющая представительные органы на данной территории. Такая форма самоуправления возможна в территориальных единицах с небольшой численностью населения.

Другой важной формой непосредственной демократии, опосредующей прямую форму волеизъявления граждан, являются выборы органов и должностных лиц местного самоуправления.

В частях первой и второй статьи 141 Конституции Украины фиксируется возможность граждан осуществлять местное самоуправление через выборные органы. Выборными могут быть как представительные органы, так и органы, непосредственно осуществляющие исполнительно-распорядительные функции (сельский, поселковый, городской голова). При этом исполнительные органы могут быть как коллегиальными, так и единоличными. Выборные органы избираются непосредственно населением. Конституция Украины дает возможность избрать такую модель взаимоотношений представительных и исполнительных органов на местах, которая в наибольшей мере отвечает историческим, национальным и другим традициям населения, проживающего на подведомственной территории.

В части шестой статьи 140 Конституции Украины говорится о иных органах местного самоуправления. Таковыми могут быть до-

мовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения, то есть фактически органы территориального общественного самоуправления, которые входят в систему местного самоуправления Украины. Правовой статус этих органов определяется законодательными актами Украины о местном самоуправлении, а также уставами, которые принимают органы местного самоуправления сельских, поселковых и городских населенных пунктов.

Часть первая статьи 140 Конституции определяет общие подходы к формированию территориальных границ местного самоуправления и закрепляет основной принцип определения структуры местного самоуправления. Решение вопроса о территориальной основе местного самоуправления в этой статье увязывается, прежде всего, с социально-экономическими факторами. Поэтому границы самоуправления не всегда могут совпадать с границами административно-территориальных единиц. Конституция Украины к территориальным единицам местного самоуправления относит села, поселки, города и другие территории. Организация местного самоуправления предполагает учитывать социально-экономические факторы, исторические и иные местные традиции: национальный состав населения, культурные традиции, демографические особенности, традиционное тяготение к каким-либо центрам, сложившиеся транспортные коммуникации, социально-бытовая инфраструктура, экономическая адекватность территории потребностям самоуправления.

Таким образом, новая Конституция предоставляет возможность при решении вопроса о территории принять во внимание любые местные социально значимые факторы, имеющие устойчивый характер.

Организация местного самоуправления предполагает всесторонний учет интересов местного населения. Всякого рода изменения границ могут затрагивать интересы населения, касающиеся сохранения сложившейся специфики расселения и системы коммуникаций на данной территории, культурно-бытовых, исторических и национальных традиций местных жителей, рационального использования природных ресурсов, обеспечения здоровой и безопасной среды обитания и т. д.

Как представляется, на законодательном уровне должны быть определены основные формы выявления и порядок учета мнения населения при определении и изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Практика показывает, что мнение населения может выражаться на собраниях, сходах, конференциях граждан, через различные общественные объе-

динения (например, ставящие своей целью охрану окружающей среды), в результате массовых социологических опросов, через коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления и т. д. По вопросам существенных изменений границ возможен и местный референдум, который может быть назначен как органом местного самоуправления, так и органом государственной власти. Однако выявленное мнение населения, даже путем референдума, еще не есть решение территориального вопроса: такое решение принимается представительным органом власти. Подготовленный проект решения должен учитывать мнение населения, но не обязательно полностью совпадать с ним. Однако следует иметь в виду, что любые расхождения между проектом предлагаемого решения и мнением населения должны быть обоснованы.

Частью первой статьи 142 Конституции определяется материальная и финансовая основа местного самоуправления, основные правовые полномочия органов местного самоуправления по распоряжению собственностью, материально-финансовыми и природными ресурсами на подведомственных им территориях.

Муниципальная собственность представляет собой объекты собственности, которые находятся в собственности территориальных громад (жителей) района в городе, города, а также и входящих в них иных административно-территориальных образований. Поэтому распорядительные функции по управлению этой собственностью должны находиться в ведении тех, кто получил (через систему выборов) мандат на осуществление полномочий местного самоуправления. Такими органами являются представительные органы местного самоуправления — советы и выборные главы муниципальных органов — городские головы.

Исходя из систематического толкования части первой статьи 143 Конституции Украины, представляется, что она не исключает наличия и иных специальных органов, на которые могут быть возложены вопросы текущего управления муниципальной собственностью, например, фонды муниципального имущества, комитеты по управлению муниципальным имуществом и т. д. Вместе с тем, думается, что распределение полномочий по управлению муниципальной собственностью между органами местного самоуправления следует организовать таким образом, чтобы эта собственность эффективно использовалась в соответствии с волей и в интересах членов территориальной громады.

Одной из важнейших гарантий существования и нормального функционирования местного самоуправления является самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюд-

жетов. Поэтому не случайно, Конституция закрепляет положение, в соответствии с которым органы местного самоуправления имеют право устанавливать местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 143 Конституции Украины).

Весьма интересным представляется проблема делегирования полномочий на уровень местного самоуправления. В соответствии с частью 3 статьи 143 Конституции Украины, органам местного самоуправления законом могут предоставляться отдельные полномочия органов исполнительной власти. Здесь может опять возникнуть вопрос о двойственной природе органов местного самоуправления — государственной и самоуправленческой. Однако, сам законодатель уже в Конституции прямо оговаривает, что государство финансирует осуществление этих полномочий органов исполнительной власти в полном объеме за счет средств Государственного бюджета Украины или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности. Кроме того, в Законе Украины от 21 мая 1997 года полномочия органов местного самоуправления достаточно четко разделены на собственно самоуправленческие и делегированные, что нивелирует двойственную природу местных советов и их исполнительных органов, так как делегированные полномочия не являются собственно полномочиями органов местного самоуправления и могут быть в любое время отозваны.

Следует также отметить, что принцип восполнимости затрат, если их вынуждены нести муниципальные органы, выполняя решения органов государственной власти, относится к числу важнейших гарантий местного самоуправления. Компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти, осуществляется за счет бюджета Украины. Отказ в предоставлении такой компенсации может рассматриваться как нарушение прав органов местного самоуправления.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является важным фактором взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления. Такое взаимодействие крайне необходимо, потому что способствует более эффективному решению вопросов местного значения, улучшению обслуживания населения. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно не только демократизировать процесс осуществления государственных функций, но и сопровождаться передачей им

необходимых для осуществления этих полномочий материальных и финансовых ресурсов. Кроме того, как представляется, именно в этой сфере взаимоотношений государства и местного самоуправления заложен источник расширения компетенции местного самоуправления, территориальной громады и формируемых ею органов. Стратегический путь в этом направлении видится в передаче делегированных полномочий исполнительной власти в собственно самоуправленческие полномочия исполнительных органов местного самоуправления на основе деконцентрации государственной власти.

Весьма важным является то, что Конституция Украины закрепляет узловые вопросы системы гарантий местного самоуправления лишь только в обобщенной форме. Таким образом, местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту (ст. 145).

Более детальное регулирование права органов местной демократии на судебную защиту содержится в Законе Украины от 21 мая 1997 года. Если государственные органы, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, другие органы местного самоуправления принимают нормативно-правовые акты, которые ущемляют или ограничивают права и законные интересы территориальных громад, полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, то последние вправе обратиться с иском в суд о признании таких актов незаконными. До вынесения решения суда исполнение опротестованных органами местного самоуправления актов может быть приостановлено (пункт 4 ст. 71).

Также следует иметь в виду, что решения органов местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или законам Украины приостанавливаются в установленном законом порядке с одновременным обращением в суд (ч. 2 ст. 144 Конституции Украины).

Правовое положение органов местного самоуправления, установленное Конституцией Украины, не может быть ограничено органами государственной власти. Нормативные правовые акты государственных органов, нарушающие права органов местного самоуправления и вступающие в противоречие с Конституцией Украины, подлежат отмене. Органы государственной власти не вправе самостоятельно рассматривать и решать вопросы, которые законодательством отнесены к ведению органов местного самоуправления. Исключения возможны лишь в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод граждан.

Органы государственной власти обязаны рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения органов местного самоуправления и сообщать им результаты рассмотрения этих предложений.

Таким образом, Конституция Украины открывает широкие и конструктивные перспективы для создания в государстве эффективной системы местного самоуправления. Выполнение конституционных предписаний позволит превратить ее в одну из основных форм осуществления народовластия в нашей стране.

Однако, как представляется, это положение нуждается в уточнении. Если рассматривать местное самоуправление как одну из форм народовластия, то, как следствие вытекает постулат, согласно которому субъектом местного самоуправления является непосредственно народ, т.е. «граждане Украины всех национальностей», что противоречит как статье 140 Конституции Украины, которая определяет местное самоуправление как «право территориальной громады», так и Закону Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине», содержащем аналогичное положение [139]. Поэтому субъектом местного самоуправления должен признаваться не народ Украины вообще и в целом, а территориальная громада, как «нормативно-правовая модель самоорганизации населения с соответствующими организационными (управленческими) структурами, способными выражать, реализовывать и защищать территориальный интерес в качестве права и законного интереса местного самоуправления» [140].

В Законе Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине» местное самоуправление понимается как гарантированное государством право, и реальная способность территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка, города — самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины (ст. 2).

Право граждан Украины на осуществление местного самоуправления реализуется следующими принципиальными положениями закона: признанием равноправия граждан; правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; равным доступом к муниципальной службе; правом обращения в органы и к должностным лицам местного самоуправления (и их обязанностью давать ответ по существу обращения в течение месяца); обязанностью органов и должностных лиц местного самоуправления информировать граждан о своей работе, предоставлением каждо-

му возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы личности.

Статья 4 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» закрепляет основные принципы местного самоуправления, которые не нашли своей однозначной конституционной регламентации, но которые «просматриваются» во многих положениях раздела XI Конституции. К ним относятся следующие принципы: народовластия; законности; гласности; коллегиальности; сочетания местных и государственных интересов; выборности; правовой, организационной и материально-финансовой самостоятельности в пределах полномочий, определенных настоящим и другими законами; подотчетности и ответственности перед территориальными громадами их органов и должностных лиц; государственной поддержки и гарантии местного самоуправления; судебной защиты прав местного самоуправления.

Весьма важным представляется вопрос о территориальных основах местного самоуправления. В соответствии со статьей 6 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий является территориальная громада села, поселка, города. Причем, территориальные громады соседних сел могут объединяться в одну территориальную громаду, создавать единые органы местного самоуправления и избирать единого сельского главу. В этой же статье Закона предусматривается возможность образования добровольных объединений территориальных громад сел, которое происходит по решению местных референдумов соответствующих территориальных громад сел. Такое решение является дачей согласия на создание общих органов местного самоуправления, формирование общего бюджета, объединение коммунального имущества.

Таким образом, одним из основополагающих понятий как в Конституции Украины, так и в принятом на ее основе законе стала категория «территориальная громада». Территориальная громада, согласно закону — это жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр (ст. 1).

Закон, к сожалению, не уточняет, что составляет территорию территориальной громады, и какие земли к ней относятся (земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития села, поселка, города или другие земли, независимо

от форм собственности и целевого назначения). В положениях закона нет также ясности, каким образом осуществляется установление и изменение границ территориальной громады, которое может происходить как по инициативе самой громады, органов местного самоуправления, так и органов государственной власти Украины. Думается, что изменение таких границ не должно происходить без учета мнения населения соответствующих территорий. В случае упразднения территориальной громады нужно учитывать, что население ни города, ни поселка, ни села не может быть лишено права на местное самоуправление. Представляется, что данные вопросы требуют детальной регламентации и законодательного урегулирования.

Статьей 10 Закона Украины от 21 мая 1997 года определяется, что представительные органы местного самоуправления, сельские, поселковые, городские головы, исполнительные органы органов местного самоуправления действуют по принципу распределения полномочий в порядке и пределах, определенных этим и другими законами.

Таким образом, представительным органам местного самоуправления должна быть обеспечена экономическая и финансовая самостоятельность в реализации собственных полномочий в соответствии с распределением последних. На этом основании представляется существенным обращение внимания на необходимость законодательного закрепления положения о невозможности подчинения одной территориальной громады другой. Ведь каждая из них самостоятельна в пределах собственных полномочий, каждая самостоятельно формирует свои представительские органы, которым нельзя приказывать сверху. Однако, это отнюдь не значит, что местное самоуправление села не должно считаться с интересами поселка или города.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» подчеркивает, что порядок формирования и организация деятельности советов определяются Конституцией и законами Украины, а также уставами территориальных громад (ч. 4 ст. 10). Статьей 19 этого же Закона устанавливается, что в целях учета исторических, национально-культурных, социально-экономических и других особенностей осуществления местного самоуправления представительный орган местного самоуправления может принять устав территориальной громады села, поселка, города. Но, к сожалению, в законе не содержится положений, определяющих содержание либо хотя бы структурные элементы устава территориальной громады. Представляется, что эти положения имеют весьма важное значение и должны быть



в обязательном порядке отражены в законодательстве — в этом законе, имеющем профильный характер, либо в специальном нормативном акте. По нашему мнению, к таким вопросам, нуждающимся в нормативно-правовом закреплении, могут относиться следующие: границы и состав территории территориальной громады; уточненный перечень вопросов местного значения; особенности реализации форм, порядка и гарантий непосредственного участия территориальной громады, ее части в решении вопросов местного значения; локальные особенности структуры и порядка формирования органов местного самоуправления; особенности наименования и полномочия выборных, других органов и должностных лиц местного самоуправления; гарантии прав должностных лиц местного самоуправления; основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и др.

Указанный перечень должен носить открытый характер для того, чтобы в уставе можно было предусмотреть и другие положения об особенностях организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Украины.

Указанные предложения носят обоснованный характер, ведь в соответствии со статьей 19 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине устав разрабатывается самостоятельно территориальной громадой. Он принимается представительным органом местного самоуправления и подлежит государственной регистрации в органах Министерства юстиции Украины. Отказ в регистрации устава может быть обжалован в судебном порядке.

Действующее законодательство Украины о местном самоуправлении признает и фактически устанавливает обязательное наличие выборных органов местного самоуправления во всех территориальных громадах и порядок их формирования. Хотя, и Конституция Украины, и Закон Украины от 21 мая 1997 года не отрицают осуществление местного самоуправления непосредственно самой территориальной громадой. Следует сразу же оговориться и констатировать, что осуществление местного самоуправления территориальной громадой во всех сферах местной жизни представляется не только невозможным, но и нецелесообразным. Причинами этого являются разнополюсные интересы жителей территории и способы принятия ими управленческих решений, которые делают невозможным принятие необходимого и компетентного управленческого решения в оперативном порядке. Задержка в принятии и исполнении такого решения может оказать весьма негативное влияние на всю систему локальной жизнедеятельности.

К выборным органам относятся: представительный орган, выражающий интересы населения на данной территории и действующий от его имени; выборные должностные лица, избранные населением или представительным органом из своего состава и наделенные правом решать вопросы местного значения. Общие собрания граждан не могут осуществлять полномочия представительного органа. В соответствии со статьей 8 Закона решение общего собрания граждан лишь учитываются органами местного самоуправления в их деятельности. Население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. Государственные органы и должностные лица не вправе осуществлять местное самоуправление. Они не могут образовывать органы и назначать должностных лиц местного самоуправления. Как уже отмечалось, органы местного самоуправления только могут быть наделены отдельными государственными полномочиями (в соответствии с положениями закона) и в этой части подконтрольны государству.

Представляется, что в Законе не ставится цель дать прямой ответ на вопрос, какие отношения должны существовать в системе местного самоуправления «по горизонтали», например, между представительным органом местного самоуправления и территориальной громадой. Правда, отдельные приоритеты представительного органа местного самоуправления уже вытекают из ч. 1 ст. 26 Закона, регулирующей вопросы, входящие в его исключительную компетенцию, и дающей ему право утверждать устав территориальной громады. Кроме того, к ведению представительного органа относится принятие решений о наделении органов самоорганизации населения отдельными собственными полномочиями органов местного самоуправления, а также о передаче средств, материально-технических и других ресурсов, необходимых для их осуществления.

Взаимоотношения между представительными и исполнительными органами местного самоуправления должны строиться на основе разграничения полномочий и взаимного содействия друг другу в решении местных проблем.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования в соответствии с Законом Украины от 14 января 1998 года «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов» (с последующими изменениями и дополнениями).

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет перечень вопросов, находящихся в исключительной компе-

тенции представительных органов местного самоуправления (ст.ст. 26, 43). К ним относятся: утверждение регламента совета; образование исполнительного комитета совета; учреждение средств массовой информации соответствующего совета; утверждение местного бюджета, внесение изменений в него; установление местных налогов, сборов и размеров их ставок в пределах, определенных законом; принятие решений по вопросам административно-территориального устройства в пределах и порядке определенных законами; принятие решения о проведении местного референдума; утверждение программ социально-экономического и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц, целевых программ по другим вопросам местного самоуправления; дача согласия на передачу объектов из государственной в коммунальную собственность и принятие решений о передаче объектов из коммунальной в государственную собственность и другие.

Лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления, является выборный голова представительного органа местного самоуправления. В соответствии с Законом Украины «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов» выборы сельского, поселкового, городского головы проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по единому одномандатному избирательному округу, границы которого совпадают с границами села, поселка, города (ст.3).

В Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», как представляется, сохранен принцип подотчетности выборных лиц (кроме головы представительного органа): руководителей органов здравоохранения и образования, жилищно-коммунального хозяйства, иных органов обслуживания потребностей населения. Причем речь идет о двойной подотчетности указанных муниципальных субъектов «по горизонтали» — представительному органу и местному населению непосредственно (в соответствии с уставом).

Законодательство Украины определяет также статус депутата местного совета. Депутату гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, а также защита прав, чести и достоинства. В соответствии с Законом Украины «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов», депутаты избираются сроком на четыре года. Избирательный процесс осуществляется на принципах: свободного и равноправного выдвижения кандидатов; равенства возможностей для всех кандидатов в проведении избирательной ком-

пани; непредвзятости к кандидатам со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных и служебных лиц этих органов; контроля за источниками финансирования и расходами на избирательную кампанию; гласности и открытости избирательной кампании; свободы агитации.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» достаточно полно закрепляет структуру местного самоуправления. Наряду с регламентацией деятельности представительных органов, головы представительного органа, иных коллегиальных органов местного самоуправления, в нем регламентируется и деятельность институтов прямого волеизъявления граждан. Каждому из них (местный референдум, общие собрания граждан, местные инициативы, общественные слушания), за исключением муниципальных выборов и обращений граждан в органы местного самоуправления, которые регулируются специальными нормативно-правовыми актами, посвящена отдельная статья Закона.

Остановимся на некоторых из них. Закон определяет, что по вопросам местного значения может проводиться местный референдум (ст. 7). Решение о проведении референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения. Конечно, же закон о местном самоуправлении не может в деталях регулировать порядок проведения местных референдумов, это должно быть сделано в других законах. Но главное, что отмечается в этом Законе — это императивный характер местного референдума: решение, принятое на нем, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления.

Новеллизацией закона является закрепление права граждан на местную инициативу по вопросам местного значения (ст. 9). Местная инициатива, внесенная на рассмотрение совета в установленном порядке, подлежит обязательному рассмотрению на открытом заседании совета при участии членов инициативной группы по вопросам местной инициативы. Решение совета, принятое по вопросу, внесенному на его рассмотрение путем местной инициативы, обнародуется в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления или уставом территориальной громады.

В законе содержатся положения, определяющие и такую форму местного самоуправления, как органы самоорганизации населения (ст. 14). Сельские, поселковые, городские, районные в городе (в случае их создания) советы могут разрешать по инициативе жи-

телей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции.

Частью третьей статьи 16 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяется материально-финансовая основа местного самоуправления. Ее составляющие — движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, внебюджетные целевые (в том числе валютные) и другие средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в коммунальной собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их совместной собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

В соответствии с законом в состав коммунальной собственности входят движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, предприятия, учреждения и организации, в том числе банки, страховые общества, а также пенсионные фонды, доля в имуществе предприятий, жилищный фонд, нежилые помещения, учреждения культуры, образования, спорта, здравоохранения, науки, социального обслуживания, другое имущество и имущественные права, движимые и недвижимые объекты, определенные в соответствии с законом как объекты права коммунальной собственности, а также средства, полученные от их отчуждения (ч. 1 ст. 60).

Органы местного самоуправления от имени и в интересах территориальных громад в соответствии с законом осуществляют правомочия по владению, пользованию и распоряжению объектами права коммунальной собственности, в том числе выполняют все имущественные операции, могут передавать объекты права коммунальной собственности в постоянное или временное пользование юридическим и физическим лицам, сдавать их в аренду, продавать и покупать, использовать в качестве залога, решать вопросы их отчуждения, определять в соглашениях и договорах условия использования и финансирования объектов, которые приватизируются и передаются в пользование и аренду (ч. 5 ст. 60). Таким образом, закон позволяет органам местного самоуправления самостоятельно распоряжаться коммунальной собственностью.

Закон устанавливает, что порядок и условия приватизации объектов права коммунальной собственности, а также принятие решений по отчуждению коммунального имущества, утверждение местных программ приватизации и перечня объектов коммунальной собственности, не подлежащих приватизации, относятся к исключительной компетенции представительных органов местного

самоуправления (ч. 1 ст. 26). Доходы от приватизации объектов коммунальной собственности должны поступать в полном объеме в местный бюджет.

Согласно статье 29 Закона исполнительные органы местного самоуправления осуществляют в пределах, определенных советом, управление имуществом, относящимся к коммунальной собственности соответствующих территориальных громад. Кроме того, исполнительные органы устанавливают порядок и осуществляют контроль над использованием прибыли предприятиями, учреждениями и организациями коммунальной собственности, а также заслушивают отчеты о работе их руководителей.

Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в коммунальной собственности, а также с физическими лицами строятся на договорной основе. Органы местного самоуправления в этой сфере наделены делегированным полномочием — они согласовывают в установленном порядке кандидатуры для назначения на должность руководителей предприятий, учреждений и организаций, расположенных на соответствующей территории и относящихся к государственной собственности (ст. 29).

В соответствии со статьей 43 профильного Закона районные и областные советы решают в установленном законом порядке (исключительно на их пленарных сессиях) вопросы об управлении объектами общей собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, находящихся в управлении районных и областных советов, а также назначения и освобождения их руководителей.

В законе, к сожалению, ничего не сказано о коммунальном заказе. Однако на практике, органы местного самоуправления могут выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей местных жителей, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств. Думается, что эти отношения также требуют законодательной регламентации.

В финансовой сфере местного самоуправления закон закрепляет ряд принципиально важных положений:

- наличие местного бюджета как составной части институционализации и функционирования местного самоуправления;

- самостоятельность в формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов;
- определение основных источников формирования доходной части местных бюджетов;
- самостоятельность органов местного самоуправления в распоряжении средствами местных бюджетов;
- невозможность изъятия вышестоящими органами местного самоуправления и государственными органами остатков сумм превышения доходов над расходами местных бюджетов на конец отчетного года;
- установление отдельного регулирования в местных бюджетах финансирования решений по вопросам местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, если таковые переданы в ведение местного самоуправления;
- гарантирование государством наполнения доходной части местных бюджетов путем закрепления на долговременной основе доходных источников;
- гарантирование государством обеспечения удовлетворения жизненных потребностей населения по предметам ведения местного самоуправления на уровне, не ниже минимальных государственных социальных стандартов;
- компенсация государственными органами расходов, вызванных выполнением органами местного самоуправления их решений;
- самостоятельность установления представительными органами местного самоуправления видов и размеров местных налогов и сборов, а также льгот по их уплате;
- сохранение института самообложения населения и самостоятельности расходования этих средств для решения вопросов местного значения;
- распространение на органы местного самоуправления права получения на основе закона платы, в том числе в натуральной форме, от пользователей добываемых на территории территориальной громады природных ресурсов;
- предоставление представительным органам местного самоуправления права образовывать в соответствии с законом целевые внебюджетные фонды;
- установление мер по расширению участия органов местного самоуправления в кредитных отношениях (право выпуска местных займов, лотерей и ценных бумаг, получения и выдачи кредитов, создания коммунальных банков и других финансово-кредитных учреждений).

Самостоятельность органов местного самоуправления в финансовой сфере означает, что при составлении проекта бюджета, утверждении и исполнении бюджета не допускается вмешательство иных органов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Украины.

Самостоятельность органов местного самоуправления определяется также наличием собственных источников доходов бюджета.

Местные бюджеты содержат доходную и расходную части. Расходы бюджета делятся на бюджет текущих расходов и бюджет развития. В бюджет развития включаются ассигнования на финансирование инновационной и инвестиционной деятельности. В бюджет текущих расходов включаются все другие расходы. В бюджете может предусматриваться и резервный фонд, который используется исполнительными органами местных советов для финансирования непредвиденных расходов. Отчет о расходовании резервного фонда включается в отчет об исполнении бюджета.

Доходная часть местных бюджетов состоит из закрепленных и регулирующих доходов, а также дотаций, субвенций, заемных средств. К закрепленным относятся доходы, в установленном порядке поступающие в местный бюджет. В число основных закрепленных доходов местных бюджетов входят местные налоги, сборы и штрафы, поступления от сдачи в аренду муниципального имущества, поступления от приватизации имущества, от местных займов, лотерей и ценных бумаг, часть прибыли местных предприятий, учреждений и организаций. Специфика закрепленных доходов состоит в том, что эти средства поступают непосредственно в местный бюджет.

Развитие закрепленных доходов повышает прочность финансовой базы местного самоуправления. Объем этих доходов должен определяться величиной расходов, которые финансируются в первоочередном порядке. Прежде всего, это содержание учреждений социально-бытовой инфраструктуры.

Перед местным самоуправлением стоит задача принять меры к увеличению закрепленных доходов. В частности, должна возрасти роль местных налогов и сборов: налога на имущество физических лиц; земельного налога; налога на рекламу; налога на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров; сбора с владельцев собак; сбора за выдачу ордера на квартиру и др.

К регулирующим доходам относятся доходы, которые поступают в местные бюджеты в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по нормативам, утверждаемым в установлен-



ном порядке на следующий финансовый год для сбалансирования доходов и расходов местного бюджета. К числу регулирующих доходов относятся отчисления от государственных налогов, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации делегированных им отдельных государственных полномочий, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления.

До принятия профильного Закона неоднократно высказывались предложения о необходимости разработки и принятия на законодательном уровне нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, что упрочило бы стабильность и самостоятельность местных бюджетов (хотя и на минимально гарантированном уровне). Однако, следует отметить, что в настоящем Законе данное предложение поддержки не нашло. На наш взгляд, представляется, что закон должен закрепить требование о разработке нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, так как в социальной сфере должны действовать гарантируемые государством минимальные социальные стандарты.

Закон также должен установить, что расходная часть минимального бюджета исчисляется по нормам и нормативам, устанавливаемым высшим представительным органом власти на основе закона и имеющихся средств, а доходная часть минимального бюджета должна покрывать гарантируемые минимально необходимые расходы. При недостатке доходов расходы должны покрываться дотациями и субвенциями, выделяемыми по решению высшего представительного органа власти. В доходы местных бюджетов могут также зачисляться и трансфертные платежи. Это будет означать передачу органам местного самоуправления права владения ценными именными бумагами (акциями и др.), осуществляемую, как правило, при помощи передаточной надписи (индоссамента). Представляется, что в условиях бурного развития рынка ценных бумаг подобная мера укрепления местных бюджетов, является вполне оправданной.

В соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» органы местного самоуправления могут образовывать внебюджетные целевые (в том числе валютные) средства (ч. 1 ст. 26, ч. 1 ст. 68).

Первый опыт правового решения этой проблемы был зафиксирован еще в статье 19 Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Внебюджетные фонды вошли составной частью в общий объем финансовых ресурсов местных органов власти того времени. Хранились средства внебюд-

жетных фондов на специальных счетах, открываемых в учреждениях банков, изъятию не подлежали и расходовались по усмотрению местных Советов народных депутатов вместе с бюджетными средствами на строительство, расширение, ремонт и содержание на долевых началах объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также на природоохранные мероприятия.

Статьей 68 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» устанавливается, что внебюджетные целевые средства находятся на специальных счетах в учреждениях банков. Порядок формирования и использования внебюджетных целевых (в том числе валютных) средств местного самоуправления определяются положениями об этих средствах, утверждаемыми соответствующим советом.

Как видим, закон, регламентируя правовое положение внебюджетных средств местного самоуправления, лишь в общем плане указывает, что представительные органы местного самоуправления вправе образовывать внебюджетные целевые средства, а порядок их формирования и использования, устанавливается соответствующим советом, что является, как думается, вполне оправданной новеллой. Кроме того, представляется, что является целесообразным и отсутствие указания в законе на источники формирования внебюджетных средств, так как в противном случае можно было бы утверждать, что со стороны законодателя произошло сознательное сужение базы внебюджетных средств местного самоуправления.

Закон Украины от 21 мая 1997 года (статьи 26, 70) позволяет органам местного самоуправления в соответствии с законодательством Украины выпускать местные займы, лотереи и ценные бумаги, получать и выдавать кредиты, создавать коммунальные банки и другие финансово-кредитные учреждения. Таким образом, предполагается достаточно активная финансово-хозяйственная деятельность местного самоуправления. Представляется, что ее ведение в разумных пределах принесет населению только пользу.

Систематический анализ Закона Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении» показывает, что идеи местного самоуправления последовательно наполняются реальным содержанием, позволяющим надеяться, что с укреплением экономической и финансовой базы института местного самоуправления, локальная демократия сможет повысить и улучшить качество жизни населения, явится весомым гарантом реализации конституционных прав и свобод граждан.

Одним из концептуальных положений теории местного самоуправления в Украине является то, что, оно отделено от государственной власти. В организационном плане органы местного са-

моуправления не входят в систему органов государственной власти. Не существует официального подчинения местного самоуправления государственной власти. Однако в остальном государственная власть и местное самоуправление обречены на взаимодействие, так как действуют в одних территориальных пределах и в отношении одного и того же круга субъектов. В сущностном плане и государственная власть, и местное самоуправление — разные формы единой власти народа (ст. 5 Конституции Украины). Поэтому Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» уделил большое внимание полномочиям органов государственной власти Украины относительно местного самоуправления.

Государственные органы регулируют ряд вопросов в отношениях «государство — местное самоуправление»:

- порядок передачи государственной собственности в муниципальную собственность;
- наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями государства и передача им для этого соответствующих материальных и финансовых средств;
- регулирование отношений между государственным бюджетом и местными бюджетами;
- обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- установление государственных минимальных социальных стандартов;
- государственные гарантии избирательных прав граждан на местных выборах;
- установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;
- осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в местном самоуправлении;
- регулирование и установление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;
- правовое регулирование основ муниципальной службы;
- принятие общегосударственных программ развития местного самоуправления;
- принятие закона о местном самоуправлении.

Одной из наиболее острых проблем становления и развития местного самоуправления является проблема гарантий его существования и деятельности.

Как уже отмечалось, Конституция Украины признает и гарантирует местное самоуправление (ст. 7), гарантирует местному самоуп-

равлению право на судебную защиту (ст. 145), компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений органов государственной власти (ст. 142), а также недопущение ограничения конституционных прав местного самоуправления (ст. 144).

Эти положения получили свое дальнейшее развитие и детализацию в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» (статьи 4, 71). Толкование этих положений дает возможность прийти к следующим выводам. Во-первых, само текущее законодательство государства не должно ограничивать права местного самоуправления, закрепленные Конституцией Украины и Законом Украины от 21 мая 1997 года. Во-вторых, подобный запрет устанавливается для практических действий государственной власти относительно органов местного самоуправления. Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах полномочий, предоставленных им законом, обязательны для исполнения всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, расположенными на их территории, независимо от их организационно-правовых форм и форм их собственности, а также должностными лицами и гражданами. Неисполнение таких решений влечет предусмотренную законодательством административную, гражданскую и иную правовую ответственность.

Отменить нормативно-правовые акты местного самоуправления вправе лишь те органы или должностные лица, которые их приняли. Решения местных органов могут быть признаны недействительными лишь в установленном законом судебном порядке.

Обращения органов и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, их должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, общественными объединениями, к которым эти обращения адресованы.

Для обеспечения прав местного самоуправления граждане, органы и должностные лица местного самоуправления могут обращаться за судебной защитой, предъявлять иски в суд или арбитражный суд о признании недействительными актов органов государственной власти, их должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Представляется, что реализация судебно-правовых гарантий на практике, позволит более эффективно защищать права населения, права органов и должностных лиц местного самоуправления.

К числу важнейших гарантий местного самоуправления относятся финансово-экономические гарантии. К ним можно отнести:

закрепление за местным самоуправлением собственной экономической основы в виде коммунальной собственности, имущества, переданного им в управление государственными органами, иной собственности, а также финансовых ресурсов.

Закон исходит из необходимости закрепления принципов достаточности экономических и финансовых ресурсов для каждой территориальной громады, самостоятельности использования имеющихся средств. При недостаточности собственных средств для реализации полномочий, а также при уменьшении ресурсов местного самоуправления, вызванном решениями органов государственной власти, последние компенсируют дополнительные расходы местных органов и перераспределяют средства для обеспечения сбалансированного развития всех органов местного самоуправления. А это одна из существенных гарантий самостоятельности и независимости местного самоуправления.

Нельзя сказать, что принятие закона сразу разрешило проблему финансово-экономических гарантий местного самоуправления. Понадобится еще некоторое время для отработки механизма формирования доходной части местных бюджетов, по четкому определению критериев минимально необходимых расходов местных бюджетов, установлению нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, образованию целевых внебюджетных фондов и их использованию, обоснованию минимальных государственных социальных стандартов и т. д.

Гарантии прав местного самоуправления неразрывно связаны, с ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, с осуществлением контроля над их деятельностью со стороны территориальной громады и государства.

Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» (п. 2 ст. 75) предусматривается возможность досрочного прекращения территориальной громадой полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, если они нарушают Конституцию или законы Украины, ограничивают права и свободы граждан. Однако как практически реализовать такую ответственность указанных субъектов неясно, поскольку возможность досрочного прекращения их полномочий по решению населения из этого закона не вытекает.

Согласно статьям 74 и 76 Закона Украины от 21 мая 1997 года органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед территориальной громадой, государством, юридическими и физическими лицами в случае нарушения ими

Конституции или законов Украины. Однако законодатель ничего не сказал об ответственности в случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления устава территориальной громады. Конечно же, быть может, законодатель считает нецелесообразным устанавливать ответственность за такое нарушение. Но, как представляется, ответственность за такие действия должна быть в обязательном порядке предусмотрена законом.

Как уже отмечалось, статья 75 Закона устанавливает механизм правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Территориальная громада в любое время может досрочно прекратить полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, если они нарушают Конституцию и законы Украины, ограничивают права и свободы граждан, не обеспечивают осуществление предоставленных им законом полномочий. Порядок и случаи досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления территориальными громадами определяются законами. Однако эта процедура не является достаточно ясной и прозрачной. Возникает вопрос, кто же должен установить факт нарушения закона? Представляется, что это может сделать только суд. Поэтому, следовало бы законодательно закрепить, что только заключение суда служит основанием для рассмотрения территориальной громадой вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа или выборного должностного лица местного самоуправления. Кроме того, следует определить, может ли быть использовано для возбуждения вопроса о роспуске любое нарушение законности, установленное судом по какому-то обращению или же это должно быть специальное обращение, констатирующее серьезное нарушение.

Закон также регламентирует ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед юридическими и физическими лицами (ст. 77). Этот вид правовой ответственности связан с возможными материальными и иными претензиями указанных лиц к органам и должностным лицам местного самоуправления, вытекающими из гражданско-правовых отношений между ними (получение имущества в аренду, выполнение работ и т. д.). Ответственность в данном случае носит персонифицированный характер и обусловлена интересами конкретных юридических и физических лиц.

Закон устанавливает, что ущерб, причиненный юридическим и физическим лицам в результате неправомερных решений, действий или бездействия органов местного самоуправления, возмещается за счет средств местного бюджета, а в результате неправо-

мерных решений, действий или бездействия должностных лиц местного самоуправления — за счет их собственных средств в порядке, установленном законом.

Закон предусматривает возможность оспаривания актов местного самоуправления, в том числе и принятых путем непосредственной (прямой) демократии территориальной громадой. Так, согласно части 2 статьи 77 споры о восстановлении нарушенных прав юридических и физических лиц, возникающие в результате решений, действий или бездействия органов либо должностных лиц местного самоуправления, разрешаются в судебном порядке. Нельзя прикрыться местным референдумом, актом представительного органа местного самоуправления в случае появления решений, противоречащих действующему законодательству.

Таким образом, резюмируя, возможно прийти к выводу, что Конституция Украины, Закон Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении в Украине» заложили правовые основы становления и развития института местного самоуправления, локальной демократии в нашей стране. Это открывает широкие перспективы для создания стабильной и эффективно действующей системы местного самоуправления, отражающей и защищающей интересы населения соответствующих территорий.

#### 1.4. Взаимосвязь публичной самоуправленческой власти с гражданским обществом

Реалии и вызовы третьего тысячелетия с неизбежностью ставят перед государственной властью важнейшую задачу — объективно взглянуть на себя и на человека. Ибо любая государственная система, как система вообще, устойчива только лишь тогда, когда она сохраняет способность развиваться и изменяться при изменении внешних условий.

Поэтому вопрос существования системы публичной власти сегодня — это вопрос о возможности перестройки, причем коренной и принципиальной, которая находит свое решение, прежде всего, в решении проблемы смены приоритетов. Это означает отказ от идеи тоталитарной государственности — «человек для государства» в пользу принципа государственности демократической — «государство для человека». Только в таком случае государство, публичная власть начнет прислушиваться к происходящим в обществе процессам, поставит своей основной задачей создание благоприятных условий для самопознания, саморазвития личности, реализации ее многочисленных запросов и потребностей. В этом отношении весьма показательной представляется мысль А. Н. Аринина о том, что «такая власть должна бояться опоздать, отстать в своем развитии от личностей и использовать энергию личностей, прежде всего самых ярких, самых свободных и передовых, ибо их энергия вдохновляет всех остальных» [141].

Действительно, в исторической перспективе только такая власть, отправившая в небытие насилие, агрессию, психотронные и иные противозаконные методы воздействия на людей, посредством модификации и трансформации сможет сохраниться, сделаться более гибкой, более гуманной, оперативно и чутко реагирующей на происходящие в обществе процессы и тем самым уже не противопоставлять себя гражданскому обществу, а быть с ним в гармоничных отношениях. Естественно, нельзя не признавать и того, что дисбалансы и конфликты интересов при этом обязательно останутся, но они будут нести иной, неантагонистический характер, и вопрос государственного управления, реализации публичной власти станет вопросом партнерских отношений ее и граждан. Поэтому весьма продуктивным, представляется тезис Б. П. Андресюка о том, что в достижении этой цели, в реализации этих процессов главной движущей силой реформирования публичной власти выступает гражданское общество [142].



Длительный период государство как субъект авторитета власти выступало единственной формой организации общественной жизни, организуя и направляя всякую социально значимую деятельность людей. Однако, как правило предполагает исключение, так и государственная деятельность не исключает возможность внегосударственной общественной деятельности. Пристальное внимание к этой форме общественной деятельности привело к тому, что в работах мыслителей Нового времени и философии Просвещения появляется термин «гражданское общество», оформляется его идея.

Идея гражданского общества получает свое развитие в работах Т. Гоббса и Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо и Ш. Монтескье. Если в работах мыслителей философии французского Просвещения гражданское общество рассматривается в позитивном плане, то негативный оттенок оно обретает в немецкой классической философии, особенно у Г. Гегеля.

В последующее время интерес к проблеме гражданского общества ослабевает. Отчасти это объясняется тем, что место парадигмы «панрационализма» замещает философский плюрализм с ориентиром на проблему человека, его индивидуальность, отчасти тем, что идея гражданского общества выполнила свое назначение как средство идеологического обеспечения буржуазных революций. И вероятно, еще и потому, что она обрела свое определенное состояние в странах Старого и Нового Света, хотя этот вывод не столь однозначен.

Лишь спустя 150 лет идея гражданского общества получает «второе рождение» в связи с событиями 80-х годов XX века в Восточной Европе, когда противостояние Востока и Запада завершилось крахом мировой системы социализма. Однако анализ литературы по проблеме гражданского общества свидетельствует, что должного внимания в методологическом и прагматическом аспектах она еще не получила [143].

Закономерен вопрос — что такое гражданское общество? Каковы его признаки? Формируется ли оно либо уже сформировано в Украине? Этот вопрос по мере поступательного продвижения реальных экономических и политических реформ звучит громче и настойчивей, будоражит общественное мнение, но, к сожалению, не находит внятного ответа.

Следует отметить, что в отечественной правовой науке, политологии и социологии не только нет единого мнения к определению феномена гражданского общества, но и отсутствует единый концептуальный подход, который бы позволил уяснить основные закономерности возникновения, становления, развития и функционирования

ния гражданского общества в условиях правовой, демократической государственности. Возможно, поэтому и не сложился уровень метатеории, принимаемый в юриспруденции в качестве аксиомы.

Одни представляют гражданское общество как сумму всех «негосударственных» чувств, мыслей и действий граждан, их способность к самоорганизации. Проще говоря, государство — это одна сфера, а гражданское общество — совсем другая. Создаются как бы два противоположных полюса с негативной дихотомией: один олицетворяет отрицательную энергию, другой — положительную. Государственники приписывают знак «минус» гражданскому обществу, в котором видят только хаос и смуту. Странники демократического реформизма, наоборот, видят главное зло в нынешнем государстве, обещая заменить его собственным — хорошим и справедливым — правопорядком.

Существуют, правда, и другие мнения. Но они, в основном, сводятся к описанию всякого рода частных, хотя и важных признаков политической жизни — различий религий, идеологий, возрастов, пола, этнического состава, языка и др. В результате этого гражданское общество как бы распадается на десятки и сотни гражданских обществ в зависимости от доминирования квалифицирующего и классифицирующего признака — национальных, земляческих, областных, корпоративных, в частности, партийных, конфессиональных, семейных, групповых и так далее. Вплоть до каждой личности, каждого «Я» как самостоятельного и самодостаточного «общества» человека с самим собой. В итоге, по сути, все сводится к идее превалирования индивидуализма и анархии.

Наконец, весьма широко распространена и даже господствует точка зрения, что в Украине не было, нет и, видимо, никогда не будет настоящего гражданского общества, а было, есть и будет одно сплошное государство. В подтверждение своей позиции ее сторонники кладут тезис о том, что даже Конституция Украины не содержит в себе термин «гражданское общество» и прямо не указывает его институты. Они же приводят в пример государства Европы или Америки, где господствует право, царит демократия, крепок и прогрессирует средний класс, а посему хорошо работает государство, и давным-давно сложилось и продолжает уверенно функционировать не то что гражданское, а почти самоуправляемое общество счастливых и умных людей.

Если же говорить серьезно, то представляется, что в Украине, несмотря на все трудности и лишения было, есть и будет гражданское общество. Вопрос состоит лишь в критерии его зрелости, а именно в том, как гражданское общество устроено, каков уровень

его развития. Насколько оно свободно в своих действиях, способно ли воздействовать на государство и политическую жизнь страны? Другими словами, насколько каждый гражданин готов к ответственности за свой личный выбор судьбы и задумывается ли он об ответственности за судьбу страны.

Таким образом, речь идет не столько о характеристике формального статуса граждан, или их правах, о благосостоянии, семейном положении и т. д., сколько о свободе выбора и ответственности человека за собственный жизненный путь, о характере духовных и деятельных полигосударственных связей разных личностей в одном государстве и в определенное историческое время.

Не секрет, что речь идет об объективном соединении между собой физических лиц, расположенных на территории государства невидимыми гражданственными (и приоритетно — гражданскими. — *Авт.*) узами. Отсюда с неизбежностью следует вывод о важнейшей роли и значении публичной самоуправленческой власти в становлении и формировании гражданского общества. Действительно, муниципальная власть, являясь одной из форм социальной самоорганизации людей, а на локальном уровне важнейшей из них, функционируя в форме местного самоуправления, является мощным стимулом в процессе выработки у жителей внутренней мотивации не только на решение вопросов местного значения, но и в возникновении ответственности за их решение в коллективных интересах. Таким образом, перманентно вырабатываемый локальный интерес, включает в себя как мотивацию, направленную на решение самих проблем, так и мотивацию, предопределяющую ответственность за их успешное решение.

Следует отметить, что такой сугубо социологический подход не является чем-то необычным, противоречащим правовым установлениям государства. Ведь сама сфера повседневной жизни людей и есть сфера реализации их жизненных устремлений, задач, целей. Поэтому в рамках гражданского общества государство регламентирует лишь его основные институты, основные аспекты их функционирования, не затрагивая при этом процесс формирования воли конкретной личности относительно этого общества и его институтов. Государство как бы создает условия, выбор же остается за каждым конкретным субъектом, который остается свободным от государственного воздействия в рамках локального интереса, но взаимосвязанным с другими членами территориального коллектива.

Глубокое теоретическое осмысление интереса в местном самоуправлении, в сфере функционирования муниципальной власти

проявляется в его взаимоотношениях с интересами гражданского общества. Еще К. Марксу принадлежит вывод о том, что интерес «сцепляет» членов гражданского общества [144], так как оно, в свою очередь, включает в себя все материальное общение индивидов в рамках определенной ступени развития производительных сил; организацию общества, развивающуюся непосредственно из производства и общения [145]; совокупность материальных жизненных отношений [146].

Отсюда представляются правомерными и конструктивными выводы В. Ф. Сиренко о том, что «гражданское общество — это царство интересов» и что «интерес — язык гражданского общества, первейшее средство общения между людьми и вместе с тем побуждающая причина действий людей» [147].

Интерес «сцепляет» членов гражданского общества в силу того, что он представляет собой зависимость между необходимостью удовлетворения потребностей субъекта и возможностью их удовлетворения через его (субъекта) целенаправленную деятельность. В пользу такого вывода, по мнению В. Ф. Сиренко, свидетельствует следующее:

а) непосредственная причина всякой целенаправленной человеческой деятельности лежит в сфере необходимости удовлетворения потребностей субъекта;

б) так как средства или условия удовлетворения потребностей лежат за пределами субъекта, отчуждены от него, он вынужден вступать в отношения с другими субъектами, чтобы удовлетворить конкретную потребность;

в) эти отношения всегда осознанны, всегда реализуются через сознательную целевую деятельность людей, которая многовариантна в поиске возможностей удовлетворения потребностей субъекта [148].

Такое понимание интереса является одним из вариантов объективно-субъективной концепции, где объективным выступает необходимость удовлетворения потребностей субъекта, а субъективным — осознание этой необходимости и сознательный поиск средств и способов удовлетворения потребностей [149]. В этот вариант концепции достаточно удачно вписывается интерес местного самоуправления, муниципальной власти, что обосновывается следующим:

— истоки самоуправления, в том числе и местного, лежат в рамках гражданского общества. По мере своего становления и развития, местное самоуправление, муниципальная власть как материальная форма реализации интереса местного со-

общества, легализуется государством и становится репродуктором территориально-личностных интересов, формируемых на локальном уровне, в процессе становления и взаимодействия гражданского общества и демократического правового государства;

- местное самоуправление, муниципальная власть является оптимальным средством и, одновременно, доминирующей территориальной ареной удовлетворения существенных индивидуальных и групповых потребностей субъекта, посредством которого он самоутверждается и самореализуется в гражданском обществе;
- реализация конкретных потребностей субъекта преимущественно осуществляется в рамках системного сообщества — территориального коллектива, который проявляется через призму диверсификации интересов. Этот территориальный коллектив выступает в качестве системы-подсистемы и является объектом-субъектом в процессе удовлетворения интересов конкретных индивидов, местного сообщества, гражданского общества и государства.

В этой связи актуализируется проблема соотношения интересов центра и мест в территориальном (административно-территориальном) разрезе, которая при ее, даже частичной реализации (приоритет местных интересов над общегосударственными), смещается в плоскость государственного суверенитета и трансформируется в «суверенные интересы» территорий и их самоуправления, попирая «святая святых» государственной системы, что превращает эту проблему из собственно теоретической в практическую, переводит ее в сферу острого политического, экономического, религиозного, национального и др. противостояния государства и его территорий.

Говоря о локальном интересе, интересе, лежащем в основе муниципальной власти в условиях ее функционирования в рамках гражданского общества, следует, как представляется, сделать акцент не на противостояние, а, прежде всего, на «снятие» антагонизма, на уравнивание, паритетность интересов центра и мест, которая может быть выявлена в процессе систематического анализа законодательства Украины, составляющего нормативную базу местного самоуправления, муниципальной власти с момента провозглашения независимости государства.

Так, уже в преамбуле Закона Украины от 26 марта 1992 г. «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении» [150] было закреплено положение о том, что он является основой для утверждения полноты народовлас-

тия на соответствующих административных территориях. Исходя из того, что государство является единственным и полновластным выразителем воли народа как суверена (публичная власть), оно допускает существование местного самоуправления (муниципальной власти) в целях содействия последним реализации функций и задач государства. В ст. 1 ч. 1 этого Закона местное самоуправление в Украине трактовалось как территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения... всех вопросов местной жизни в пределах Конституции Украины и законов Украины, а в ст. 3 было прямо закреплено, что оно осуществляется на принципах сочетания местных и государственных интересов, интересов личности и всего населения соответствующей территории. Подобные положения содержал Закон Украины от 3 февраля 1994 г. «О формировании местных органов власти и самоуправления»: во-первых, из самого наименования правового акта следует, что государство, проявляя к местному самоуправлению повышенный интерес и доверие трансформирует его в органы государственной власти на местах, делегируя на областной, районный и городской уровень функции государственной власти (ст. 1, ч. 2 Закона) [151]; во-вторых, протекционируя местному самоуправлению, муниципальной власти, государство гарантирует ее органам самостоятельное осуществление компетенции, которой они наделены государством (ст. 1, ч. 1 Закона).

Закон Украины от 28 июня 1994 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Украины «О формировании местных органов власти и самоуправления» [152] отобрал у местного самоуправления функции государственной власти, признав таким образом муниципальную власть самостоятельной, но делегировал представительным органам самоуправления и их исполнительным комитетам, в порядке и в пределах, предусмотренных и определенных законом, функции и полномочия государственной исполнительной власти и наделил их собственной компетенцией, в пределах которой разрешил им действовать самостоятельно (ст. 1, ч. 2 Закона).

В разделе VI «Местные органы государственной власти и управления в Украине» Конституции Украины 1978 г. содержалось положение о том, что «местные Советы народных депутатов в пределах своей компетенции решают все вопросы местного значения, исходя из интересов граждан, которые проживают на их территории, и государственных интересов» (ст. 125) [153].

В Конституционном Договоре между Верховным Советом Украины и Президентом Украины от 8 июня 1995 г. местное самоуправление трактовалось уже как «гарантированное государством право

территориальных коллективов граждан и избранных ими органов местного самоуправления самостоятельно решать все вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины» [154]. Здесь же впервые был законодательно закреплён статус территориальных коллективов граждан, проживающих в селах (сельсоветах), поселках, городах, как первичных субъектов местного самоуправления. Это явилось весьма важным событием, ибо впервые было признано, что территориальные коллективы являются не только основными носителями групповых (коллективных) интересов в местном самоуправлении, но и кумулируют в себе массу разнокачественных и разноуровневых индивидуальных интересов своих членов, которые могут проявляться, учитываться, функционировать и реализовываться только в рамках гражданского общества.

Позитивные процессы нормативной дифференциации интересов центра и мест наблюдались и на уровне подзаконных правовых актов. Так, согласно Указу Президента Украины № 1194 от 30 декабря 1995 г. «О делегировании полномочий государственной исполнительной власти председателям и возглавляемым ими исполнительным комитетам сельских, поселковых и городских Советов» [155], государственная исполнительная власть передавала на места свои полномочия, имеющие рельефно выраженный локальный интерес и социальную значимость, который в совокупности составлял интерес общегосударственный. Такой же порядок нашел свое закрепление в новой Конституции Украины 1996 г. (ч. 3 ст. 143) [156] и Законе Украины от 21 мая 1997 г. «О местном самоуправлении в Украине».

Подобный подход к достижению паритетности интересов центра и мест демонстрирует не только стремление законодателя к уравниванию двух видов публичной власти — государственной и самоуправленческой, центральной и муниципальной, но и характеризуется некой правовой неопределенностью, которая складывается то в расширении, то в сужении государственных властных полномочий, делегированных самоуправлению государством, а, следовательно, в отсутствии стабильной компетенционной базы муниципальной власти. Как представляется, это свидетельствует: во-первых, о пристальном интересе государства к формированию муниципальной власти, что является определяющим в контексте исследования; во-вторых, об определенном недоверии государства к муниципальной власти, которое проявляется в диверсификации круга компетенционных полномочий посредством то произвольного проявления (сужение полномочий), то угасания (расширение полномочий) централистских тенденций; и, в-третьих, о сложных и противо-

речивых процессах становления муниципальной власти в рамках гражданского общества, которое развивается в государственно организованном обществе в условиях постоталитаризма.

И здесь, как представляется, на первый план выходит не столько проблема нормативной регламентации гражданского общества, сколько проблема формирования поведенческих установок каждой конкретной личности в условиях его формирования. Важнейшими станут сложные процессы осознания, разделения и перераспределения ответственности между гражданами — членами гражданского общества, ибо каждый человек в его рамках берет на себя такую меру ответственности, какая ему по силам. Таким образом, в гражданском обществе, как думается, главным выступает не солидарность его членов по каким-либо принципам, а разделение, в первую очередь, разделение ответственности. В идеале каждый человек, конечно, должен брать на себя посильное бремя ответственности, и в этой добровольно избираемой степени ответственности отражается степень свободы человека. Именно такое сообщество свободных, деятельных и ответственных личностей и есть реальное, живое, а не мифическое гражданское общество.

В контексте сказанного, сфера функционирования муниципальной власти переводит жизнь людей из абстрактной категории (гражданского общества) в практическую плоскость, где проявляется реальная многомерность присутствия человека в социуме. Именно на уровне местного самоуправления проявляется одна из важнейших форм экзистенции, человеческого существования, которая находит свое проявление и выражение в гражданской самодетельности, самовыражении и самопроявлении личности и территориальной ассоциации личностей. При этом, следует отметить, что наиболее естественными формами экзистенции являются те, которые созревают внутри и независимо от внешнего давления. В этом аспекте, муниципальная власть, первичным и активным субъектом которой выступают жители определенной территории и в рамках которой реализуется комплекс важных устремлений человека и групп людей, выступает в качестве важнейшего фактора становления и воспроизводства гражданского общества.

Еще Я. Беме в XVII веке провидчески сказал: «Кто покоится в собственной воле, как дитя во чреве матери, и представляет руководить собою и направлять себя той внутренней основе, из которой возник человек, тот всех благороднее и богаче на земле» [157].

Таким образом, только человек в своей внутренней основе постигает себя и окружающий его мир, обретает свободу, волю и энергию. Человек выступает самостоятельным творцом своей жиз-



ни, а государство и общество могут лишь обеспечить ему условия для самопознания и саморазвития. В этом и заключается их главная и единственная задача. Гражданское общество синергирует с местным самоуправлением, муниципальной властью, мало того, между ними обнаруживается взаимосвязь и взаимозависимость — муниципальная власть, местное самоуправление выступает в качестве важнейшего института гражданского общества, которое институционализирует конституционный строй Украины. Без муниципальной власти — нет гражданского общества.

Уже отмечалось, что действующая Конституция Украины не содержит в себе термин «гражданское общество», но она нормативно определяет его основные параметры, возложив на государство соответствующие обязанности [158]. Систематический анализ статей 3, 14, 19, 23, 36, 38, 46, 48, 60 и др. Конституции Украины свидетельствует о достаточно полной и детальной регламентации стратегических направлений развития общества на пути построения гражданского общества. Представляется, что эта тенденция воплощает на практике положение, содержащееся в Концепции новой Конституции Украины, принятой 22 мая 1991 г., согласно которому «конституционное регулирование общественных отношений направлено на обеспечение условий жизни, достойной человека, формирование гражданского общества» [159].

Конституционная регламентация институтов гражданского общества, которая находит свою детализацию в текущем законодательстве, свидетельствует о наличии системокомплекса социальных и правовых связей, позволяющих обеспечить процессы конституирования гражданского общества. Она выделяет и охватывает следующие основные институты гражданского общества: собственность в установленных законом формах (ст. 13, 41, 54, 85; 92, 116, 142, 143 Конституции); свободное предпринимательство в условиях добросовестной конкуренции и социальной направленности, защиты интересов потребителей (ст. 42, 92 Конституции); экологическую безопасность как систему мер, проводимых в соответствующих организационных формах и направленную на сохранение окружающей среды, генофонда народа и живой природы (ст. 16, 41, 50, 92 Конституции); семью — как естественную и основную социальную ячейку общества, в которой брак основан на добровольном и свободном соглашении мужчины и женщины, равноправных в семейных отношениях (ст. 51, 52 Конституции); охрану здоровья народа как систему социально-экономических, медико-санитарных, оздоровительно-профилактических мер (ст. 49 Конституции); образование, развитие науки, культуры и искусства в условиях свободного выбо-

ра каждым человеком и объединением людей форм и видов образования, сфер занятия научной деятельностью, областью культуры и искусства (ст. 53, 54 Конституции); общественные объединения — политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, добровольные товарищества, землячества, фонды, ассоциации и иные объединения людей (ст. 36, 37 Конституции); церковь и религиозные организации (ст. 35 Конституции); средства массовой информации, которые действуют на основе свободы, исключения цензуры и монополизма средств массовой информации (ст. 15, 34 Конституции); местное самоуправление как самоорганизацию жителей определенных административно-территориальных единиц (ст. 140 Конституции).

Несмотря на наличие конституционного и иного нормативного регулирования институтов гражданского общества, следует признать справедливым мнение А. Н. Аринина, утверждающего, что понятие гражданского общества понятие не столько юридическое или политическое, сколько духовное и энергичное [160]. И в этом оно перекликается с тезисом Р. Дарендорфа, который рассматривает феномен гражданского общества в абсолютном отрыве от института государства, определяя гражданское общество как «ту ткань нашей совместной с другими жизни, которая для своего поддержания не нуждается в государстве, поскольку создается за счет низовых инициатив», опираясь на рынок и общественность [161].

Действительно, ведь здесь речь идет, прежде всего, об энергичных проявлениях (отношениях) личностей в социуме, не подчиненных формальной необходимости, даже нарушающих ее по своей воле и часто вопреки воле государства. Это и есть проявление социально энергии человека, гражданина, жителя, его внутреннего категорического самоимператива, его инициативной воли, самопроявления своих поведенческих установок и самоуправления вовне действиями по их претворению на практике. А наиболее оптимальной сферой такого волеизъявления, реализации самодеятельности личности выступает сфера местного самоуправления, сфера функционирования муниципальной власти, которая как бы «пронизывает» все институты гражданского общества — ведь подавляющее большинство из них функционируют и реализуются в синергетической и даже органической взаимосвязи с местным самоуправлением.

И в этом отношении прагматический характер приобретает определение гражданского общества, предлагаемое М. Ф. Орзих, который, обоснованно давая ему комплексную характеристику, полагает, что гражданское общество — это, во-первых, ассоциация людей, в которой каждый человек свободен как обладающий

неотчуждаемыми правами, равноправен с другими членами ассоциации, самостоятелен в выборе гражданского состояния (гражданин, иностранец и др.); во-вторых, внегосударственные (институционализированные общественные объединения) ассоциации людей по социальной, этнической, религиозной и др. принадлежности, политическим, экономическим, профессиональным и др. интересам; в-третьих, формируемые на этой основе общественные (внегосударственные) отношения, которые развиваются и функционируют на самоуправленческих началах, самовыражении интересов и воли отдельных индивидов и их ассоциаций, действующих в правосвободном (свободном от государственно-правового влияния) пространстве общества [162].

Из этой дефиниции, как представляется, логически вытекает институционализирующая роль и значение муниципальной власти в создании гражданского общества. Территориальная громада представляет собой ассоциацию индивидов, формируемую по территориальному признаку, которая выделяется среди других ассоциаций весьма высоким уровнем стабильности, наличием постоянных целей и задач, обладает выработанными управленческими стереотипами их достижения и разрешения. В рамках местного сообщества возникает и разрешается неопределенное количество локальных интересов, связанных с территориальной принадлежностью непersonифицированного индивида.

Становление и функционирование гражданского общества во внегосударственной сфере общественных отношений не означает его изолированности от государственно-правовых институтов, организационной деятельности государственных органов и организаций, а предполагает взаимосвязь гражданского общества и государства. Но в рамках гражданского общества наблюдается весьма интересный и многозначный для перспективного саморазвития социума феномен — происходит процесс самоограничения публичной власти, причем, власти государственной и расширение власти самоуправленческой, в том числе муниципальной. Как отмечает венгерский юрист А. Шайо в своей книге «Самоограничение власти (краткий курс конституционализма)», конституционное государство не означает договорное ограничение свободы; в нем сохраняются естественные свободы, более того, своей полноты они достигают именно в условиях права [163]. Конституционные права предназначаются для ограничения власти. В широком толковании, государство должно воздерживаться от действий, запрещенных конституцией в связи с осуществлением какого-либо права. А это возможно только путем самоограничения государством собственной власти.

Вместе с тем, государство не исчезает в условиях гражданского общества, в его деятельности, носящей скорее служебную роль по отношению к последнему, используются различные государственно-правовые средства — законодательные акты, правовые отношения, складывающиеся в связи с правовым регулированием поведения людей, организацией, реорганизацией, деятельностью и прекращением объединений, функционированием других институтов гражданского общества, договорные и внедоговорные способы правового регулирования взаимоотношений, взаимодействия общества и государства, правоохранительная деятельность государства, его органов и организаций.

Следует указать, что средства государственно-правового воздействия на гражданское общество и его важнейшие принципы, взаимоотношения правового государства и гражданского общества на индивидуальном и массовом (ассоциированном) уровнях закреплены и оформлены в системе конституционного строя (см. ст.ст. 6, 7 Конституции Украины). В отличие от общества, в которое государство входит в качестве важнейшей политической организации, центра, вокруг которого «вращается» вся политическая жизнь, гражданское общество не включает государство, несмотря на то, что все его потребности и интересы в различной степени и форме находят отражение в государственной деятельности, преломляются «сквозь» волю государства, получая всеобщее значение в системе законодательства, юридических средств, обеспечивающих стабильное и нормальное развитие гражданского общества [164].

И все-таки, как представляется, такой государственный патернализм по отношению к гражданскому обществу чреват перманентными попытками вмешательства в деятельность его институтов, обусловленными непреодолимым желанием поставить их под контроль государственных структур. В условиях же реального гражданского общества самоограничение власти государства (публичной государственной власти) должно быть реальным.

Поэтому, думается, можно оценить как весьма продуктивную, деятельность Института муниципальной демократии и прав человека по разработке проекта Закона Украины «О гражданском обществе в Украине» [165]. Основным в этом проекте является предложение по созиданию гражданского общества. Общеизвестно, что такое созидание шло на Западе столетиями, естественно-историческим путем, и то, что в Украине гражданского общества в его подлинном понимании еще нет. Поэтому, процесс его формирования предлагается сделать «управляемым» на основе Права. Идея довольно смелая, ведь зачастую «гражданское об-

щество» понимается как феномен, складывающийся чуть ли не сам по себе.

Автор законопроекта, Г. А. Мучник, исходит из того, что в условиях современных реалий Украины, где агрессивная бюрократия напрямую заинтересована в подчинении всего и вся, рассчитывать на естественное появление гражданского общества, к сожалению, не приходится. Появление ростков гражданского общества в условиях «агрессивной внешней среды» может быть обеспечено лишь при наличии своего рода правового «скафандра», защищающего их от административного давления. Понимание этого оформилось в проект Закона, главное предназначение которого — дать в руки институтов гражданского общества мощное «правовое оружие» против произвола чиновников и государственного вмешательства.

Интерес вызывает и то, что проект Закона не имеет своей целью в какой-либо степени регламентировать функционирование институтов гражданского общества (иначе он стал бы только лишним поводом для бюрократического контроля над ними). Наоборот, его цель — очертить запретную для вмешательства и контроля бюрократии сферу развития гражданского общества, четко и недвусмысленно определить границу, за которую любому органу или должностному лицу исполнительной власти вход иначе, чем по решению независимого суда, строго запрещен. Более того: нормы проекта Закона сформулированы так, что по любому «нарушителю границы» немедленно открывается юридический «огонь на поражение».

Суть Закона определяется преамбулой: «Настоящий конституционный Закон определяет правовые основы для созидания, развития и защиты гражданского общества в Украине, важнейшим предназначением которого является обеспечение естественных прав ее народа на свободу, самоопределение, суверенитет, национальную безопасность, развитие и контроль над своим государством».

В первом разделе проекта особое внимание привлекает определение гражданского общества в Украине — это система правовых институтов, обеспечивающая самоорганизацию, структурирование и самосозидание ее населения в целостный и полномочный субъект конституционного права — Украинский народ. Таким образом, гражданское общество мыслится как структурированный народ, способный защититься от своеволия государственного аппарата. Основным инструментом такой институционализации, что является приоритетным в контексте исследования, выступают самоорганизация, самосозидание и самодеятельность населения.

Раздел 2 проекта Закона определяет организационно-правовые основы деятельности гражданского общества. Здесь, представляется крайне важным, то что гражданское общество структурно состоит из «неприбыльных организаций, органов местного самоуправления и самоорганизации населения, присяжных и народных заседателей в судах, а также субъектов предпринимательской деятельности». При этом понятие «неприбыльные организации» включает средства массовой информации, политические партии, религиозные и благотворительные организации, адвокатуру, профессиональные союзы, организации украинской диаспоры, учебные заведения и другие негосударственные юридические лица, т. е. разнообразные институты гражданского общества.

Необходимо отметить, что хотя деятельность большинства перечисленных структур регулируется Законами Украины: «О местном самоуправлении в Украине», «Об адвокатуре», «Об объединениях граждан», «О печатных средствах массовой информации» и т. д., в данном законопроекте они впервые выступают все вместе как структурные элементы гражданского общества.

Таким образом, гражданское общество в структурно-институциональном аспекте представляет собой систему определенных элементов. Однако, для нас имеет решающее значение структура гражданского общества на межличностном уровне в сфере территориальной громады, на уровне функционирования органов, формируемых этой громадой. В этом отношении в сфере функционирования муниципальной власти гражданское общество представляет собой огромную совокупность проявлений и реализации воли и энергий многих индивидуумов, которые осознают себя не только свободными людьми, но и ответственными членами своей ассоциации. Это не масса физических тел, а социальное сотворчество душ, коллективный дух. «Зауживать его моралью и правом возможно, но бесперспективно: дух все равно выйдет наружу, ибо он есть жизнь человеческой души, ее творчество» [166].

Следует отметить, что, по большому счету, проект содержит и фиксирует положительные тенденции, которые наметились в законопроектной регламентации территориальных общин. В частности, ст. 5 проекта закрепляет, что «субъектами образования гражданского общества в Украине есть люди, их объединения и территориальные общины».

Резюмируя, следует отметить, что гражданское общество — категория не абстрактная, а экзистенциальная, затрагивающая глубинные аспекты повседневной деятельности людей. Она отражает не только специфический образ воли конкретного человека, групп

людей к жизни, но и их стремление к самоорганизации ради обеспечения жизни своей и своего потомства. Таким образом, можно сказать, что на локальном уровне посредством муниципальной власти формируется и функционирует система социальных и кросскультурных в широком понимании этого слова межличностных коммуникаций, которые формируют гражданское общество. Подтверждением этому, является весьма конструктивная идея о том, что на уровне местного самоуправления формируется и действует локальная система реализации и защиты прав человека, которая опосредуется гражданским обществом [167].

Думается, что именно в этом заключается прямая взаимосвязь между муниципальной властью и гражданским обществом, процессом его созидания. Ведь для решения этой основной задачи людям приходится в сфере муниципальной власти постоянно изменять и модифицировать существующие социальные обстоятельства, постоянно воздействовать как на муниципальную, так и на государственную власть и других людей, искать самовыражение внутренней энергии. И все это будет зарождаться и реализовываться в сфере гражданского общества.

Отсюда, конституционный институт территориальных громад должен рассматриваться не только как необходимая правовая предпосылка функционирования территориального самоуправления населения в процессе решения вопросов местного значения. Сами громады должны расцениваться, прежде всего, как элементные структуры гражданского общества, должны стать важной частью политического процесса, носителями учредительных функций. Поэтому, думается, здесь особо важным является нормативное закрепление значения территориальных громад как субъектов гражданского общества, и поскольку роль социальных общностей в отношениях с элементами политической системы всегда первична, она наиболее полно будет отвечать конституционной идее суверенитета народа.

## **Раздел 2.**

# **Субъектно-объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине**

---

### **2.1. Территориальная громада — первичный субъект публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине**

Решение многих проблем в теории и практике местного самоуправления, становлении и развитии публичной самоуправленческой (муниципальной) власти неразрывно связано с исследованием организационных и функциональных проявлений жизнедеятельности человека по месту проживания. Поскольку местное самоуправление выступает, прежде всего, как выражение самоорганизации, самодеятельности, самодисциплины граждан, то его формирование как целостной системы в границах всего общества с необходимостью должно происходить в первую очередь на его низовых ступенях, в первичных звеньях [168]. Наиболее общую субъектную основу местного самоуправления составляют низовые территориальные общности жителей, которые объединяют в себе в сущностном (потребности, интересы), содержательном (функционально-целевая активность), формальном выражении (правовые, другие нормы, структуры управления и т. п.) разнообразную деятельность индивидов, групп, коллективов, предприятий, учреждений, организаций, социально-экономическую инфраструктуру и т. п.

Внешне формальным выражением ассоциаций жителей определенных населенных пунктов выступают территориальные общины — первичные субъекты публичной самоуправленческой власти. Этот вывод логически вытекает из дефиниции местного самоуправления, закрепленного в Конституции Украины (ст. 140), которое понимается как право территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города — самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины.

В связи с этим, в системе местного самоуправления и муниципальной власти основным продуцентом локальных интересов выс-



тупает местное сообщество, коммуна, община, определяемые в науке как территориальный коллектив (громада).

Следует отметить, что до недавнего времени такое понятие как территориальный коллектив не исследовалось ни в одной из обществоведческих наук. Во внушительном списке монографий, посвященных проблемам коллектива в его широком понимании, исследованию такой его разновидности как территориальный коллектив отводится незначительное место. Более того, территориальный коллектив как самостоятельный тип социальной общности не рассматривался даже в общей типологии и классификации коллективов, приведенной в ряде философских работ [169].

В отдельных монографиях ученых-государствоведов все же предпринимались определенные попытки исследовать сущность территориальных объединений, но они ограничивались лишь формальной констатацией факта их существования и необходимой теоретической разработки не получили [170].

Вместе с тем, концепция территориального коллектива, непосредственно увязанная с местным самоуправлением, была предметом пристального внимания целого ряда отечественных правоведов, политиков, общественных деятелей, начиная еще с XIX века, что нашло свое отражение в трудах М. Драгоманова, М. Грушевского, Р. Лащенко и др.

В решении этой проблемы, прежде всего, обращает на себя внимание использование терминологии. Многие термины — «сообщество», «развитие», «хозяйство» и др. — кажутся знакомыми и не требующими каких-либо разъяснений. Тем не менее, если добавить к ним прилагательные «местное», «муниципальное», то знания, почерпнутые ранее, могут помочь лишь в определенных случаях. В нашем же случае ситуация осложняется еще и тем, что современная концепция развития местных сообществ складывалась в качественно иной культурной среде, в силу исторических обстоятельств принципиально отличающейся от среды отечественной. Поэтому возникает необходимость заново познавать этимологию этих понятий.

Представляется, что, прежде всего, следует начать с одного из ключевых понятий, характеризующих муниципальную власть — местное сообщество (community). В сознании большинства обывателей английское слово «комьюнити» чаще ассоциируется с понятиями «община», «коммуна». Действительно, слово «комьюнити», как и «община», может означать «социально-психологическую общность или стремление к ней». Однако термины «комьюнити» и «община» «не совпадают, пересекаются по содержанию лишь час-

тично. Поэтому их синонимическое употребление, с неизбежностью условное, подразумевает некое общее для них понятийное ядро, указывающее, прежде всего, на специфичность социальных связей микроуровня, уровня малой группы, т. е. на определяющую роль первичных неформальных контактов, отношений «лицом к лицу». Именно этого вида связи составляют сущность организмов «общинного типа» [171].

Однако, следует иметь в виду, что наряду с термином «местное сообщество» достаточно широко применяются и такие понятия, как мировое сообщество, реже — национальное сообщество. Как представляется, в этом ряду понятий критерием различия выступают размеры сообщества. Вместе с тем, думается, что будет важнее обратить внимание на уровень отношений между людьми в рамках этих сообществ. При этом на уровне мирового сообщества можно отметить, прежде всего, обезличенность отношений или выделить отношения представителей государств на международной арене. А на уровне местного сообщества характерной особенностью выступают отношения между конкретными людьми, отношения «лицом к лицу». Но следует указать, что рефлексия только лишь на такие отношения не дает достаточных аргументов для характеристики местных сообществ, здесь необходимо их социологическое обоснование.

Социологи различают два типа сообществ. Первый тип — сообщество интересов, которое определяется личными отношениями в рамках круга друзей и родственников, профессиональных ассоциаций, объединений индивидов по общим интересам (религиозные организации, объединения филателистов или любителей пива и т. п.). Второй тип — сообщество места, определяемое отношениями соседства, обычно, ограниченными определенной территорией. Во времена, когда отсутствовали транспортная система современного типа и тем более коммуникационные технологии, эти типы сообществ представляли единое целое: люди жили, работали, устанавливали социальные связи в географически ограниченном пространстве [172].

Более детальную характеристику такого коммуникативного взаимодействия дает юридическая антропология, рассматривающая сообщество на примере общинной модели. Эта модель ставит на первое место плюрализм и стремится к взаимодополняемости как между сообществами, так и между группами и индивидами.

В отличие от индивидуалистской и коллективистской моделей общинная модель стремится к установлению сбалансированных отношений между индивидуумом и группой: группа должна быть организована таким образом, чтобы дать возможность индивиду-

умам раскрыть через нее свои способности. Такие социальные комплексы именуются «сообществами» (communautes).

По мнению М. Аллиота, сообщество характеризуется тремя единствами (единениями):

- единством жизни. Оно выражается в самых различных сферах: единый язык, единые предки и божества, единое жизненное пространство, единые друзья и враги.
- единством всех специфических черт. Сообщества более привержены своим специфическим чертам, чем сходным чертам, предпочитают иерархию равенству. Однако сами эти специфические черты едины, поскольку они не являются очагами напряженности или противостояния между группами, которым они присущи. Наоборот, эти группы считают себя взаимодополняющими. Это убеждение утверждается на многих уровнях. Поэтому в мифической сфере большинство мифов об образовании сообществ показывает, что полностью схожие между собой индивидуумы не могут образовать политическое общество без предварительной их дифференциации (тогда как, по мнению западных мыслителей классической эпохи — Т. Гоббс и теоретики общественного договора, — общество может, наоборот, основываться лишь на схожести).
- единством сферы принятия решений. Каждое сообщество отличается также единой системой правил, которую оно определяет автономно. Эти правила основываются на обычаях, поскольку исходят они из самого сообщества, тогда как закон в современном смысле этого слова является скорее инструментом господства одной части группы над другими или какой-то внешней власти над целой группой [173].

Таким образом, различные сообщества участвуют во взаимодополняющей и полиархической структуре, которая доминирует в общинной модели.

Следует учитывать, что любой индивидуум на протяжении своей жизни является членом многочисленных сообществ. Это происходит в различных условиях, так что образуется довольно изменчивая картина. Например, вступая в брак, мужчина создает новое жизненное сообщество — семью, целью которой, является продолжение рода. Таким путем на него возлагается новая ответственность в родовом сообществе, главой которого он может стать с течением времени. Однако брак одновременно выводит его из миноритарных сообществ (он покидает младшую возрастную группу). Мужчина становится рыбаком или кузнецом, т. е. входит в еще одно миноритарное сообщество. Брак может также покон-

чить с его обязательствами клиента по отношению к патрону и ввести его в деревенский совет.

Эти многочисленные переходы индивидуума в различные, но взаимосвязанные сообщества, смена и взаимодополнение его социальных ипостасей препятствуют тому, что одно из этих сообществ начинает абсолютно доминировать над остальными. Кроме того, это вхождение индивидуума в многочисленные группы, существование которых является общепризнанным фактом, ставит его в определенное положение внутри специализированных и персонализированных общественных связей: если там отсутствует письменность, то это происходит не из-за какой-то заторможенности мышления, а потому что атрибуты письменности — обобщение и распространение письменного сообщения, его анонимный характер — не сочетаются с внутренней логикой, присущей общинной социальной системе. Наконец, плюрализм сообществ объясняет тот факт, что группы не могут подчинять себе индивидуумов: общинная модель функционирует с индивидуумами, а не против них [174]. Однако, вне зависимости от продвижения по различным видам сообществ, перманентного «социального дрейфа», субъект остается наиболее постоянным членом одного из них — территориального сообщества, что актуализирует сущность отношения «общинная модель — индивидуум».

И здесь, прежде всего, следует обратить внимание на неопределенность термина «индивидуум». Согласно традициям человеческого сообщества, индивидуум для общества есть то же самое, чем совсем недавно был атом для физики: самая маленькая и неделимая частица. Римское право, а затем и христианство определяют индивидуума, используя для этого понятие личности: означая, прежде всего, трагическую или ритуальную маску, понятие «личность» стало синонимом подлинной природы индивидуума как обладателя индивидуальных прав и привилегий.

Как отмечает Н. Рулан, такому унитарному определению индивидуума традиционные африканские общества предпочитают многополюсную организацию личности: человек представляет собой множество взаимозависимых элементов, временно соединенных вместе на период жизни индивидуума, но всегда способных разделиться под влиянием самого субъекта или другой силы.

Так от индивидуума к обществу, проходя через сообщества, утверждается связь между плюрализмом и взаимодополняемостью. Именно эта связь управляет отношениями между индивидуумами и группами, которые подчиняются тому, что мы можем назвать теорией представительства [175].

Основной принцип здесь весьма прост, он весьма ярко демонстрирует связь индивидов между собой в рамках местного сообщества: только индивидуумы, рассматриваемые как представители своих групп, могут участвовать в юридической жизни в пределах полномочий, признанных за ними группой, к которой они принадлежат. В зависимости от своего положения в общественной иерархии каждая группа имеет свой тип компетенции, и только ее представитель уполномочен участвовать в правовой жизни. Из этого принципа представительства вытекают два следствия.

Первое заключается в функциональном присвоении статусов: индивидуум становится или является представителем одной из групп, к которым он принадлежит, лишь в случае, если он способен выполнить возлагаемые на него функции (в нашем случае жителя-члена территориального сообщества. — *Авт.*). Априори проверка его способностей может осуществляться путем: отбора или быть результатом постепенной инициации.

Вторым следствием является взаимность прав и обязанностей. Чем шире права, которые даны представителю какой-либо группы, тем тяжелее социальное бремя, которое он несет.

Относительная однородность сообщества, абсолютная взаимозависимость, ограниченный пространственно круг личных связей были характерными чертами аграрного общества. Процессы индустриализации и урбанизации изменили облик общества. Сложилась ситуация, когда место проживания человека (сообщество места) и круг его интересов (сообщество интересов) далеко не всегда совпадают. Информатизация общества привела к возможности установления прочных контактов даже между лично неизвестными людьми, разделенными тысячами километров, государственными границами, но связанными каким-либо общим делом или увлечением.

Отсюда, в концепциях развития местного сообщества большинство определений содержат ссылку на географический район (территорию), общность и социальное взаимодействие. Термин «местное сообщество», по определению Р. Шеффера и других современных американских авторов, обозначает группу людей в природной окружающей среде с географическими, политическими и социальными границами и достаточно развитым общением друг с другом. Это общение может быть не всегда активным, но оно должно быть явным. Люди или группы взаимодействуют на определенной территории для достижения совместных целей [176].

Понятие «местное сообщество» являлось и является исходным в западной социологии и юриспруденции для объяснения проблем местного социально-экономического развития, хотя в каждой от-

дельно взятой стране есть свои особенности в их организации. Различия имеются даже в наименовании: в Италии, Бельгии, Швеции — это коммуна, в Германии — община, в Российской Федерации — «муниципальное образование», во Франции — коммуна, департамент, регион, в Польше — гмина. Но в любом случае оно определяет, кто является главным действующим субъектом в выборе направлений развития и что вообще является критерием оценки развития.

Традиционный подход, в соответствии с которым развитие местной экономики рассматривалось во взаимосвязи с производством, формирует иные представления о приоритетах и критериях развития. Они связаны с оценочными производственными показателями, а цели благоустройства местных жителей, удовлетворения потребностей — с развитием производства.

В советский период произошло так, что цель (улучшение условий жизни) и средства (развитие производства) как бы поменялись местами. Рост производства превратился в самоцель, а провозглашаемые цели — улучшение условий жизни, рост доходов, благоустройство — отодвинулись на второй план. Таким же виртуальным было и правовое обеспечение функционирования публичной власти на местах. Наука советского строительства рассматривала систему Советов как единство органов государственной власти, относя к ним местные Советы народных депутатов, которые, как «двуликий Янус», с одной стороны, выступали в качестве органов единой государственной власти, а, с другой — государственной организации местного населения, призванной решать вопросы местного значения.

Поэтому считалось, что местные Советы народных депутатов, не только представляли интересы населения, но и одновременно выступали формой соединения прямой и представительной демократии, что трансформировало их в основное звено самоуправления народа. Отсюда, советское государство рассматривалось как универсальная форма политического объединения граждан в лице Советов, которые, якобы, обеспечивали реальное участие граждан в государственном управлении, как в центре, так и на местах. Государство же, в свою очередь, обязывалось расширять сферу самоуправления граждан, первоначально в рамках предприятий, учреждений, организаций, в пределах территории, а в дальнейшем — в пределах отрасли народного хозяйства, в народнохозяйственном комплексе страны, а затем и в общегосударственном масштабе. Такая тенденция должна была сопровождаться комплексным развитием и совершенствованием политических институтов, структур государ-

ственного управления, где возрастала бы их зависимость от воли и интересов граждан, коллективов, социальных общностей. Естественно, что при такой глобалистской и идейно-политической доминанте толкования самоуправления, народовластия не находилось места для исследования такого института, как территориальная самоорганизация граждан для решения вопросов местного значения [177].

Вместе с тем, в западной социологической и правовой доктрине исследованию местных сообществ уделялось самое серьезное внимание. Ученые, на основе их развития пришли к однозначному выводу, что в реальной жизни изменения, несущие улучшение условий жизни, далеко не всегда находятся в сфере производства. Это могут быть изменения организационного характера, например создание ассоциаций предпринимателей, экспортеров или информационных центров, которые способствуют принятию более эффективных управленческих решений, как органами местного самоуправления, так и предпринимателями. Это объяснялось, прежде всего, не только успехами развития в капиталистических государствах системы местного самоуправления, но и усилением европейских интеграционных процессов, сопровождавшихся существенным возрастанием роли локальной демократии.

Указанные тенденции активизировали научные поиски. По своему содержанию большинством ученых местное сообщество характеризовалось лишь по совокупности признаков. Поэтому характеристики местного сообщества в зависимости от избранного подхода были самые разнообразные: экологические, экономические, этнографические, социологические и т. д.

К 1955 году в западной социологической и правовой доктрине насчитывалось уже 94 определения местных сообществ. Проанализировав их, Дж. Хиллер пришел к выводу, что, несмотря на имеющиеся расхождения, в большинстве из них наиболее важными являются такие три признака, как: 1) социальное взаимодействие; 2) территория и 3) общая связь (или связи) [178]. В 1959 году К. Ионассен выявил в различных определениях местных сообществ значительное совпадение таких элементов, как:

- 1) население;
- 2) территориальная база;
- 3) взаимозависимость специализированных частей сообщества и разделения труда в нем;
- 4) общая культура и социальная система, которые интегрируют деятельность его членов;
- 5) осознание жителями единства и принадлежности к сообществу;

б) возможность действовать на корпоративной основе для разрешения местных проблем [179].

С этого времени были сформулированы десятки других определений и признаков территориальных сообществ. Несмотря на различие в трактовках, большинство ученых признают наличие четырех основных признаков местного (локального) сообщества:

1. Население (общность людей) — историческая, культурная, соседская и т. д.

2. Место (территория), пространство в пределах определенных границ (географических, административных, экономических, информационных и т. д.).

3. Социальное взаимодействие (соседские отношения, общие правила и нормы поведения, общее правительство, общественные услуги, организации, взаимосвязь в производственной деятельности и т. д.).

4. Чувство сообщества (психологическая идентификация с обществом) — общность ценностей, чувство принадлежности, чувство сопричастности к событиям в сообществе, чувство ответственности перед сообществом и т. д.

Во всех дефинициях местного сообщества население выступает в качестве его важнейшей характеристики. Причем, при описании местного сообщества, важное значение уделяется не просто населению, как некой аморфной массе, а его демографическим признакам, ментальным характеристикам его образа жизни с учетом национальных, культурных, исторических особенностей и традиций.

Следует указать, что пока термин «местное сообщество» не получил однозначного и широкого распространения в теоретических исследованиях и в законодательной практике ни в Украине, ни в других постсоветских государствах. Так, в конституционно-правовой литературе использовались иные термины, такие как «граждане, население (местное сообщество)» [180], «местное (муниципальное) сообщество как совокупность постоянно проживающих на данной территории жителей (в том числе и тех, которые не являются гражданами данного государства)» [181], «основной субъект местного самоуправления, который состоит из жителей села (нескольких сел), поселка, города» [182], «население — главный субъект властных отношений в местном самоуправлении» [183] и т. п.

В конституционных и законодательных актах, например, в Законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», используется термин «муниципальное образование» [184]. Однако статус муниципального образования могут иметь не все местные сообщества. Например, район



в составе города, или сельская администрация, или даже отдельная станица, или хутор в составе сельского района далеко не всегда являются муниципальным образованием. Понятие «местное сообщество» несет нечто большее, чем юридическое определение «муниципальное образование». В Конституции Республики Беларусь 1994 года речь идет о «населении, проживающем на соответствующей территории» (ст. 120) [185]. Вместе с тем, в Конституции Республики Польша прямо упоминаются «члены самоуправляющейся общины» (ст. 170) [186], являющейся, как полагаем, синонимом «местного сообщества».

В Украине и в нормотворчестве и в доктрине используется термин «территориальная громада», отражающий исторические традиции местного самоуправления и являющийся синонимом термина «территориальный коллектив». Следует указать, что понятие территориального коллектива является достаточно новым понятием для юридической науки Украины, не получившим как единства мнений в науке, так и законодательного определения. Несмотря на большой интерес современной науки к проблематике самоуправления, исследование правового статуса территориальных коллективов как первичных субъектов местного самоуправления остается явно недостаточным, что безусловно отрицательно сказывается на системности нормативной регламентации статуса, как самих этих локальных общностей, так и всей публичной власти.

Феномен территориального коллектива отметил М. Ф. Орзих, который, начиная с 1989 г., еще в период подготовки общесоюзного закона о местном самоуправлении, предлагал его законодательное определение и закрепление [187].

Однако, сам термин «территориальный коллектив» не фигурирует ни в Конституции Украины 1996 года, оперирующей термином «территориальная громада», ни в действовавшем уже на момент ее принятия Законе Украины от 26 марта 1992 г. «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении».

Впервые положение о том, что «местное самоуправление осуществляется территориальными коллективами сел, поселков, городов и районов непосредственно и через избираемые ими органы» встречается только в ст. 188 проекта Конституции Украины в редакции от 26 октября 1993 года [188]. Другие законопроектные документы, в частности, проект Закона Украины «О местных Советах народных депутатов» (1994 г.) [189], содержит иные термины — «граждане Украины», «трудящиеся всех наций», «граждане, которые проживают на территории» (ст. 1, 2, 3), «население административ-

но-территориальных единиц» (ст. 15), что, как обоснованно представляется, применительно к предмету закона, «размывало» его смысловую определенность и не отражало в полной мере как местное самоуправление, так и самоорганизацию граждан [190].

Однако уже в проекте Закона Украины «О государственной власти и местном самоуправлении» (1994 г.) [191] и в Конституционном Договоре между Верховным Советом Украины и Президентом Украины «Об основных началах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины» (1995 г.) [192], термин «территориальный коллектив» прямо употребляется не только с его смысловой определенностью как совокупности граждан, проживающих в селах (сельсоветах), поселках и городах, но и с должным выделением его роли как первичного субъекта самоуправления. Но такое узкое толкование «территориального коллектива» лишь как совокупности граждан, было подвергнуто критике рядом авторов. Так, например, мы полагаем, что отождествление территориального коллектива с населением, гражданами, проживающими на определенной территории, ведет только к рефлексии его территориальной определенности [193].

В юридической литературе обращает внимание ряд попыток охарактеризовать территориальный коллектив, которые можно сгруппировать по основным признакам местного сообщества. Делая акцент на общность людей, М. А. Краснов говорит о местном сообществе, как совокупности людей, составляющих население самоуправляемых единиц [194]. В. И. Фадеев, в свою очередь, определяет местное самоуправление, как право граждан, местного сообщества (населения данной территории) на самостоятельное заведение местными делами [195]. Ю. А. Тихомиров, в книге «Публичное право», употребляет термин «социальная общность», под которой он понимает население городов, сел и т. д. [196]. Достаточно полной и в некотором роде комплексной представляется дефиниция С. Поповича, который считает, что местное содружество представляет собой самоуправляющееся, отделенное от государственных органов содружество граждан, в котором они сами непосредственно решают некоторые дела, представляющие совместный интерес для определенного населенного пункта [197]. Отождествление территориального коллектива с населением соответствующей административно-территориальной единицы проводит Н. И. Корниенко, определяющий его в качестве первичного субъекта местного самоуправления [198]. В. М. Кампо считает, что первоначальным субъектом местного самоуправления фактически выступает

территориальный коллектив в лице жителей села (сел соответствующего сельсовета), поселка или города [199].

К сторонникам территориального подхода в понимании местного сообщества относится Б. А. Страшун, который считает, что «территориальные коллективы есть самоуправляющиеся объединения граждан по месту жительства» [200]. В. И. Кравченко полагает, что носителем местного самоуправления является коллектив людей, объединенный по территориальному признаку [201]. Весьма образна характеристика В. Я. Бойцова, который видит в территориальных коллективах своеобразные коллективы трудящихся, скрепленные территориальной общностью [202].

Однако, будет справедливым полагать, что при приоритетном «территориальном» подходе «теряется социально-правовая сущность этого феномена, который содержит в себе понимание населения как локального сообщества граждан (местное сообщество), объединенных совместной деятельностью, интересами и целями по удовлетворению потребностей, связанных с бытом, средой обитания, досугом, обучением, воспитанием, общением» [203]. Отсюда логически вытекает более высокая степень общности членов территориального коллектива, характеризуя который, С. Н. Иванов и А. А. Югов понимают его как «социально организованную группу людей, которая относительно компактно проживает на определенном пространстве и объединена решением задач по месту жительства» [204]. Таким образом, здесь делается акцент на социальное взаимодействие.

Интегративный подход, акцент на чувство сообщества, психологическую и повседневную идентификацию с ним, наблюдался у И. Ф. Бутко, который определял территориальный коллектив как людей, проживающих в определенных территориальных пределах и объединенных общими интересами [205]. Подобный подход наблюдается и у В. Медведчука, полагающего, что «громада — это сплетение социальных отношений между людьми, которые имеют множество общих интересов, потребностей... это общности, которые могут в наибольшей мере обеспечить осуществление и удовлетворение этих интересов и потребностей» [206]. Громада, подчеркивает он, это пространство, в котором реализуются практически все жизненные проявления отдельных личностей, либо их мелких объединений. В то же время, следует обратить внимание и на то, что громада — это не замкнутое звено в жизни общества, а его органическая часть, на основе которой строится общество в целом.

Особое внимание, как представляется, следует обратить на так называемые комплексные дефиниции территориального коллектива, содержащие не только совокупность всех основных признаков

сообщества, но и их различные комбинации в контексте доминирования. Особое внимание хочется обратить на нашу авторскую дефиницию, в которой, используя системный подход, мы определяем территориальный коллектив (местное сообщество) как совокупность физических лиц, постоянно проживающих на определенной территории и связанных территориально-личностными связями системного характера. Такое местное сообщество в результате совместных взаимных коммуникаций, имеющих системообразующий характер, объективно способно вырабатывать характерные интересы и реализовывать их на уровне местного самоуправления [207].

Комплексными характеристиками обладает и дефиниция И. В. Выдрина, который определяет территориальный коллектив как социальную общность, складывающуюся в границах совместного проживания граждан, имеющую своей основой общественно необходимую, социально обусловленную деятельность, осуществляемую группой людей, объединенных интересами в политической, социально-экономической и культурно-бытовой сферах жизни [208].

Как творческую интерпретацию двух предыдущих подходов следует определить дефиницию А. В. Батанова, который видит в территориальной общине территориальную общность, состоящую из физических лиц — жителей, которые постоянно живут, работают на территории села или добровольного объединения в совместную общину нескольких сел, поселка или города, непосредственно или через сформированные ими муниципальные структуры решают вопросы местного значения, имеют общую коммунальную собственность, владеют на данной территории недвижимым имуществом, платят коммунальные налоги и связаны территориально-личностными связями системного характера [209].

Определенной тягой к «системности» в понимании территориальной общины характеризуется позиция В. И. Кравченко, который рассматривает ее в трех аспектах. Во-первых, это базовая административно-территориальная единица; во-вторых — форма организации местной власти; в-третьих — субъект гражданско-правовых отношений, хозяйствующий субъект [210]. Последние два признака имеют место в дефиниции В. А. Баранчикова, который трактует местное самоуправление одновременно как публично-властное учреждение, то есть корпорацию публичного права, которая осуществляет публичную власть в границах конкретных городских, сельских и других видов поселений, и корпорацию, выступающую субъектом гражданско-правовых отношений, с помощью которых она решает многие вопросы местного значения [211].

По нашему мнению, наиболее оптимальным представляется определение М. Ф. Орзих, который считает, что социальную основу самоуправляемых территорий составляет территориальный коллектив (община, а еще лучше — коммуна, учитывая режим коммунальной собственности в Украине и мировой опыт), состоящий (в отличие от населения территориальных единиц) из лиц (граждан, иностранцев, лиц без гражданства), которые постоянно проживают или работают на данной территории (либо владеют на территории недвижимым имуществом, или являются плательщиками коммунальных налогов) [212]. Здесь, как представляется, наблюдается детализация структурной характеристики такого социального явления как территориальный коллектив, и одновременно подтверждается, что в его состав могут входить не только граждане патримониального государства, но и субъекты, обладающие иным гражданским состоянием, не состоящие в политико-правовой связи с ним. Указанное положение подтверждает и сопрягается с выводом, что на локальном уровне физические лица в рамках муниципальной власти функционируют как жители определенной территории.

Однако, как справедливо указывают авторы учебника «Муниципальное право Украины», это не делает проблему «территориального коллектива» юридико-терминологической проблемой [213]. Введение в закон и научный оборот термина «территориальный коллектив (громада)» не исключает общепринятого представления об административно-территориальном устройстве, как территориальной организации государства, определяющей пространственные пределы функционирования публичной власти, в рамках которой (муниципальная власть) существуют территориальные коллективы, объединенные территориальным интересом.

Следует отметить, что указанным выше положениям соответствовала дефиниция местного самоуправления, закрепленная еще в ст. 138 проекта Конституции Украины, одобренного Конституционной комиссией 11 марта 1996 г., где оно впервые в истории украинского конституционализма определялось в качестве права территориальных общин — жителей сел, поселков и городов — самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины [214]. Таким образом, территориальный коллектив закреплялся в качестве первичного субъекта местного самоуправления, но, как уже отмечалось, изменялась правовая природа его членов — на локальном уровне они функционировали не в качестве граждан государства, а в качестве жителей определенной территориальной единицы.

Закрепление в Конституции Украины (ст. 140) правового положения территориальной громады, как первичного субъекта местного самоуправления, муниципальной власти, явилось не только закреплением и признанием позитивности и продуктивности доктринальных подходов, но оно соответствует как историческим традициям украинского народа, так и сложившейся международной практике. Территориальные громады или общины являлись центрами общественного самоуправления в Киевской Руси. На праве громад базировалось и Магдебургское право в городах средневековой Украины. Громады входили в систему местного самоуправления, предусмотренную Конституцией УНР от 29 апреля 1918 года и проектами Конституции УНР 1920 года.

Историческое развитие территориальной громады, как представляется, находит свое достоверное отражение в формулировке гипотезы об институциональных матрицах. Как отмечает ее автор С. Г. Кирдина, с одной стороны, данная теоретическая гипотеза является результатом осмысления широкого диалога отечественных и зарубежных социологов, экономистов, историков, политологов и других обществоведов, занятых изучением социальных институтов, и опирается на их разработки. С другой стороны, она трактует эти институты как глубинные, исторически устойчивые формы социальной практики, обеспечивающие воспроизводство социальных связей и отношений в разных типах обществ [215].

При таком субъектно-поведенческом подходе, как отмечает в своем докладе Н. Флигстайн, теории социологического институционализма исходят из пластичности институтов и носят социально-конструктивистский характер, т. е. институты в рамках этого направления предстают и исследуются как результат взаимодействия социальных субъектов, или акторов [216].

Классическим и весьма продуктивным в аспекте функционирования территориальной громады в этом смысле является подход П. Бергера и Т. Лукмана. В своей вышедшей в 1966 году книге «Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания» они рассматривают институт, прежде всего, как «взаимную типизацию опривыченных действий деятелями разного рода» [217]. Здесь хабиитуализация (опривычивание) предусматривает стабильную основу протекания человеческой деятельности в течение большей части времени и создает основу процессам институционализации. Объективность мира институтов Бергер и Лукман понимают как сконструированную, созданную человеком объективность, происходящую в определенных материальных условиях.

Отсюда, в контексте теории институциональных матриц, территориальную громаду можно трактовать как глубинную, исторически устойчивую форму социальной практики, обеспечивающую воспроизводство социальных связей и отношений в разных типах обществ. Территориальная громада является базовым институтом общества, формой проявления его реальной практики. А базовые институты представляют собой исторические инварианты, которые позволяют обществу выживать и развиваться, сохраняя свою самодостаточность и целостность в ходе исторической эволюции, независимо от воли и желания конкретных социальных субъектов [218].

При этом следует подчеркнуть, что в данном случае речь идет не о социальных институтах, которые регулируют воспроизводство собственно человека (к ним относят институты семьи, здоровья и социализации в широком смысле слова), а о социетальных институтах, регулирующих воспроизводство государств и основных сфер общественной жизни. Данные институты проявляются, реализуются как на формальном уровне — в виде конституции, законодательства, правового регулирования и т.п., так и в неформальной сфере — как нормы поведения, обычаи, традиции, исторически устойчивые системы ценностей и др. Это означает, что понятие базового института не редуцируется к его составляющим, а является целостным. О нем можно говорить тогда, и только тогда, когда некое социальное отношение, или исторически устойчивая форма связи социальных субъектов (групп, территориальных общностей. — *Авт.*) существует и на формальном, и на неформальном уровнях, пронизывая все сферы общественной жизни [219].

Естественно, что на протяжении исторического развития местного самоуправления, с учетом особенностей функционирования громады и модификации их правового статуса законодателем, вырабатывались и проявлялись основные признаки территориальной громады, нашедшие закрепление в законодательстве современной Украины. Представляется возможным выделить пять таких признаков:

- территориальный — совместное проживание лиц (жителей), входящих в громаду на определенной территории (в пределах определенной административно-территориальной единицы — село, поселок, город — ч. 1 ст. 140 Конституции);
- интегративный — территориальная громада возникает на основе объединения всех жителей, проживающих на определенной территории независимо от того, являются ли они гражданами данного государства, т. е. членами территориальной громады могут быть граждане данного государства, а также

- иностранные граждане, лица без гражданства, постоянно проживающие на определенной территории. Возможно включение в территориальную громаду беженцев и перемещенных лиц (по смыслу ст. 1 Закона Украины от 21 мая 1997 года.);
- интеллектуальный — в основе конституирования территориальной громады лежат общие интересы жителей, которые имеют специфический характер и проявляются в виде широкого спектра возникающих между ними системных личностно-территориальных связей (основной объект деятельности территориальной громады — вопросы местного значения — ч. 1 ст. 140 Конституции Украины);
  - имущественный — территориальная громада является субъектом права коммунальной собственности (ей принадлежат движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля природные ресурсы, находящиеся в собственности соответствующих территориальных громад — ч. 1 ст. 142 Конституции Украины);
  - фискальный — члены территориальной громады являются плательщиками местных налогов и сборов (ст. 67 Конституции Украины; ст. 4, 6, 15 Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О системе налогообложения» от 18 февраля 1997 года [220].

Думается, что эти признаки хотя и достаточно четко очерчивают структурно-функциональный характер территориального коллектива, но все же дают всего лишь его внешне атрибутивное описание, не раскрывая его специфики, как особой, сравнительно небольшой социальной общности локально-территориального функционирования («микрочеловек») с присущими ей демографическими, организационными, экономическими, социально-психологическими, географическими и т. п. особенностями.

Такую возможность дает исследование места и роли территориальных общин в системе других социальных общностей, между видами которых, по нашему мнению, существует много принципиальных отличий. Так, во-первых их можно дифференцировать по количественному показателю, то есть численности населения, которое проживает в их организационных, организационно-правовых пределах. Законодатель не устанавливает минимальной численности членов территориальных общин, как это он делает, например, для политических партий. Однако, при решении вопросов об отнесении населенных пунктов к категории городов и поселков, законодатель определяет минимальный уровень численности территориального коллектива, пользуясь при этом параметрами «от» и «до».



Во-вторых, серьезным квалифицирующим признаком выступает так называемая «политическая нагрузка», которую несет на себе социальная общность. Такие большие социальные общности как народ, нация, или отдельные народности — формируются в границах самостоятельных государств или национально-территориальных образований (например, областных автономий). В отличие от территориальных общин они имеют особый признак — народный или национальный суверенитет, в силу которого определяют свой политический статус. В естественных местах своего проживания они создают государственность с присущими ей атрибутами. Территориальные коллективы формируются и функционируют в пределах административно-территориальных образований, имеющих качественно иной статус. Они (административно-территориальные единицы), прежде всего, являются неотъемлемой частью территории государства и создаются с учетом общегосударственных потребностей и региональных особенностей народно-хозяйственного комплекса.

В-третьих, как уже отмечалось, существенным отличием территориального коллектива от других общностей выступает отсутствие обязательного наличия особой государственно-правовой связи населения с территорией проживания — гражданства. Необходимо признать, что само гражданство выступает не столько необходимой правовой предпосылкой принадлежности субъекта к территориальному коллективу, сколько его участием в управлении общественными и, прежде всего, государственными делами. Здесь наблюдаются свои особенности: возникает качественно иная правовая связь членов территориальной общины с муниципальной территорией — местом своего проживания. Она состоит в постоянном или преобладающем в хронологической перспективе проживании субъекта в границах определенного населенного пункта, владении в нем определенной недвижимой собственностью, уплате коммунальных налогов. То есть, если государство имеет дело с гражданами, то местное самоуправление — с жителями. Стратегический момент в понимании этой проблемы состоит в эволюции правового модуса человека в местном самоуправлении. На уровне территориальных общин целиком изменяется система координат, которая властвует в государстве относительно прав человека. Из уровня «гражданин — государство» права человека переходят на уровень «житель — орган местного самоуправления» и трансформируются в муниципальные права личности [221]. Кроме того, качественная характеристика самой территориальной громады, с позиции «член громады — гражданин государства пребывания»

не отличается правовой безупречностью, так как в состав громады могут входить иностранные граждане, апатриды, и иные категории физических лиц, постоянно или длительное время проживающие на определенной территории.

В-четвертых, в отличие от других социальных общностей, территориальному коллективу и реализуемой им муниципальной власти присущ наднациональный характер. Территориальные общины как публично-властные субъекты не строятся по национальному, этническому принципу. В местном сообществе не имеют места (не должны быть. — *Авт.*) рефлексия и акцент на национальные отличия и предоставление кому бы то ни было привилегий национального свойства. Ведь основным социальным назначением местного самоуправления выступает решение вопросов местного значения. В то же время, необходимо указать, что наднациональный характер локальной демократии, выступающей в широком понимании в качестве особого института народовластия, не исключает того, что самоуправление территориальных громад может явиться универсальной формой осуществления национально-культурной автономии, которая реализуется посредством использования национальными меньшинствами, проживающими компактно на определенных территориях, по праву своих культурных традиций, языка, религии и других культурологических элементов национальной самоидентификации.

В-пятых, особо следует отметить территориальный элемент функционирования самоуправленческой громады и других крупных социальных общностей (народ, нация). Они функционируют на разных этажах политико-территориальной организации социума: если первые действуют на уровне местного самоуправления — села, поселка, города, то другие — на высших уровнях территориального устройства. Безусловно, вопрос организации публичной власти в государстве неотъемлемо связан с его территориальным устройством, так как функционирование органов муниципальной власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства. Под территорией здесь следует понимать определенную часть социального (в первую очередь, население), естественного (в том числе природно-ресурсного и экологического), экономического, инфраструктурного, культурно-исторического и, собственно, пространственного потенциалов государства, которое находится в юрисдикции государственных или муниципальных органов власти. Таким образом, «территория» здесь понимается, как совокупность пространственно совпадающих частей социального, природоресурсо-

вого и других потенциалов государства, в отношении которой, можно осуществлять соответствующие регулятивные действия, как со стороны государства, так и со стороны местных органов исполнительной власти или самоуправления данной территории. Поэтому она выступает не только формой проявления государственного суверенитета, пространственной сферой функционирования публичной государственной власти, но и материальной основой создания территориальных коллективов и деятельности муниципальной (публичной самоуправленческой) власти.

Резюмируя, можно прийти к выводу о том, что:

- территориальная громада как часть социума, действующая на локальном уровне, развивается в определенных природных, экономических, социальных и политических условиях и несет в себе отпечаток их совокупного влияния;
- территориальная громада является средоточием этих условий, она модифицирует поведенческие установки индивидов, создавая, как никакая иная социальная общность, мощную систему коммуникативного взаимодействия людей, направленного на решение коллективных и индивидуальных интересов;
- имеется возможность предложить стадийную характеристику генезиса территориальной громады, включающую в себя следующие институциональные элементы в их хронологической последовательности: «территория» — «совместное проживание» — «отношения, возникающие между членами местного сообщества на основе коллективных интересов» — «коллективное сознание, возникающее как итог реализации коллективных интересов»;
- применительно к процессу конституирования муниципальной власти, необходимо отметить неразрывную и взаимную связь между институционализацией громады и возникновением муниципальной (публичной самоуправленческой) власти. Фактически, возникновение и функционирование муниципальной власти возможно только в условиях признания, становления, развития, конституирования территориальной громады, которая в широком смысле выступает ее основным субъектом-объектом.

## 2.2. Вопросы местного значения как субстрат конституирования территориальной громады и основной объект муниципальной власти

Становление и развитие системы публичной самоуправленческой власти, местного самоуправления и повышение эффективности деятельности его органов неразрывно связаны с инновационными процессами на локальном уровне государственного управления. Именно здесь совершенствование управленческого поведения и мышления служит реализации первоочередной цели — существенно повысить роль научно-технических факторов в локально-региональных процессах и активизировать психологический, творческий потенциал не только муниципального и регионального управленческого персонала, но и уровень социальной активности и сопричастности членов территориальной громады в решении вопросов, представляющих коллективный интерес.

В течение длительного периода, когда экономика, а, следовательно, и управление общественными процессами развивались преимущественно за счет экстенсивных факторов, здесь доминировали традиционные, причем, не столько эволюционные, сколько стагнационные процессы и явления. Поэтому не вызывает сомнений, что ввиду их полной девальвации и несостоятельности, развитие и интенсификация экономики и управления должны базироваться на новых решениях в области технологии, техники, организационных форм и методов управления. Эти объективные тенденции полностью соотносимы с процессами становления и проблемами современного развития системы местного самоуправления, и находят свое проявление, прежде всего, в объектном сегменте генезиса муниципальной власти, имеющем решающее влияние и значение как на процессы ее конституирования, так и непосредственно на развитие правового положения местных сообществ — территориальных громад и формируемых ими органов.

Отсюда, особого внимания требуют объекты локальной инновационной деятельности, в качестве которых выступают разнообразные общественные отношения системного характера, возникающие в результате реализации территориальными коллективами и органами местного самоуправления своих полномочий. Эта своеобразная «макросистема» на локальном уровне, в свою очередь, может быть охарактеризована как система с большим количеством систем-подсистем, выступающих вовне как круг вопросов местного значения.

Следует отметить, что в действующем законодательстве Украины имеется упоминание «вопросов местной жизни», делается акцент

на «все вопросы местного значения», однако отсутствует их дефинитивное определение. Закон Украины от 7 декабря 1990 года содержал упоминание «вопросов местной жизни» (Преамбула) [222]. Закон Украины от 26 марта 1992 года называл «вопросы местной жизни» в качестве основного объекта местного самоуправления (ч. 1 ст. 1) [223], Конституция Украины называет их «вопросами местного значения», перечисляя в ч. 1 ст. 143 наиболее важные из них [224]. Подобную формулировку содержит Закон Украины от 21 мая 1997 года (ч. 1 ст. 2) [225].

При этом, толкование законодательства на систематическом уровне с целью выявления специфики «вопросов местного значения», несмотря на наличие бланкетной отсылки в конституционной дефиниции местного самоуправления (см. ст. 140) о том, что вопросы местного значения решаются в пределах Конституции и законов Украины, также не дает конструктивного результата. Причиной этого, думается, является то, что в современном законодательстве Украины о местном самоуправлении полностью сохраняется весомый рудимент советского типа власти — почти полное тождество функций и полномочий органов разного уровня, которое в настоящее время является первопричиной конфликтов, возникающих из-за дублирования или нечеткого распределения компетенции между различными уровнями органов местного самоуправления, между органами местного самоуправления и местного управления на региональном уровне.

Конституционное закрепление и определение некоторых вопросов местного значения позволяет решить эту задачу только частично. Действительно, в новой Конституции Украины законодатель впервые определяет вопросы регионального значения, которыми ведают районные и областные Советы, выступающие в качестве ассоциированных органов местного самоуправления, и к которым, согласно ч. 2 ст. 143 Конституции относятся: утверждение районных и областных бюджетов, программ социально-культурного развития, объединение на договорных началах средств различных уровней местного самоуправления для реализации совместных программ социально-экономического и культурного развития и контроль за их выполнением, решение других вопросов регионального значения, определенных законодательством. Это, используя метод исключения, позволяет определенным образом размежевать функции различных уровней местного самоуправления.

Конституция Украины впервые содержит четкое определение и разграничение, размежевание предметов ведения органов государственного управления и местного самоуправления, собственно ор-

ганов местного самоуправления и органов самоуправления ассоциированного характера. Таким образом, реализуется одно из принципиальных положений новой региональной политики, содержащееся в Обращении Президента Украины Л. Д. Кучмы к Верховному Совету Украины от 4 апреля 1995 года о том, что «социальная инфраструктура, коммунальное хозяйство, жилищное и гражданское строительство, образование, охрана здоровья — все это должно перейти главным образом в компетенцию местных органов власти и составлять основное содержание их деятельности» [226].

Несмотря на позитивное отношение центральной власти к локальной демократии, определенный государственный протекционизм к муниципальной власти, отсутствие дефинитивного определения «вопросов местного значения» на законодательном уровне, сводит метаидею о полноценном местном самоуправлении в Украине в разряд деклараций.

В этой связи, представляется крайне важным определение этимологического содержания таких вопросов, выступающих не только основным субстратом конституирования и деятельности территориальной громады, но и основным объектом муниципальной власти. Такая необходимость актуализируется активизацией рыночных реформ, рефлексией их на локально-региональный уровень. И в этом может помочь опыт демократий второй половины XX века, начавших восстанавливать свою политическую и экономическую систему после окончания второй мировой войны.

Именно тогда в Германии рыночная экономика стала само собой разумеющейся альтернативой военному капитализму нацистского рейха. В действительности, будущему отцу германского «экономического чуда» Л. Эрхарду, пришлось затратить немало усилий, чтобы убедить депутатов парламента склониться в пользу свободной экономики и конкурентного порядка: значительным было влияние западных оккупационных властей, требовавших, чтобы послевоенная Германия пошла по пути существенно большего государственного вмешательства в экономику. Ему и его сторонникам удалось отстоять собственный германский путь развития экономики — в этом, пожалуй, состояла одна из основных причин быстрого послевоенного экономического возрождения страны. Эрхард учитывал, что каждая страна имеет собственные, исторически оформленные «проблемные зоны», на борьбу с которыми должна быть направлена ее экономическая политика. Для Германии такой «проблемной зоной» всегда была конкуренция на рынках, точнее сказать, ее провалы. Второй важной особенностью национальной экономики Германии традиционно была

ее широкая децентрализация. Именно эти два аспекта легли в основу экономической модели послевоенной Германии — доктрины социального рыночного хозяйства (далее: СРХ).

В своей работе «Социальное рыночное хозяйство: концепция, опыт и возможности применения в ходе трансформации» К.-Х. Хартвиг так определяет суть немецкой экономической модели, сочетающей принципы «рыночной свободы» и «социального выравнивания»: «Первый из них означает, что индивидуумы в принципе принимают экономические решения под свою ответственность независимо от государства и бюрократии. Принцип социального выравнивания направлен на надежное обеспечение стабильности и жизнеспособности свободного общества на основе его признания как приемлемого всеми социальными слоями. Для этого необходимо обеспечить справедливость возможностей и жизнь, достойную человека» [227].

Теоретико-методологической базой СРХ явился ордолиберализм Фрайбургской школы, основы которого были разработаны еще в начале 30-х годов XX века группой немецких ученых университета города Фрайбурга (Германия) во главе с экономистом В. Ойкеном и юристом Ф. Бемом, хотя термин «социальное рыночное хозяйство» появился позже, в 1946 году, его ввел А. Мюллер-Армак.

Оценивая философию этой школы, Хартвиг замечает: «Ордолиберализм исходит из убеждения, что только хозяйственный порядок, основанный на свободе и ответственности каждого индивидуума, может эффективно обеспечивать общество ограниченными благами и неуклонно повышать всеобщее благосостояние. Для этого требуются не нравственные сверхлюди, а общие институциональные условия, которые таким образом регулируют хозяйственную деятельность индивидуумов (естественно, реализующих свои интересы), что, в конечном счете, от этого выигрывают все» [228].

Таким образом, в концепции представителей Фрайбургской школы, основная роль государства заключалась в выработке политики, способной максимизировать преимущества, заключенные в принципах частной собственности, конкуренции и свободного ценообразования. Речь идет о главенствующей роли государства в создании определенных правил игры на экономическом поле и максимальной свободе субъектов хозяйствования в рамках этих правил. Отсюда можно полностью согласиться с известным российским германистом В. Гутником, полагающим, что «для рыночной экономики частная собственность — не идеологический лозунг и не самоцель, а предпосылка децентрализованного принятия решений в условиях конкурентных отношений» [229]. В термино-

логии В. Ойкена, речь идет о формировании «политики порядка» — системы мер по созданию условий и правил функционирования экономики и общества, важнейшей частью которой является хозяйственный порядок.

Исследуя характерные черты немецкого ордолиберализма Хартвиг отмечает, что он обращает особое внимание на общие институциональные условия, в которых осуществляется хозяйственная деятельность, и стремится найти оптимальный вариант таких условий. При этом под общими институциональными условиями, т. е. порядком, понимаются правила и нормы, ограничивающие индивидуальную экономическую деятельность. Сюда относятся конституционные, правовые или организационные правила, соглашения, обычаи и нормы, а также правила, с помощью которых реализуются другие правила. С этими условиями считаются все участники хозяйственной жизни, а их несоблюдение влечет за собой социальные и материальные санкции. В результате этого отношения становятся менее сложными и более стабильными, и возникает взаимное доверие, которое только и может надежно обеспечить упорядоченную хозяйственную и общественную жизнь [230].

Прагматический интерес представляет понимание определения «социальное» в словосочетании «социальное рыночное хозяйство». Фактически, оно поясняет смысл рыночного хозяйственного порядка: действительно, основанное на принципах конкуренции рыночное хозяйство само по себе является социально ориентированным, поскольку оно функционирует эффективнее, чем другие хозяйственные порядки, и тем самым создает больший доход. Смысл социального рыночного хозяйства заключается, прежде всего, в том, чтобы предоставить большинству граждан государства возможность самим обеспечивать свое благосостояние, а не в том, чтобы безгранично раздувать и финансировать социальный сектор — социальная поддержка должна предоставляться лишь наименее защищенным слоям населения.

Отсюда, следует обратить особое внимание на то, что в контексте формирования эффективного экономического порядка, одним из основных элементов СРХ выступает принцип subsidiarности, подразумевающий, что все государственные решения и задачи должны по возможности приниматься и осуществляться на максимально низшем уровне власти и управления, уровне, приближенном к рядовым гражданам, а именно на уровне местного самоуправления, муниципальной власти, передаваясь, навверх только в случае необходимости.

В этом отношении, Хартвиг, прозорливо отмечает: «...все виды государственной деятельности определяются органами власти и раз-



личными организациями, которые несут за это ответственность и которые велики именно настолько, чтобы быть в состоянии осуществить эту деятельность... Практически это означает, что отношения между государством и рынком должны проявляться... в ключевой роли коммун (общин) в государственном устройстве и в предоставлении общественных услуг, а также в урегулировании конфликтов и перекосов властных позиций в процессе конкуренции» [231].

Принцип субсидиарности в практической плоскости, по мнению Хартвига, требует федерализации государства: если государство, в интересах общего блага вмешивается в рыночный процесс, то ответственность и полномочия должны быть разграничены максимально четко между Центром, регионами и местными коллективами (коммунами). Причем, решающее значение теория СРХ отводит именно последним. Представляется, что субсидиарность могла бы с успехом быть применена и в условиях унитарной Украины, как это произошло в Польше, и полномочия и ответственность в рыночном процессе могли бы быть распределены в уже «обкатанной» трехзвенной системе: центр — регионы (области) — территориальные громады.

Подтверждением сказанному является такое положение, выдвинутое Хартвигом: «федерализация часто понимается односторонне, как новый порядок отношений между Центром и регионами. В действительности же речь идет и об отношениях между регионами и коммунами, причем об этом типе отношений в первую очередь. Базисной единицей взаимозависимости экономики и политики является местное сообщество граждан, и именно здесь обнаруживается, что имеются локальные взаимосвязи, где демократия и рыночное хозяйство могут соединяться сравнительно непротиворечиво» [232].

Практически же, осуществление всех перечисленных условий, требует не столько введения федеративного государственного устройства, сколько наличия в стране системы бюджетного федерализма, наполняющей подобные отношения реальным смыслом. Именно система бюджетного федерализма обеспечивает максимально эффективное финансирование государственных задач, выполняемых на разных уровнях власти, и особенно на коммунальном уровне, где она является финансовой основой местного самоуправления. Учитывая интенсивные процессы создания в Украине подобной системы, высказанные предложения обладают серьезным прагматическим потенциалом.

Вместе с тем, следует заметить, что в Германии принцип субсидиарности достиг максимального развития как по сравнению с

отдельными странами Европейского Союза (ЕС), так и на фоне общих стандартов самого ЕС. В первую очередь, это связано с длительной традицией существования в государстве системы бюджетного федерализма и ее конституирующего стержня — механизма «финансового выравнивания». С другой стороны, в самой Германии, которая служит примером для многих стран, система бюджетного федерализма на практике далеко не удовлетворяет теоретическим постулатам концепции социального рыночного хозяйства. И общим направлением критики в этом вопросе является как раз стремление к большей децентрализации государственной власти, как основы эффективной деятельности государства. Причем на сегодняшнем этапе под децентрализацией понимается концентрация всей полноты полномочий и финансовой ответственности уже не столько на уровне местных администраций, как представителей бюрократических структур, сколько на уровне их базовых подразделений департаментов, ведомств и пр. [233].

Исходя из того, что в основе развития местного сообщества, как правило, лежат экономические процессы, хотя толчком могут служить изменения в других областях жизни, следует подробнее остановиться на этой сфере локального развития для более детального анализа процессов становления объектной основы муниципальной власти.

Экономическую деятельность местного сообщества можно описать через понятие «местное хозяйство». Однако, термин «местное хозяйство» имеет различные толкования. Под местным хозяйством одни понимают совокупность различных предприятий, расположенных в данной местности (городе, районе). При этом местное хозяйство (или чаще говорят «местная промышленность») рассматривается как часть народного хозяйства. Другие отождествляют с местным хозяйством предприятия только коммунального хозяйства, т. е. предприятия, обслуживающие население местного сообщества. Третьи трактуют местное хозяйство как деятельность местных органов власти и местного самоуправления, направленную на удовлетворение потребностей в благоустройстве. Таким образом, этот термин понимается не только в узком или широком смысле, но и обладает как бы своей «микроглобалистикой».

Следует, однако, отметить, что в советской научной литературе еще 20-х годов XX века получил достаточно широкое распространение и использование термин «муниципальное хозяйство». Один из крупных специалистов того времени, Л. А. Велихов, отмечал, что «происхождение упомянутого термина относится к классической древности. *Munis* по-латыни означает тяжесть, тягота, бремя,

а сарио, gesirio — беру, принимаю. Соответственно городское управление, как бы берущее на себя, по уполномочию города и с разрешения правительства, бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными средствами, называется муниципалитетом, а его деятельность — муниципальным хозяйством. Хотя этот последний термин рельефно подчеркивает все конструктивное и экономическое своеобразие исторически сложившейся городской общины, ее существенные признаки и присущие ей специальные задачи... но он, к сожалению, по каким-то случайным причинам утратил свою общеупотребительность в СССР» [234].

Во второй половине 1990-х годов термин «муниципальное хозяйство» вновь вошел в научный оборот, благодаря А. Г. Вороницу, В. А. Лапину и др. [235]. С принятием в 1995 году Закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», впервые в законодательство государств, появившихся на территории бывшего СССР, был введен и легализован термин «муниципальный» — появились понятия «муниципальное образование» как официальное правовое определение статуса населенной территории (местного сообщества), в пределах которой осуществляется местное самоуправление, и «муниципальная собственность» — собственность муниципального образования. Более того, в п. 2 ст. 1 указанного Закона закреплено, что термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении широкого круга общественных отношений, связанных с осуществлением функций локальной демократии ее органами и осуществлением населением местного самоуправления [236].

Однако до сих пор местное хозяйство и муниципальное хозяйство как научные понятия не различаются ни в экономической, ни в юридической литературе. Отсюда возникает необходимость рассмотреть некоторые теоретические подходы к пониманию сущности собственно муниципального хозяйства. Первый из них представлен классиком муниципальной науки. В приведенной выше цитате Л. А. Велихов определяет муниципальное хозяйство как деятельность муниципалитета (городского управления). Эта деятельность (муниципальное хозяйство) характеризуется тем, что осуществляется:

- «по уполномочию» населения;
- «с разрешения» правительства;
- с целью удовлетворения коллективных потребностей населения;
- через «распоряжение хозяйственными средствами» [237].

Если три первых признака воспринимаются в настоящее время почти однозначно, как общие и необходимые институциональные составляющие муниципальной власти, то четвертый требует определенных комментариев. Очевидно, что здесь не может быть и речи о прямом управлении предприятиями и организациями со стороны муниципалитета. Нет здесь даже намек и на то, что в сферу муниципального хозяйства попадают только те предприятия и организации, которые являются муниципальной собственностью. Следовательно, «распоряжение хозяйственными средствами», выражаясь современным языком, заключается в том, что муниципалитет использует общественную власть и собственные материальные и финансовые ресурсы (шире — муниципальную собственность) для того, чтобы воздействовать на поведение хозяйствующих субъектов, находящихся на его территории, независимо от их формы собственности в интересах населения.

Второй подход в значительной мере базируется на стереотипах, сложившихся в период тотального господства государственной формы собственности. Считалось, что управлять можно только тем, что тебе принадлежит (собственность рождает власть), и только прямое управление объектами (отраслями, предприятиями, организациями) дает наилучший эффект, в плане изменения их деятельности. Поэтому современные сторонники этой точки зрения сводят муниципальное хозяйство лишь только к совокупности предприятий и организаций муниципальной собственности. По сути дела речь идет о коммунальном хозяйстве.

Третий подход также несет значительный отпечаток советского менталитета. Однако в этом случае в системной связке «собственность — власть», приоритет отдается второму элементу системы. Аполдогеты этого подхода считают, что поскольку действующие в границах функционирования территориальной громады, хозяйствующие субъекты в определенной законом степени подвластны муниципалитету (органу местного самоуправления. — *Авт.*), то все они вне зависимости от формы собственности образуют муниципальное хозяйство.

Четвертый, как представляется, более продуктивный подход, предлагается А. Г. Ворониным, В. А. Лапиным, А. Н. Широковым, которые в своей книге «Основы управления муниципальным хозяйством» выдвигают концептуальное понимание проблемы, близкое к концепции Л. А. Велихова, поскольку в качестве приоритетного критерия включения хозяйствующих субъектов в муниципальное хозяйство избран третий признак — удовлетворение потребностей населения. Авторы считают, что «в понятие

муниципального хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и других форм собственности, но лишь те, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования» [238].

Единственное, что можно поставить под вопрос в таком подходе к трактовке муниципального хозяйства, это правомерность и целесообразность произвольного исключения из его структуры тех субъектов хозяйствования, которые не служат удовлетворению коллективных потребностей населения. К примеру, многие предприятия могут лучше или хуже способствовать достижению этой цели. Однако любое из них создает рабочие места, т. е. вносит определенную лепту в решение общественной проблемы — повышение занятости населения; имеет определенную социальную инфраструктуру, что также направлено на обеспечение работников — членов территориальной громады определенными услугами и т. д.

Следовательно, муниципальное хозяйство в современной научной литературе трактуется, прежде всего, как совокупность предприятий и учреждений (определенной их части или всех) на территории муниципального образования. Представляется, что такой доктринальный подход имеет весьма узкую базу для использования на практике. Ведь при нем основной акцент делается на то, что предприятия и учреждения выступают объектом управления со стороны муниципалитета в определенных законом формах. Вместе с тем, тут имеется и рациональное зерно, характеризующееся системообразующими свойствами. Благодаря такому подходу, категория «муниципальное хозяйство» становится в один ряд с такими категориями, как «муниципальное сообщество», «муниципальная собственность», «муниципальная власть». По вертикали эта категория соотносится с такими понятиями, как «государственное хозяйство», «государственная собственность», «государственная власть», а по горизонтали — «частное хозяйство», «частная собственность». Отсюда можно сделать вывод, что если в центре исследования ставить вопрос о достижении такого соотношения ответственности и полномочий по вертикали, которое позволяет муниципалитету, органу местного самоуправления эффективно решать задачи, связанные с удовлетворением потребностей членов территориальной громады, то категория «муниципальное хозяйство» вполне адекватна такому исследованию.

Однако, как обоснованно представляется, здесь кроется серьезная методологическая ошибка, которая все равно найдет свое негативное проявление в процессе практического внедрения такой теоретической модели. Дело в том, что жизнь местного сообщества,

в том числе и хозяйственную, невозможно свести лишь к деятельности муниципалитета, органа местного самоуправления, тем более к деятельности предприятий муниципальной собственности или к коммунальному хозяйству (уборка улиц, противопожарная служба, общественный транспорт и т. д.). На локальном уровне существуют и проявляются во всем своем разнообразии и разноплановости системы-подсистемы (макро-, мезо- и мини-) интересов и потребностей, возникающие у иных субъектов местного самоуправления, прежде всего, самой территориальной громады и ее членов — жителей определенных территорий. Поэтому, если осуществлять анализ с учетом этого, то он будет достаточно далеко выходить за рамки «ответственности и полномочий», и здесь отношения собственности будут отступать на второй план, что объективно приведет к тому, что категория «муниципальное хозяйство», понимаемая в таком узком смысле, окажется не самым удачным инструментом исследования.

Вместе с тем, думается, что в рамках имеющейся терминологии, существует иной выход, позволяющий не только выйти из создавшегося положения, своеобразного «терминологического тупика», но и пойти дальше, к продуктивному развитию объектного состава муниципальной власти. Этот выход перекликается с теорией СРХ, интерпретируемой с доминантой на локальный уровень.

Современная экономика, как известно, действует через систему рынков. Анализ имеющихся публикаций приводит к выводу, что исследователи муниципального хозяйства, в большинстве своем, не ставят задачу анализа особенностей местного рынка и его отличий от национального или регионального рынков. Понятие финансов территориальной громады логично ограничивается теми ресурсами, которые поступают в распоряжение органа местного самоуправления: к ним, как правило, относят средства, передаваемые государством (бюджетные ресурсы), создаваемые за счет деятельности самих органов местного самоуправления (внебюджетные средства), заемные муниципальные средства. Однако финансовые ресурсы местных сообществ (особенно крупных), которые они могут привлечь в целях развития, неизмеримо больше, чем бюджетные средства муниципалитета. Современные экономические теории к ним относят сбережения населения, средства местных предприятий и банков, средства некоммерческих, неправительственных организаций и т. п. [239].

В качестве главных хозяйствующих субъектов территориальной громады фактически выступают органы местного самоуправления и предприятия. Для рыночного анализа местного сообщества крайне необходим третий, важнейший субъект — домохозяйства. Введение

в систему этого элемента значительно меняет картину социально-экономического взаимодействия внутри сообщества. Наконец, как уже отмечалось, самоуправление связано не только с управленческой деятельностью органа местного самоуправления муниципалитета, но и с самодеятельностью членов территориальной громады, которая, конечно же, не должна выходить за рамки правовых предписаний и нарушать установленные законы, но которую в то же время неразумно и невозможно регламентировать законодательно.

Учитывая приведенную аргументацию, можно прийти к выводу, что наряду с категорией «муниципальное хозяйство» в круг исследований, посвященных функционированию местных сообществ, необходимо ввести категорию, которая помогла бы высветить многие другие грани их жизни. Как обоснованно представляется, в концепции развития местных сообществ такой категорией является «местное хозяйство».

Думается, что анализ наиболее существенных признаков этих терминов поможет увидеть то, что объединяет и что отличает категории «муниципальное хозяйство» и «местное хозяйство». Чтобы дать правильное определение понятия, необходимо, прежде всего, выделить наиболее существенные признаки, составляющие его содержание и определить его социальную природу и значимость. Исходя из такого методологического подхода, местное хозяйство проявляется вовне, прежде всего, своей хозяйственной деятельностью в широком ее понимании, т. е. в виде процесса, связанного с преобразованием материальной (в широком смысле), муниципальной (в конкретном аспекте) среды, среды обитания местного сообщества. Субъектами местного хозяйства выступают домохозяйства, предприниматели, органы местного самоуправления, представительские институции от различного рода общественных или профессиональных организаций, созданные членами местного сообщества. Отсюда, целью такого хозяйства выступает благоустройство, как целенаправленная деятельность по созиданию социального благосостояния местного сообщества.

Представляет прагматический интерес вопрос о соотношении местного и народного (или национального) хозяйства, который не является чисто теоретическим. Именно в нем проявляется двойственная природа местного хозяйства: оно одновременно выступает как «единичное» и/или как часть народного хозяйства.

На общегосударственном уровне часть проблем развития местных сообществ определяется национальными и региональными экономическими условиями, и в этом смысле местное хозяйство представляет собой часть народного хозяйства. Однако от нацио-



нального хозяйства местное отличается тем, что служит целям местного благоустройства, удовлетворения потребностей населения, проживающего на определенной территории, в то время как народное хозяйство призвано удовлетворять потребности всего населения независимо от места проживания.

Местное хозяйство, отличаясь от народного его обособленным, локальным «индивидуально-групповым» характером, т. е. тем, что составляет замкнутый круг своих хозяйственных действий, вместе с тем является своеобразным «единичным хозяйством». Сфера действия местного сообщества связана не столько с извлечением частнохозяйственной прибыли, сколько с удовлетворением нужд членов сообщества. Это ведет и к иному представлению о ресурсах развития, поскольку за этим понятием кроются не только материальные, природные и экономические факторы, но и целый ряд энергийных факторов, составляющих духовную основу муниципальной власти и ее первичного субъекта — территориального коллектива.

Следует также заметить, что единичное хозяйство не может существовать как таковое, если не будет жестко соблюдаться принцип самодостаточности. А этот принцип в отношении местного сообщества означает его реальную способность решать собственными силами вопросы, затрагивающие жизненные интересы местного населения.

Наконец, пространственная ограниченность, определенная «территориальная замкнутость», играют существенно большую роль в функционировании местных рынков (труда, услуг, жилищного и т. п.), нежели рынка национального. Поэтому в этом аспекте, местное хозяйство и рассматривается как «единичное хозяйство», составляющее некую автономную систему, а не часть народного хозяйства.

Обнаруживаются существенные отличия местного хозяйства от национального и по социальным функциям. Главными из них являются обеспечение занятости и доходов местных жителей, благоустройство территории, причем эти социальные функции следует трактовать не заужено, а достаточно широко, в мультикультурном аспекте.

Отсюда, можно согласиться с мнением Ю. В. Филиппова и Г. Т. Авдеевой о том, что понятие «местное хозяйство» включает в себя:

- его пространственную характеристику, так как оно размещается в пределах более или менее ограниченной территории;
- обязательный учет специфики местного рынка в отличие от национального рынка, поскольку первый обеспечивает дви-



жение товаров и услуг преимущественно для непосредственного удовлетворения нужд жителей данной местности (в рамках территориальной громады);

- границы (пределы) коммуникативных хозяйственных действий, ибо местное хозяйство является своеобразным «единичным хозяйством» в отличие от народного;
- ресурсный потенциал и имущество (капитал) предприятий различных форм собственности, действующих на территории громады [240];
- социально-культурные ресурсы территории и членов территориальной громады, их ассоциаций, что представляется весьма важным и существенным.

Исходя из учета и взаимосвязи приведенных характерных черт и на основе современных подходов к исследованию развития местных сообществ, можно подойти к развернутому определению местного хозяйства, которое представляет собой совокупность таких институционально-управленческих сегментов как:

а) комплекс системного взаимодействия предприятий различных форм собственности, домохозяйств, исполнительных органов местного самоуправления;

б) осуществляемое на основе общности социальных и экономических интересов, исторически сложившееся единое экономическое, культурное и информационное пространство со специфической комбинацией факторов производства, достаточных для осуществления локальной хозяйственной деятельности;

в) обеспечение нормальных для данного местного сообщества занятости и доходов и соответствующего им уровня удовлетворения потребностей населения в индивидуальных и общественных жизненных благах;

г) этот уровень не может быть ниже минимального уровня социальных потребностей, гарантированного государством.

При этом, указанная совокупность дает структурно-деятельностную характеристику местного хозяйства, в основе возникновения которого лежат задачи реализации вопросов местного значения (запросов территориальной громады), причем два первые фактора составляют субъектно-функциональную характеристику местного хозяйства, а два последних — его объектно-структурный состав.

В условиях становления и развития муниципальной власти эти факторы составляют фактическую основу муниципальной инновационной деятельности.

Существенным отличием локальной или муниципальной инновационной деятельности и, как следствие, инновационного менедж-

мента от иных уровней и форм инновации выступает субъектно-объектный элемент инновации. В качестве основного субъекта здесь выступают жители определенных территориальных образований — члены территориальных коллективов. Такая трансформация правового модуса человека в местном самоуправлении, по мнению М. А. Краснова, позволяет изменить один из основных принципов советской власти: местные Советы — «агенты» государства на местах и определить функциональную сферу деятельности местного самоуправления [241]. В этой связи примечательным является высказывание бывшего Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина о том, что гражданин — это, прежде всего, житель, а потом участник политических отношений [242]. Президент Украины Л. Д. Кучма полагает, что «поскольку все граждане живут в конкретных городах и других населенных пунктах, и именно там возникает необходимость повседневного решения основных социальных проблем, то, естественно, центр внимания управления социальной сферой должен быть перенесен именно на этот уровень» [243].

Продуктивным, с позиций институционализации местного хозяйства, выработки прагматических подходов к определению объектно-структурного состава муниципальной власти, вопросов местного значения на локальном уровне, представляется мнение о том, что если субъектом локальной инновации выступают жители, то естественно предположить, что их ассоциации, образованные по территориальному (территориальный коллектив) признаку, интересам коллективного характера (общественные объединения), этнической и религиозной принадлежности (религиозные организации, национально-культурные общества, землячества), политическим симпатиям и т. д. также являются субъектом таких инновационных процессов. В круг таких субъектов входят формы непосредственной демократии, с помощью которых члены территориального коллектива на локальном уровне реализуют свое волеизъявление (собрания (сходы) граждан по месту жительства и др.), а также формы опосредованной демократии — органы местного самоуправления, образуемые непосредственно населением и осуществляющие деятельность по практическому решению вопросов функционирования местного сообщества, становлению системы местного хозяйства. Сюда же могут быть включены различные хозяйствующие субъекты, полностью или преимущественно осуществляющие свою деятельность на локальном уровне и входящие в систему коммунальной и муниципальной собственности (местного хозяйства), либо хозяйствующие субъекты, принадлежащие к другим формам собственности, деятельность которых тесно связана с обеспечением потребностей населения [244].

Однако, в практическом решении этого вопроса основным становится законодательное определение дефиниции «вопросов местного значения». Это необходимо, во-первых, с целью выработки алгоритмичного подхода к дифференциации сфер и областей социальной жизни, а, во-вторых, для активизации процессов становления стабильной и собственной компетенционной базы муниципальной власти. Представляется, что такая формулировка вместе с перечнем предложенных вопросов должны содержаться в соответствующей главе новой редакции закона Украины, регламентирующей деятельность местного самоуправления либо в Муниципальном Кодексе Украины. Такая позиция обоснована не только с доктринальной, но и с прагматической позиции. В проекте Концепции реформы местного самоуправления в Украине (муниципальной реформы), внесенном народным депутатом Украины В. И. Коновалюком, и принятом Верховной Радой Украины в первом чтении, сделан особый акцент на то, что основой этой Концепции является признание права территориальных громад самостоятельно решать вопросы местного значения [245].

Отсюда можно сделать вывод, что основным объектом местного самоуправления и собственно муниципальной власти являются вопросы местного значения, нашедшие свое формальное закрепление в Конституции и профильном законодательстве Украины, но требующие своей детальной дефинитивной характеристики.

### 2.3. Нормативно-правовая регламентация субъектно-объектного состава муниципальной власти

Проблема нормативной регламентации субъектно-объектного состава муниципальной власти, как представляется, выступает в качестве доминирующей задачи технологичности преобразования важнейших социальных институтов общества, что является, по сути, одной из важнейших проблем, с решением которой столкнулась не только юриспруденция, но и социология в переломный период развития общества на фоне социально-экономического кризиса.

Разъясняя содержание такой технологичности, американский социолог Г. Ганс предлагает необходимым оценить, «что и зачем мы делаем для страны в целом и для каждого из слоев общества. Нам необходимо знать, кому мы помогаем, а кому наносим вред намеренно или неумышленно, чтобы определить, что не следует делать во имя лучшего общества, хотя понимание «лучшего», конечно, может быть различным» [246].

Думается, что именно в сфере функционирования муниципальной власти наблюдается многоуровневое взаимодействие юридических и социологических предпосылок социального управления в широком понимании этого термина. Если воздействие права на социум осуществляется посредством принятия нормативных предписаний, имеющих обязательный характер, то воздействие социологических детерминант на общество (государство) осуществляется более широко, причем в этом процессе можно выделить три основных направления. Во-первых, через представителей власти, принимающих решения и готовых считаться с выводами и заключениями, которые делаются юристами и социологами. Во-вторых, социология, популяризируя результаты своей деятельности, оказывает влияние на общественное (в частности, политическое) сознание, воздействуя практически на все основные группы населения. В-третьих, социология и ее результаты достаточно часто выступают основой конструирования технологий, разработки и осуществления проектов и программ, в том числе нормативных, находящих проявление в социуме в качестве законодательных и иных нормативно-правовых актов.

Это значит, что социологические знания, в том числе и о субъектно-объектном составе муниципальной власти, должны доводиться до уровня технологии (в том числе и на уровне правового закрепления. — *Авт.*) и воплощаться в программы и проекты (в том числе и посредством нормативной регламентации. — *Авт.*),

реализация которых оказывает практическое воздействие на жизнь людей, в соответствии с провозглашаемыми принципами демократизации и гуманизма.

Следовательно, можно утверждать, что в современных условиях становления и развития местного самоуправления в Украине, нормативно-правовая регламентация муниципальной власти проявляется в виде социально-технологической инновации, которая осваивает новые методы, способы достижения социального результата в соответствии с целями общества по более полному использованию человеческих ресурсов, воспроизводству жизненных сил и формированию среды обитания членов социума на локальном уровне его функционирования. Такая инновационная деятельность имеет своей целью решение вопроса, как с наименьшими издержками добиться более высоких и стабильных результатов совместной жизнедеятельности людей.

В этом отношении представляется интересным, прежде всего в аспекте методологии нормативной регламентации муниципальной власти, позиция одного из ведущих философов XX века Ж. Маритена, который в своей книге «Человек и государство» осуществляет анализ отношений между категориями, в которые он стремится облечь «сложную текучесть социальной реальности». Исследуя нормативную роль общества и функционирующего в нем государства, он, во-первых, устанавливает фазы исторического развития между основными социальными категориями — «нация», «политическое общество», «государство», «народ» — и отмечает, что они находятся в диалектической взаимосвязи — то нормальной, то искаженной — между «сообществом» (социальный феномен естественного типа) и «обществом» (феномен организации договорного типа); во-вторых, утверждает, что сущность этой нормативной роли состоит в содействии естественному развитию «сообщества», — причем с минимальным вторжением и управлением, — способствуя максимальному проявлению плюрализма, личностной свободы и инициативы [247]. Такое постоянное взаимодействие «сообщества» и «общества» подразумевает, по мнению Ж. Маритена, то, что «суверенитет» может быть лишь относительным или не соотносительным, но никак не абсолютным — будь то в сфере общественной автономии или во власти государства [248].

Думается, что в этих подходах содержится фиксация первичности местного сообщества (территориальной громады), его естественной природы, для обеспечения существования которой необходимы максимальный плюрализм, личностная свобода и инициатива. Следовательно, нормативная регламентация муниципальной

власти должна строиться исходя из сохранения этих элементов, а скорее, с учетом их сохранения, соблюдения, охраны и содействия в их реализации со стороны государства.

Вместе с тем, следует указать, что относительно муниципальной власти, ее субъектно-объектного состава социально-технологический подход развивается не только в рамках общей методологии, но и специальных теорий местного самоуправления.

Лежащий в основе местного самоуправления принцип гомруля (Home rule) этимологически означает ведение домашнего хозяйства, самостоятельное решение всех вопросов местного значения территориальным коллективом, громадой или сформированными им (ею) представительными органами самоуправления. Этот принцип предопределяет приоритет местных, территориальных интересов и косвенно закрепляет их доминирование, реализуя «общественную теорию» самоуправления, согласно которой «сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому вести свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами», отвергая по сути централистскую «государственную теорию», усматривающую в самоуправлении «службу местного общества государственным интересам» [249].

Государствоведы-теоретики конца XIX — начала XX века склонны были видеть в самоуправлении его абсолютную «антигосударственную» сущность. Австрийский юрист Л. Гумплович, например, утверждал: «противоположности» к «государственной деятельности» в более узком ее смысле — не что иное, как понятие «самоуправление» [250].

Следует признать, что «общественная теория», которая видит «в противополжении общественных и государственных интересов... основание для полной самостоятельности органов самоуправления» и выступает за осуществление «местным обществом своих собственных общественных интересов» противоположна, причем, даже антагонистична «государственной теории» — «осуществления государственных интересов» [251]. Однако, кроме антагонистического заряда, она страдает и крайней непродуктивностью, ибо сама система местного самоуправления и принцип гомруля сформировались только при «попустительстве» центральной власти, ее лояльном отношении и «милостивом» признании существования местных задач и проблем, отличающихся от общегосударственных интересов своими особенностями (этнические, религиозные, национальные, мезо- (региональные) и микроэкономические (локальные), экологические и др.) [252].

Поэтому, во избежание «столкновения интересов», победу в котором нетрудно предугадать за одной, точно определенной стороной, необходимо параллельно с «диверсификацией интересов» в современном обществе [253] осуществлять «гармонизацию интересов», включая в эти процессы все ячейки государственной и общественной жизни, территориальные, национальные, производственные единицы, субъектные, организационно- или нормативно-институциональные подструктуры общества, его организационно-коммуникативные средства, составляющие ингредиенты гражданского общества, в котором местное самоуправление является важнейшим структурным элементом [254]. Построенная с учетом этого государственная власть, «согласуется с принципом разделения властей и отвечает классическому толкованию местного самоуправления, суть которого определяется естественным правом местных сообществ (коммун, муниципалитетов, других территориальных объединений людей) самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках законов и собственных материально-финансовых возможностей» [255].

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к выводу, что реализация на уровне нормативного регулирования преимущественно общественной теории местного самоуправления способна генерировать, институционализировать и легитимировать в полной мере муниципальную власть. Внедрение же на нормативном уровне исключительно государственной теории местного самоуправления будет вести к «размытию» муниципальной власти, «смещению» ее с властью государственной, и, как результат, «поглощению» ее последней.

Теоретические противоречия находят свое проявление и в процессе нормативного регулирования. Процессы легитимации муниципальной власти сталкиваются с объективными трудностями, вызванными субъективными позициями, основанными на «двойственном», дуалистическом подходе государства к пониманию природы, существованию и функционированию публичной самоуправленческой власти, на преимущественном ее понимании только как «подвида» власти государственной. А это, в свою очередь, весьма негативно сказывается на ее нормативно-правовом регулировании, и в итоге, на нормативно-правовом обеспечении, что проявляется в отсутствии стабильной компетенционной базы, дублировании полномочий органов местного самоуправления различных уровней, наличии существенных пробелов в правовом урегулировании правового статуса территориальных громад, возникновении перманентных конфликтов между органами местного само-

управления различных уровней, между последними и местными органами государственной исполнительной власти, ввиду наличия конкурирующей компетенции.

Такой вывод, как представляется, достаточно убедительно подтверждает анализ выступления Президента Украины Л. Д. Кучмы «Уроки и перспективы местного самоуправления» на торжественном собрании Ассоциации городов Украины 7 декабря 2000 года. В нем справедливо отмечается, что «в общем нет единого подхода к теории местного самоуправления с правовой точки зрения. Одни хотели бы его видеть в целом как независимую от государства муниципальную власть, другие — ратуют за децентрализацию государственной власти на уровне территориальных громад и избранных ими органов, а третьи — за объединение обоих этих подходов. Нам следует поддержать взгляд на местное самоуправление, распространенный в странах Европейского Союза. Суть его состоит в том, что местное самоуправление пользуется лишь только правовой, организационной и финансовой автономией относительно государственной власти, а не относится к ее отдельной разновидности. Ведь источником власти в Украине в соответствии с Конституцией, является весь народ, а не отдельные его составляющие — в данном случае громады. В соответствии с этим необходимо четко определить направления совершенствования и обновления законодательной базы местного самоуправления» [256].

Думается, что в приведенном высказывании содержится ряд важных моментов, предопределяющих не только правовой статус местного самоуправления, его объектно-субъектного состава, но и демонстрирующих противоречивый и амбивалентный подход государства к этому важнейшему социальному и правовому институту демократической государственности. С одной стороны, касательно объектного состава, констатируется наличие различных подходов к пониманию местного самоуправления, в том числе фиксируется и позиция, что последнее является муниципальной властью, не зависящей от государства (сравни со ст. 5 Конституции Украины). С другой стороны, предлагается заимствовать европейскую нормативную модель местного самоуправления, характеризующуюся достаточно высоким уровнем автономии, причем, акцентируется внимание на том, что местное самоуправление не относится к разновидности государственной власти, т. е. является самостоятельным видом публичной власти в рамках имеющихся полномочий.

Касательно субъектного состава местного самоуправления, в выступлении главы государства фактически отрицается ведущая



роль территориальной громады в его создании и осуществлении (сравни со ст. 140 Конституции Украины), делается акцент на народовластие, которое, как было показано выше, не выступает синонимом местного самоуправления и фактически лишает местное самоуправление основного субъекта. Тут же акцентируется внимание на необходимость определения направлений обновления и совершенствования нормативной базы местного самоуправления, что напрямую связано с совершенствованием его компетенционной базы и формированием его объектного состава.

Отсюда, как обоснованно представляется, возникает объективная потребность в выработке единообразного методологического подхода к нормативно-правовой регламентации субъектно-объектного состава муниципальной власти, который, по большому счету, раскрывает перед нами огромный пласт инновационного познания и преобразования социальной действительности.

Действительно, многообразие, сложность, малая предсказуемость жизни новых социальных институтов, систем и структур порождают новые проблемы и требования к методологии и инструментарию специальных правовых теорий, к характеру их взаимодействия с социальной реальностью в целом. Поэтому средства, способы, методы решения новых проблем должны соответствовать сложности современной жизни, быть ориентированными на использование и функционирование в условиях высокой неопределенности и динамичности современной ситуации.

Эти методологические подходы полностью относятся и к нормативно-правовому регулированию общественных отношений. Ведь количество проблем нарастает, а их непрофессиональное решение приводит к появлению таких проблемных вопросов, которые проявляются в виде неадекватного управленческого воздействия, что еще в большей мере осложняет проблемную ситуацию, добавляя к объективным трудностям субъективные, порождая явления хаотичности и неуправляемости. Поэтому, чтобы успешно справляться с этими задачами, требуются инновационный способ мышления, новые подходы в организации правотворческой и нормотворческой деятельности.

Думается, что отсюда вытекает необходимость использования в нормативной регламентации муниципальной власти, ее субъектно-объектного состава инновационной методологии, новых технологий, таких методик, как системный и ситуационный анализ, имитационное моделирование, сценарный метод, исследование действием и ряда других. Но во избежание их использования методом проб и ошибок, нельзя не учитывать и апробированные

классические методы познания, значение которых объективно возрастает. В частности, речь идет о системном подходе и таких его разновидностях, как, например, критический, аксиологический анализ, представляющих современную инновационную методологию, применяемую и в правотворчестве, как одном из видов социальной деятельности.

Сущность критического анализа, подчиненного принципу конструктивизма, заключается в том, что социальные явления и процессы оцениваются или как отживающие, или как прогрессивно развивающиеся, нарождающиеся и направленные в будущее. Критика как одна из наиболее эффективных форм нового мышления (в любом обществе и в любой сфере) должна быть направлена не на разрушение или уничтожение, а на созидание нового на месте старого, на его реконструкцию. Поэтому, применительно к предмету исследования, такой анализ и подход является объективно необходимыми для оценки существующего в сравнении с должным. Посредством критики можно выявить социальный потенциал муниципальной власти, оценить поведение и действия ее субъектов любого масштаба и на любом уровне. Использование критического анализа в процессе нормативной регламентации также даст возможность:

- осуществить конструктивный анализ проблемы и адекватно оценить проблемную ситуацию, складывающуюся в определении правосубъектности территориальной громады и компетенционной базы муниципальной власти;
- выдвигать и обосновывать нормативные предположения относительно урегулирования пробелов в законодательстве;
- интерпретировать и экстраполировать эти предположения на реальность и реализуемость в контексте имеющейся социологической информации;
- сформулировать и легитимировать необходимые правовые нормы и внедрить их в социальную практику.

С критическим анализом непосредственно связан анализ аксиологический, которому тоже как таковому в процессе нормотворчества не придается должного значения, хотя попытки принятия правовых норм в контексте этико-социологического, социометрического аспектов, экспертных и других оценок, без этого анализа просто несостоятельны. И это особенно важно в процессе нормативной регламентации местного самоуправления, где рельефно выделяются связи реальных ценностей между собой, социальными и культурными факторами, структурой личности.

В связи с возрастанием роли духовно-культурных начал в преодолении кризиса управления, примате прав человека во взаимоотно-

ношениях «государство — личность», изменяется суть метода аксиологического анализа в системе нормативной инновационной методологии, что также имеет особое значение и должно найти свое отражение в нормативной оценке муниципальной власти, ее субъектно-объектного состава.

Посредством такого анализа, как представляется, возможно:

- определить и зафиксировать в законодательстве муниципальную власть как социальную ценность в общей структуре социального бытия и социальной культуры;
- дать характеристику ее структуры в разрезе таких ценностей и системы ценностного отношения личности к объектам реального мира, окружающим ее на локальном уровне;
- разработать правовые критерии оценок социальных фактов, явлений, мыслительных и предметных действий индивидуума, их объединений на локальном уровне (территориальных громад) в контексте функционирования и реализации муниципальной власти;
- разработать правовой механизм формирования и реализации ценностных ориентаций, как отдельных членов территориальной громады, так и всей громады в целом, с учетом их направленности на все социальные объекты и процессы;
- установить характер правовой связи и взаимосвязи между социальными ценностями разного порядка, различного уровня и масштаба в контексте необходимости их потребления на уровне функционирования муниципальной власти и в сфере взаимодействия ее субъектов;
- оценить посредством права функционирование локальных социальных систем, структур, различных объектов в аспекте их соответствия общечеловеческим и корпоративным ценностям громады;
- определить эффективность того или иного направления деятельности территориальной громады, формируемых ею органов с гуманистических позиций, с параллельным определением их псевдоэффективности или антиэффективности по тому же критерию;
- дать характеристику, (в том числе оценочную) антиценностей (негативных ценностей), имеющих место на локальном уровне, которые разрушают ценностный мир личности, отрицательно влияют на систему коллективных ценностей и определить тенденции в этом направлении;
- наконец, определить возможности нормативной регуляции ценностного отношения жителей территорий к микросоциу-

му, в котором они живут, а также формирования системы ценностей в процессе прогрессивного развития общества и других социальных объектов (в том числе на микроуровне).

Следует заметить, что попытки такой комплексной регламентации муниципальной власти в Украине уже имеются. К ним следует отнести не только уже действующие нормативно-правовые акты (в частности, Законы Украины «О местном самоуправлении» от 21 мая 1997 года, «О службе в органах местного самоуправления» от 7 июня 2001 года, «Об органах самоорганизации населения» от 11 июля 2001 года и др. [257]), но и акты, находящиеся на стадии законопроектных работ.

Вместе с тем, следует указать, что существующая потребность в более подробной характеристике территориальной громады, которая должна была содержаться в профильном законодательстве о местном самоуправлении, на наш взгляд, на практике реализована не была. Дефиниция территориальной громады, содержащаяся в Законе Украины от 21 мая 1997 г. «О местном самоуправлении в Украине», практически повторяет конституционную, за исключением разве акцента на постоянное проживание жителей в пределах определенной административно-территориальной единицы: «территориальная громада — жители, объединенные постоянным проживанием в пределах села, поселка, города, являющихся самостоятельными административно-территориальными единицами, или добровольное объединение жителей нескольких сел, имеющих единый административный центр».

В проекте Концепции реформы местного самоуправления в Украине (муниципальной реформы), внесенном народным депутатом Украины В. И. Коновалюком и принятом Верховной Радой Украины в первом чтении [258], вообще отсутствует упоминание о территориальной громаде, ее роли в реализации самой реформы, не указана и необходимость определения и закрепления ее правового статуса. Здесь делается акцент лишь на интересы местного населения как одну из целей муниципальной реформы, однако тут же фиксируется другая ее цель — обеспечение благоприятных условий для регламентации права местных властей в пределах закона осуществлять регулирование и управление существенной частью государственных дел, которые относятся к их компетенции (фактически дублируются положения статьи 3 Европейской Хартии местного самоуправления, устанавливающей концептуальные основы муниципальной власти [259]).

И в связи с этим, полагаем необходимым обратить особое внимание на мнение ряда ученых о существенном «огосударствлении»

самой концепции местного самоуправления, содержащемся в Хартии. Некоторые из них полагают, что такой перекосяк в акцентах стал возможен благодаря неправильному официальному переводу этого документа. Если в приведенном выше переводе, сделанном в Украине обращает на себя внимание «осуществление регулирования и управления существенной частью государственных дел», то в России статья 3 Хартии переведена следующим образом: «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [260]. Таков официальный перевод на русский язык, вытекающий из ратификации Европейской Хартии Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года [261]. Но имеются и иные переводы, также относящиеся к официальным или близкие к этому [262], а также авторские переводы [263], что привело к несопадающим истолкованиям того понятия местного самоуправления, которое содержится в Европейской Хартии.

Весьма пристальный интерес вызывает точка зрения А. А. Замотаева, который, проанализировав тексты Европейской Хартии на английском и французском языках и их русские переводы, пришел к выводу, что с учетом неоднозначности англоязычных и франкоязычных терминов определение местного самоуправления, данное в Хартии, следует переводить следующим образом: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность местных сообществ регламентировать значительную часть дел гражданского общества и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения» [264].

Отсюда с неизбежностью следует вывод о том, что различия в переводе отдельных терминов, данных в определении местного самоуправления Европейской Хартией, нельзя расценивать как незначительные разночтения, поскольку на основе тех или иных вариантов перевода складываются и неодинаковые концептуальные установки в понимании и организации муниципальной власти [265].

Все это заставляет специалистов более глубоко вникать в смысл положений Европейской Хартии, в результате чего они приходят к соответствующим серьезным выводам, оказывающим существенное влияние на качественно иное восприятие муниципальной власти. Так, М. А. Краснов, исходя из того, что в соответствующем определении Европейская Хартия оперирует термином «местное сообщество», пишет: «Действительно, мало где, можно встретить пока подлинное самоуправление. Да и оценка такой «подлиннос-

ти» еще не может быть совершенной. И, тем не менее, демократическое законодательство оперирует именно термином «местное сообщество». Таким путем общество через государство резервирует себе избранную линию развития. Не зная еще, в чем конкретно может выразиться реальное самоуправление людей в территориальном разрезе, общество уже сегодня закладывает такое юридическое понимание, которое бы не сковывало инициативу людей, делало бы именно их, а не властные структуры, имеющие даже на местном уровне фактически государственную природу, главным компонентом местного самоуправления» [266].

Таким образом, сердцевиной местного самоуправления, основным и важнейшим его субъектом выступает территориальная громада, и поэтому определение и закрепление ее более полной дефиниции, ее правового статуса, наконец ее правосубъектности в законодательстве Украины выступает важнейшей задачей нормативной регламентации всей муниципальной власти.

В этом аспекте весьма удачной, на наш взгляд, представляется дефиниция территориальной громады, разработанная на уровне законопроектных работ и содержащаяся в проекте Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», разработанного группой специалистов по заказу Ассоциации городов Украины. Здесь территориальная громада определялась, как общность граждан Украины, жителей села, поселка и города или добровольного их объединения в общую громаду, которые имеют общую коммунальную собственность, а также общие интересы [267].

Представляется, что более глубокому обоснованию и пониманию проектной дефиниции территориальной громады помог ее системный анализ, сделанный Ю. Сурминым. Автор осуществил его путем последовательного исследования понятий «громада», «местное сообщество», «социально-территориальная общность» и выделил такие признаки:

- под громадою понимается автономная социальная надструктура, объединенная перманентной (постоянной) общей деятельностью;
- местное сообщество — это определенная независимая часть общества, которая характеризуется своей локальной целостностью; его участниками выступают жители данной местности;
- социально-территориальной общностью называют территориально объединенную совокупность людей, которая формируется на основе социально-территориальных расхождений в специфическое социальное образование, выступает

носителем локально выявленных связей и отношений, которые господствуют в данном сообществе [268].

Таким образом, территориальная громада выступает естественным и единственным социальным образованием, действующим в пространственных пределах государства, в рамках которого реализуются естественные и повседневные потребности и интересы жителей определенных территорий системного характера (муниципальные права личности).

В этом контексте следует признать позитивным проект Закона Украины «О территориальной громаде», подготовленный группой экспертов Общества ученых по содействию муниципальной реформе, Ассоциации городов Украины и Союза лидеров местных и региональных властей Украины при содействии Мирового банка (руководитель рабочей группы В. В. Кравченко) (далее: Проект) [269].

В Проекте, впервые на уровне законопроектных работ, предпринимается попытка дать развернутое определение территориальной громады, которую составляют жители самоуправляемой административно-территориальной единицы (в ее пределах организуется и функционирует территориальная громада и на нее распространяется юрисдикция органов и должностных лиц громады (ст. 1 Проекта)) и которая по качественному составу включает в себя всех физических лиц, проживающих в пределах этих единиц независимо от гражданства (ст. 2 Проекта). Здесь же посредством инверсии устанавливается объективная «предельность» участия в локальной демократии лиц — неграждан Украины — в полном объеме участие в осуществлении местного самоуправления принимают члены территориальной громады — граждане Украины, достигшие 18-летнего возраста, которые в соответствии с законом имеют право голоса.

Особое внимание в проекте привлекает положение, в соответствии с которым территориальная громада решает вопросы, отнесенные к предметам ведения местного самоуправления, от своего имени и под собственную ответственность (ч. 4 ст. 2). Представляется, что такая диспозиция стала возможной вследствие закрепления в проекте дефинитивного определения «вопросов местного значения» — вопросов, которые касаются непосредственного обеспечения жизнедеятельности территориальной громады и отнесенных к сфере ее компетенции Конституцией и законами Украины (ст. 1), выделения собственно вопросов местного значения посредством закрепления их в компетенции территориальной громады (ст. 22), выделения и размежевания исключительных полномочий территориальной громады [они реализуются только путем

прямого волеизъявления — местные выборы, местный референдум, всеобщие выборы (ст. 1)] и органа местного самоуправления [полномочия, которые не могут быть переданы любому другому органу местного самоуправления, органу исполнительной власти или органу самоорганизации населения (ст. 1)].

Следует также отметить, что в проекте достаточно подробно рассмотрены другие важные аспекты становления и функционирования территориальной громады (в частности, создание, реорганизация и ликвидация самой громады, ее ординарная структура и вопросы создания объединений громад, вопросы устава громады и др.), что, как представляется, в определенной степени образует комплекс правоотношений, которые могут быть охарактеризованы как правосубъектность территориальной громады.

Вместе с тем, представляется, что к недоработкам данного проекта, можно отнести недостаточно полную дефиницию территориальной громады, не учитывающую признаков, предлагаемых, в частности, М. А. Баймуратовым (см.: Раздел 2.1). Кроме того, думается, что следовало бы более четко урегулировать отношения территориальных громад разного уровня (ассоциированных громад с собственно территориальными громадами) и отношения громад с местными органами государственной исполнительной власти, закрепив, что такие отношения строятся только на основе закона или договора.

Необходимо также отметить, что в проекте практически не затронуты вопросы оптимизации территориальных громад, которые напрямую должны быть увязаны с объемом их компетенции. В теоретических работах ряда авторов, исследовавших институт местного самоуправления, предпринимались попытки системного анализа структуры территориальных коллективов в связи с понятием самоуправленческих территорий. Это дало возможность говорить о сложившейся системе территориальных коллективов на базе самоуправляемых территориальных единиц, но не решило вопроса об объеме их полномочий в зависимости от вида таких территориальных единиц.

Рассматривая действие механизма защиты интересов граждан как членов территориальных коллективов, Д. Гараджаев и В. Куранин выделяют систему территориальных коллективов, состоящую из основных территориальных коллективов (город, район, село, поселок) и факультативных территориальных коллективов (микрорайон, квартал, улица, дом, иные территориальные образования). Различие между этими группами территориальных коллективов состоит, прежде всего, в том, что органы самоуправления



первой группы — местные советы, которые основывают свою деятельность на широких полномочиях, закрепленных в действующих законах. Деятельность же коллективов второй группы не получила адекватного отражения в законодательстве, что сдерживает их формирование [270].

Исследуя пространственную предельность деятельности территориальных коллективов, А. И. Кирюшин делает акцент на территориальный признак и рассматривает их: а) в пределах конкретного населенного пункта (город, поселок, деревня); б) в границах административно-территориальных единиц (районов, областей, краев); в) в пределах крупных экономических районов [271]. Практически такой же подход отмечается у И. П. Ильинского, который различает первичные (село, поселок, город без районного деления) и региональные (район, округ, область) территориальные коллективы [272].

Следует указать, что Конституция и профильное законодательство Украины о местном самоуправлении закрепляют несколько иную систему территориальных коллективов (громад), которая дает нам ее видовую характеристику. Эта характеристика обусловлена дефинитивным определением местного самоуправления и напрямую связана с системой органов местного самоуправления в Украине. Исходя из ч. 1 ст. 140 Конституции Украины, содержащей определение местного самоуправления, можно выделить следующие виды территориальных громад:

- а) территориальную громаду села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел;
- б) территориальную громаду поселка;
- в) территориальную громаду города.

Аналогичный вывод можно сделать при анализе положений п. 1 ст. 6 Закона Украины от 21 мая 1997 г. Пункты 2—4 данной статьи на законодательном уровне регламентируют правила укрупнения (объединения) и разъединения территориальных громад в сельской местности. Территориальные громады соседних сел могут объединяться в одну территориальную громаду, создавать единые органы местного самоуправления и избирать единого сельского голову. Добровольное объединение территориальных громад происходит по решению местного референдума соответствующих территориальных громад сел. Такое решение является согласием на создание совместных органов местного самоуправления, формирование совместного бюджета, объединение коммунального имущества. Выход из состава сельской громады осуществляется по решению референдума соответствующей территориальной громады.

Однако, из положений п. 5 ст. 6 этого Закона Украины, устанавливающей, что в городах с районным делением территориальные громады районов в городах действуют как субъекты права собственности, и, следовательно, прямо упоминающей территориальные громады районов, можно сделать вывод, что указанная выше классификация, в принципе, может быть дополнена территориальной громадой района в городе, хотя такая громада, по нашему мнению, носит факультативный характер.

На основании анализа положений ч. 3 и 4 ст. 140 Конституции Украины, закрепляющих систему местного самоуправления в республике, можно выделить:

а) территориальные громады основные (базового уровня) — сельские, поселковые, городские громады — в рамках которых непосредственно осуществляется жизнедеятельность населения — жителей определенных территориальных единиц;

б) территориальные громады факультативные (ассоциированного уровня) — территориальные громады районов и областей — в их рамках реализуются коллективные интересы территориальных громад сел, поселков и городов.

В основе выделения таких видов территориальных громад лежит понимание того, что нет ни одного жителя села, поселка или города, который одновременно не являлся бы жителем области или района области (за исключением городов областного подчинения и городов Киева и Севастополя, имеющих специальный статус).

Видовая характеристика территориальных громад имеет не только научное, но и большое практическое значение. Каждый вид громад, особенно сельские и городские, отличаются своими особенностями организации повседневной жизни, имеют свои социологические, экономические и культурологические характеристики, формирующиеся на их базе специфические интересы, которые оказывают непосредственное влияние на существование этих важных социальных общностей, реализацию ими функций и полномочий, закрепленных в законодательстве.

Как представляется, оптимизация территориальных громад включает в себя не только качественный, но и количественный признак. Поэтому, думается, объем полномочий и перечень предметов ведения территориальных громад напрямую зависит и от количества входящего в них населения. Следует отметить, что в законодательстве Украины уже фактически закрепляется количественный состав самоуправляемых территорий, но он, правда, увязывается с определением общего состава местных советов по итогам избирательного процесса. В ч. 3 статьи 5 Закона Украины

от 14 января 1998 года «О выборах депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов» предусматривается, что общий состав сельского, поселкового, городского, районного в городе совета должен составлять в административно-территориальных единицах с численностью населения: до 3 тысяч — от 15 до 25 депутатов; до 5 тысяч — от 20 до 30 депутатов; до 20 тысяч — от 25 до 35 депутатов; до 50 тысяч — от 30 до 45 депутатов; до 100 тысяч — от 35 до 50 депутатов; до 250 тысяч — от 40 до 60 депутатов; до 500 тысяч — от 50 до 75 депутатов; до 1 миллиона — от 60 до 90 депутатов; свыше 1 миллиона — от 75 до 120 депутатов [273].

Представляется, что оптимальное количество населения территориальных громад должно быть урегулировано посредством установления своеобразной «вилки» — «от... и до...» в специальном законодательном акте — Законе Украины «О территориальном устройстве», а в профильном законе о местном самоуправлении либо в Муниципальном Кодексе Украины должна быть определена собственная компетенция территориальных громад и исполнительных органов местного самоуправления в зависимости от уровня территориальной громады, увязанная с ее количественным составом.

Такая позиция имеет под собой и доктринальные основания. Так, по мнению некоторых ученых, в частности М. А. Баймуратова и А. В. Батанова, важную роль должна играть классификация функций территориальных общин в соответствии со статусом административно-территориальных единиц, в границах которых осуществляют местное самоуправление определенные локальные коллективы [274]. В соответствии с этим, они предлагают выделять функции территориальных общин сел и поселков, функции территориальных общин городов (районного подчинения) и территориальных общин районов в городах (где они создаются) и функции территориальных общин городов областного подчинения, городов Киева и Севастополя.

Следует отметить, что подобное распределение и группирование функций территориальных общин почти не имеет своего отражения в специальной литературе. Сложность проблемы относительно классификации по указанным критериям состоит в том, что функции, которые выполняют «разноуровневые» территориальные общины по своей природе фактически не отличаются друг от друга, они направлены на решения одинаковых вопросов — вопросов местного значения. То есть по своей сущности, по объектам управленческого влияния они тождественны. Однако, по мнению указанных авторов, четкое размежевание функций терри-

ториальных общин (а в нашем случае — компетенции. — *Авт.*) в соответствии с делением территории Украины на административно-территориальные единицы, в соответствии с которой строится система государственных органов и система местного самоуправления, станет препятствием на пути вмешательства местных органов государственной исполнительной власти и органов территориальных общин, которые функционируют на высших «этажах» административно-территориального устройства, в дела территориальной общины, которая функционирует на низшем уровне административно-территориального деления, будет оказывать содействие цивилизованному сотрудничеству территориальных общин с другими субъектами местной власти в соответствии с принципами местного самоуправления [275].

Отсюда вытекает сложная задача нормативной регламентации взаимоотношений территориальной громады с другими институтами (субъектами) местного самоуправления. Наиболее значимыми здесь являются отношения с органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти.

Содержание связей «территориальная громада — местный совет» и «территориальная громада — местная государственная администрация» составляют отношения, связанные:

а) с формированием громадами местных представительных учреждений;

б) с осуществлением населением по месту жительства управления государственными и общественными делами в повседневной деятельности местных советов и местных государственных администраций. Особенностью данных отношений является то, что территориальные коллективы выступают управляющими субъектами не непосредственно, а опосредованно — через институты государственной власти и управления, а также местного самоуправления;

в) с осуществлением территориальными громадами функций контроля за местными органами управления и местного самоуправления. Следует указать, что в этой группе отношений доминируют формы непосредственных связей жителей с органами местного самоуправления. В пределах этой группы реализуются отношения, связанные с проведением отчетов депутатов местных советов, досрочного прекращения полномочий местных советов и т. д. Осуществление контроля территориальной громадой за местными органами управления, являющимися агентами центральной власти, реализуется опосредованно через местные советы.

Необходимость нормативного урегулирования такого системного комплекса общественных отношений объективна и актуальна.

Но здесь, как представляется, следует, прежде всего, определиться с путями такой нормативизации как с целью экономии времени, так и с целью повышения качества юридических актов. Можно пойти по пути издания отдельных законов, регулирующих правовой статус отдельных институтов (субъектов) муниципальной власти и определяющих общие принципы взаимоотношений между ними. Такой путь, хотя экономит время, но страдает и серьезным недочетом — отсутствием возможности взаимной увязки уже действующих и вновь принятых нормативно-правовых актов, что, в итоге, приведет к их несоответствию и противоречивости. В этом отношении, более продуктивным нам представляется путь, направленный на принятие единого комплексного правового акта — Муниципального Кодекса Украины, в котором можно было бы системно увязать правовой статус субъектов муниципальной власти и их взаимоотношения.

Выше уже затрагивались актуальные вопросы регламентации объектного состава муниципальной власти. Следует указать, что реальные сдвиги в этом вопросе начнутся лишь только тогда, когда законодатель не только осознает объективную необходимость дефинитивно определить объектную основу муниципальной власти, но и передать в ее собственную компетенцию вопросы, напрямую связанные с организацией локальной среды обитания членов территориальных громад. И в этом аспекте законодатель сможет решить ряд важнейших задач, позитивным итогом которых станет трансформация всей системы управления в государстве. Будут решены проблемы выделения и отделения компетенции государственных органов от компетенции органов местного самоуправления, начнется процесс практического становления и развития собственной компетенционной системы местного самоуправления, муниципальной власти. Кроме этого станет очевидной и объективной необходимостью в избавлении от полного дублирования полномочий органов местного самоуправления различных уровней, что приведет, в свою очередь, к оптимизации управления и самоуправления на местах, повышению эффективности государственного управления за счет его «разгрузки» и переноса решения многих вопросов на локально-региональный уровень.

Указанные выше задачи уже были поставлены в Концепции административной реформы в Украине, утвержденной Указом Президента Украины от 22 июля 1998 г. [276], где взаимно увязывались утверждение территориальных громад как первичных субъектов местного самоуправления и законодательное размежевание сфер компетенции органов исполнительной власти и мест-

ного самоуправления и основных (которые не могут быть перераспределены на договорных началах) самоуправленческих полномочий между органами местного самоуправления различного территориального уровня (Раздел IV, подраздел 1).

Аналогичные задачи содержит Концепция государственной региональной политики, утвержденная Указом Президента Украины от 25 мая 2001 г. [277], в которой акцентируется внимание на необходимость реализации принципов: соединения процессов централизации и децентрализации власти, гармонизации общегосударственных, региональных и местных интересов; максимальное приближение услуг, предоставляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, к непосредственным потребителям; обеспечение способности территориальных громад и органов местного самоуправления в пределах, определенных законодательством, самостоятельно и ответственно решать вопросы социально-экономического развития, создания эффективных механизмов обеспечения их активного участия в формировании и проведении государственной региональной политики.

Указ Президента Украины от 30 августа 2001 года «О государственной поддержке развития местного самоуправления в Украине» [278], закрепивший создание специальной рабочей группы по подготовке предложений по развитию местного самоуправления, среди основных задач, предлагаемых для решения ею, предусматривает комплексную подготовку и доработку проектов законов по вопросам совершенствования основ местного самоуправления в Украине, в частности, относительно более четкого размежевания функций, полномочий и ответственности органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти, определения правового статуса коммунальной собственности, общей собственности территориальных громад, а также по вопросам владения, пользования и распоряжения землями и природными ресурсами местного значения.

Исходя из хронологии указанных выше нормативно-правовых актов, можно сделать вывод, что публичная государственная власть признает актуальность определения правового статуса публичной самоуправленческой власти и сфер деятельности ее субъектов. Но следует констатировать, что из года в год эти проблемы не решаются в силу рассмотренных выше причин объективного и субъективного характера.

Такие причины вынудили группу ученых-экспертов Фонда содействия местному самоуправлению Украины, Ассоциации городов Украины, Товарищества ученых по содействию муници-

пальной реформе, с целью активизации процессов нормативной регламентации актуальных проблем муниципальной власти, разработать проект Концептуальных основ Национальной программы местного и регионального развития [279], в которой выделены конкретные цели, принципы и приоритеты этого процесса. Думается, что конкретика и лаконичность этого документа, могут быть положены в основу подхода законодателя к урегулированию этой важнейшей социально-политической проблемы.

Кроме того, представляется необходимым использование для активизации муниципальной реформы и локального правотворчества. Статут (Устав, Положение, Хартия) территориальной громады должен детально конкретизировать ее права и обязанности, определять вид (модель) избранного представительного органа, его структурный и количественный состав, порядок заключения разнообразных договоров и соглашений, где будет определяться процедура их утверждения и принятия, объем материальной и иной ответственности, а также способ и условия внесения изменений в них. Подобные «коммунальные конституции», по мнению А. А. Карлова, должны стать настоящим рабочим инструментом для депутатов и сотрудников исполнительного аппарата, вообще граждан [280].

Законодательство Украины о местном самоуправлении, в частности, профильный Закон Украины от 21 мая 1997 года в ст. 19 закрепило право территориальной громады села, поселка и города на принятие их представительными органами на основе Конституции и в пределах этого Закона статуты (уставы) соответствующих территориальных громад. Основной целью принятия таких документов является учет исторических, национально-культурных, социально-экономических и других особенностей осуществления местного самоуправления определенной территориальной громадой.

Проект Муниципального Кодекса Украины закрепляет возможность принятия Устава территориальной громады и путем проведения местного референдума (ст. 25 Проекта), но последующая достаточно жесткая регламентация содержания Устава (ст. 26), как представляется, существенно сужает нормативную роль этого документа, реализация которого должна содействовать широкому развитию местной демократии.

При разработке уставов следует учитывать, что право выступает не единственным нормативным регулятором деятельности коллективного субъекта права. Объективно необходимым и не менее важным нормативным регулятором общественных отноше-

ний являются и те социальные нормы, которые вырабатываются самими коллективными объединениями — корпоративные нормы. Они могут фиксироваться как в факультативных актах, Уставах, Положениях, так и в локальных — внутриорганизационных нормах. Отсюда можно прийти к выводу о том, что фактически реальное положение коллективных субъектов права может нормативно отражаться и закрепляться как в основных государственных законодательных актах, так и в факультативных локальных нормах.

Вместе с тем, следует указать, что традиционно сформированный в теории права подход к актам местного самоуправления, в том числе и к уставам территориальных общин как к таким, которые находятся на наиболее низком, с точки зрения их юридической силы, уровне в системе всех публично-властных актов, должен быть, на наш взгляд, уточнен. Как представляется, обособленность местного самоуправления, его самостоятельность не удастся обеспечить, если акты локального правотворчества не будут издаваться в условиях достаточно широкой самостоятельности субъектов муниципальной власти.

Поэтому, не случайно, с целью защиты правотворческих прерогатив самоуправления на уровне городов Закон Украины от 21 мая 1997 года «О местном самоуправлении» содержит положения, соответственно которым тот или иной вопрос может быть урегулирован только законом, законом и уставом территориальной громады, в конце концов, исключительно уставом. Например, правовой статус, порядок организации и деятельности органов самоорганизации населения по месту проживания определяются законом; порядок проведения общих сборов граждан по месту жительства определяется законом и уставом территориальной громады; порядок организации общественных слушаний определяется только уставом территориальной общины.

Отсюда можно прийти к заключению о существенной роли уставов территориальных громад в нормативной регламентации местного самоуправления, в процессах институционализации муниципальной власти на локальном уровне. Следует отметить и то, что, к сожалению, практика разработки и принятия уставов территориальных громад в Украине практически не используется, за исключением ряда городов республики (Киев, Одесса, Донецк, Днепропетровск, Комсомольск, Бердянск и др.), а принятие их на уровне поселка и села, является редким исключением.

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к следующим выводам:



- процесс нормативно-правовой регламентации субъектно-объектного состава местного самоуправления, муниципальной власти в Украине объективно обусловлен процессами децентрализации государственной власти, выделением в структуре публичной власти самоуправленческой (муниципальной) власти;
- нормативно-правовая регламентация муниципальной власти должна признаваться инновационной деятельностью и осуществляться на научной основе с использованием методологических подходов, имеющихся в распоряжении социологической и юридической науках;
- первоочередное значение в процессе правовой регламентации местного сообщества как первичного субъекта муниципальной власти приобретает разработка обобщенного научного понятия правового статуса территориальной громады;
- представляется необходимым, чтобы профильный закон о местном самоуправлении определял унифицированный для всех территориальных громад сел, поселков, городов круг собственных полномочий, который обеспечил бы их реальные субъективные права, гарантируя широкое и активное участие жителей, как членов территориальной громады, во всех сферах местного самоуправления. Вместе с тем, следует отметить, что полномочия территориальных громад, за исключением форм осуществления непосредственной демократии, в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине от 21 мая 1997 г. прямо не регламентированы, их можно вывести лишь опосредовано из полномочий органов местного самоуправления, формируемых территориальными громадами, а также, в подавляющем большинстве, из полномочий исполнительных органов местного самоуправления;
- игнорирование правосубъектности территориальных громад — единственного на территории социального субстрата, имеющего собственные интересы и определяющего социально-политическую, экономическую, демографическую, культурологическую «физиономию» территории, ее потенциал в межрегиональных (внутригосударственных, международных, внешнеэкономических) отношениях, — является существенным «барьером» на пути становления регионализма как государственной политики, — системообразующей доминанты, определяющей не только направления развития государственности в Украине, но и являющейся эффективным средством содействия демократии, стабильности и развитию страны [281];

- следует разработать и законодательно закрепить дефиницию «вопросов местного значения» как основополагающий элемент в определении объектного состава муниципальной власти;
- нормативно-правовая регламентация компетенционной базы муниципальной власти выступает в качестве важнейшего этапа ее институционализации и структурирования. Временные задержки в реализации этой задачи имеют объективные и субъективные предпосылки, вызванные неоднозначным отношением государства к муниципальной власти, а также вариативностью централистских тенденций. Позитивная реализация такой задачи даст возможность достичь полноценной децентрализации государственной власти, выделить собственные полномочия территориальных громад, органов местного самоуправления с учетом их уровня в контексте реальной управляемости местного сообщества и территорией, реально размежевать полномочия публичной государственной и публичной самоуправленческой власти на локальном уровне;
- в процессе нормативно-правовой регламентации муниципальной власти кроме централизованного правотворчества следует обратить внимание на весьма высокую эффективность локального правотворчества посредством принятия уставов (хартий) территориальных громад, что позволяет более полно учитывать особенности функционирования территориальной громады и территории, на которой она находится, способствовать оперативному структурно-управленческому обустройству локальной среды обитания жителей — членов местного сообщества.

---

## **Раздел 3.**

### **Социально-правовые факторы, позитивно влияющие на формирование муниципальной власти в Украине**

---

#### **3.1. Роль международных стандартов локальной демократии в формировании компетенции муниципальной власти**

Основным содержательным фактором, конституирующим местное самоуправление, безусловно, является, прежде всего, и, преимущественно, внутригосударственное законодательство. При этом следует иметь в виду не только соответствующий раздел Конституции Украины и профильный Закон Украины о местном самоуправлении, но и совокупность других законов и подзаконных актов суверенного государства, которые дополняют права и ответственность местных советов, делегируют им определенные функции органов государственной исполнительной власти. И в этом отношении, справедливым является мнение председателя Комитета по вопросам государственного строительства, деятельности советов и самоуправления Верховной Рады Украины XIII созыва А. Стешенко, который отмечал, что профильный Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» 1997 года не может разрешить всех проблем, возникающих в процессе его реализации на местах, поэтому Комитетом было подготовлено 12 законопроектов, которые развивают принципы, заложенные в законе, а также проект Программы государственной поддержки и развития местного самоуправления, предусмотренной постановлением Верховной Рады Украины от 3 июня 1997 года [282].

Однако, этот «нормативный массив», способствующий созданию определенной системы, логической структуры взаимоотношений местного самоуправления, муниципальной власти с различными субъектами, которые находятся как на территории, управляемой определенным территориальным коллективом, так и на остальной территории государства, по своей структурной характеристике не является окончательным и подлежит расширенному толкованию. Он дополняется еще одним источни-

ком конституционного права — международными договорами Украины.

В соответствии со ст. 9 Конституции Украины «действующие международные договоры, согласие на обязательность которых даны Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства» [283]. Следовательно, после дачи такого согласия, которое в Украине процессуально реализуется парламентом в форме ратификации международного договора и издания соответствующего закона Украины, международный договор Украины становится частью ее национального законодательства, приобретая форму и юридическую силу закона.

Следует отметить, что эти общие положения относятся и к международным договорам, регулирующим обязательства государств по становлению и развитию на своей территории системы местного самоуправления, в широком аспекте — муниципальной власти.

Отсюда актуализируется и объективируется проблема становления и формирования самих международных стандартов такой деятельности. Практически, в качестве таковых выступают международные нормы, регламентирующие основополагающие принципы, формы и методы осуществления муниципальной деятельности, принимаемые государствами мира в рамках международных межгосударственных организаций (далее: ММПО).

Особенностями международных стандартов в этой сфере является, прежде всего, то, что они регламентируют не только и не столько, международное сотрудничество органов местного самоуправления, сколько совместно выработанные государствами, принципиальные подходы и международно-легальные принципы становления, формирования и функционирования института местного самоуправления на территории конкретных государств. Закрепление таких положений на уровне сообщества государств, посредством рамочных норм международного права, свидетельствует о важности этого института не только в национальном (внутригосударственном), но и в международном аспекте, характеризуемом актуализацией и глобализацией предметов правового регулирования [284].

Следует также отметить, что с позиций нормативной обязательности, международные стандарты функционирования местной демократии относятся к международным конвенциям специального порядка, устанавливающим правила, признаваемые большинством государств [285]. При этом, в некоторых международных документах, содержащих стандарты по становлению и функционированию муниципальной власти, указывается, что заключаемые межгосударственные соглашения в сфере управления прямо детер-

минированы стремлением к достижению «более сильного единства» между государствами (Преамбула Европейской Хартии о местном самоуправлении 1985 г. [286], Преамбула Европейской конвенции о ландшафтах 2000 г. [287]), либо непосредственно закрепляется, что такие документы, содержащие общие принципы и подходы, принимаются со специальной целью — «являться для всех наций стандартом, к которому следует стремиться, пытаясь достигнуть более демократического процесса, улучшая, таким образом, благосостояние своего населения» (Преамбула Всемирной Декларации местного самоуправления 1985 г.) [288].

Кроме того, в процессе разработки и принятия международных стандартов локальной демократии, представляет интерес не только совместная деятельность государств по разработке основных международных соглашений концептуального характера, но и процесс одностороннего присоединения государств к уже разработанным международным документам, включающим в себя международные стандарты, что весьма важно для Украины, находившейся ранее за его пределами ММПО, в частности, Совета Европы. В этой связи, представляется достаточно убедительным высказывание М. А. Баймуратова о том, что подписание двумя и более государствами международных соглашений по подавляющему кругу вопросов международных отношений, их последующая легализация и реализация — есть процесс разработки, признания, взятия обязательств по исполнению и реализации международных правил поведения, имеющих нормативный, типологический, стереотипный характер, которые в силу своей обязательности, повторяемости и гипотетической предсказуемости становятся стандартами [289].

Объективная заинтересованность Украины в восприятии международных стандартов становления муниципальной власти может быть выявлена и зафиксирована в форме мотивации. Причем, несмотря на то, что, как обоснованно полагаем, она формируется в сфере международного сотрудничества органов локальной демократии, и в структурном отношении состоит из трех уровней-задач, реализуемых едиными способами в рамках профильных организационно-правовых форм деятельности одноименных субъектов (органов местного самоуправления), отличающихся по типологии решаемых проблем [290], эту мотивацию, как представляется, можно транспонировать применительно к восприятию Украиной и международных стандартов в профильной сфере.

К первому, наиболее общему уровню (который можно охарактеризовать как статутарный уровень. — *Авт.*) относится задача-мотив — изучение, освоение и внедрение собственно стандартов ста-

новления, развития и функционирования самой системы местного самоуправления. Эта задача стоит в повестке дня как на уровне государства (при позитивном протекционизме), так и на уровне самого местного самоуправления, в существовании которого заинтересованы территориальные громады.

Вторая задача-мотив охватывает второй уровень (как представляется, его можно определить как функциональный. — *Авт.*) и направлена на обмен опытом в ведении местного хозяйства и управлении локально-региональными процессами функционирования человеческих поселений между органами местного самоуправления государств, признающих международные стандарты локальной демократии. В процессе ее реализации органы местного самоуправления решают как общегосударственную задачу (реализация социально-экономической функции государства на локальном уровне), так и функционально-отраслевые проблемы деятельности местного самоуправления, реализуемого в интересах территории и территориального коллектива.

Третья задача-мотив (которую можно охарактеризовать как уровень системообразующего межсубъектного сотрудничества. — *Авт.*), заключается в становлении и развитии разнопланового и многоуровневого сотрудничества органов местного самоуправления, общественных формирований граждан, предпринимательских структур, жителей соответствующих административно-территориальных единиц с одноименными и разноименными зарубежными партнерами и проявляется путем разнообразных коллаборационных связей. Это имеет место как при решении на практике общегосударственных задач в контексте реализации стратегических направлений внешней политики государства по становлению гуманитарного и других видов сотрудничества, а также и на межличностном уровне социума, где эти связи стимулируют и делают более осмысленными в содержательном плане т. н. муниципальные права личности.

Как отмечает Б. П. Андресюк, анализируя Европейскую Хартию местного самоуправления 1985 года и Всемирную декларацию местного самоуправления 1985 года, можно прийти к выводу, что государства с гражданским обществом, которые входят в мировое сообщество и Совет Европы (далее: СЕ), разработали определенные требования для обеспечения действенного функционирования органов местного самоуправления на своем пространстве [291].

Отсюда представляет интерес демократизация поведения государств на международной арене по разработке и легализации международно-правовых норм, регламентирующих процесс создания

и функционирования муниципальной власти, основным субъектом которой выступают не столько граждане этих государств, сколько жители определенных территориальных единиц, находящихся под суверенитетом государства. Является общеизвестным, что процесс создания норм международного права — есть процесс согласования воли государств относительно содержания правила поведения и признания его юридически обязательным. При этом содержание воли государства составляет его международно-правовая позиция, которая, по мнению Г. И. Тункина, включает: общее отношение государства к международному праву, его прогрессивному развитию и соблюдению принципов и норм; представление о характере международного права, его роли в обществе; принципы и нормы, за внедрение которых государство выступает; понимание принципов и норм действующего международного права и т. д. [292], т. е. различные факторы (детерминанты) концептуальной модели внутри- и межгосударственной системы. Одновременно, существенное влияние на формирование международно-правовой позиции государства оказывает международно-правовая действительность, которая чаще всего содержит в себе такие детерминанты, которые шире концептуальных детерминант государства. Примером последнему, могут служить глобальные тенденции «потепления» международного климата, в результате чего на международной арене стали четко проявляться интеграционные мотивы, ведущие государства от конфронтации к сотрудничеству и партнерству [293]. Принятие международных норм по основополагающим аспектам функционирования муниципальной власти, является веским доказательством доминирования таких мотивов в межгосударственных отношениях.

По мнению некоторых авторов, в результате согласования воли государств, в процессе создания норм международного права, образуется новая, общая воля. Л. А. Алексидзе пишет о наличии «сложной новой, общей воли, отличной от первоначальных волей, участвующих в создании норм государств, которая в результате согласования отдельных волей превращается в некую относительно самостоятельную волю коллектива государств...» [294]. С этим положением перекликается вывод Д. Митрани, который полагал, что по мере расширения сотрудничества экспертов и лиц, вовлеченных в разрешение неполитических проблем в рамках международной организации, возникающие между ними личные, интеллектуальные контакты, совпадение конкретных интересов и целей будут создавать внутри таких специализированных групп новую лояльность, более сильную, нежели лояльность по отношению к нациям или государствам [295].

Отсюда можно предположить, что и на процессы, детерминирующие совпадение воле государств при создании нормы международного права, и на процессы разработки норм международного права в рамках специализированных ММПО, оказывают влияние глобальные тенденции интернационализации международной жизни. Они опосредованно влияют на меж- и внутригосударственные отношения, в результате чего субъекты международного права разрабатывают стандартизированные правила поведения и признают их в качестве юридически обязательных. Таким образом, международные стандарты проявляются в качестве «правового предвестника» нового будущего человеческой цивилизации, осознающей себя единым целым, они отражают качественно новый уровень сознания человеческой цивилизации — сознание всемирной общности [296].

Использование международно-правовых норм и стандартов в нормативном регулировании организации и функционирования местного самоуправления является весьма своевременным. Вхождение Украины в мировое сообщество в качестве полноправного члена наложило на нее определенные обязанности по реализации своих международно-правовых обязательств не только на международной арене, но и внутри страны. С последним возникают существенные сложности, обусловленные не столько нежеланием правящей элиты исполнять международные обязательства, сколько тяжелым политическим и экономическим кризисом, в котором оказалась Украина, и, как следствие, отсутствием материальных условий и политической воли, но и с особенностями менталитета народа, прожившего и вырастившего многие поколения в условиях тоталитарного мышления, которое предполагает и достаточно низкий уровень правосознания и правовой культуры. Поэтому, по мнению Б. П. Андрусюка, хотя Украина и взяла на себя обязательства придерживаться принятых в цивилизованном мире норм деятельности органов местного самоуправления, однако, к сожалению, пока что Европейская Хартия местного самоуправления является скорее декларацией о намерениях [297]. И это, несмотря на то, что Хартия, после ратификации ее Украиной в 1997 году, имеет силу законодательного акта [298].

Следует отметить, что в отличие от нашей страны, процесс создания международных стандартов в Западной Европе, явился отражением интеграционных процессов, происходящих на территории западноевропейских государств. Эти процессы начались еще с 1949 года, с момента создания СЕ — международной ММПО регионального характера, в которую в настоящее время



входит 41 государство континента. Основной идеей СЕ являются права человека, их признание в рамках государств, а также охрана и защита на внутригосударственном и международном уровнях. Это нашло свое закрепление в ст. 3 Устава СЕ, гласящей, что «каждый член Совета Европы в обязательном порядке обязан признать принципы верховенства права и осуществления прав и свобод человека всеми лицами, которые находятся под его юрисдикцией, искренне и эффективно сотрудничать в достижении цели Совета Европы» [299]. Свидетельством реализации этой цели являются свыше двухсот различного рода конвенций и соглашений, охватывающих различные аспекты защиты прав человека, охраны окружающей природной среды, культуры, спорта и профессионального образования.

В аспекте предпринятого исследования представляет интерес роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетенционной базы муниципальной власти, в основе которой находятся интересы местного сообщества. В предыдущих разделах исследования уже рассматривалась проблема, в соответствии с которой правосубъектность такого сообщества является ограниченной в пользу его выборного органа, именуемого в узком смысле слова, традицию, муниципальным организмом (муниципалитетом) [300].

Следует признать продуктивным вывод о том, что передача государством определенных прав территориальным коллективам и признание (легализация) таким образом, местной самоорганизации населения, не только «разгрузит» государственное управление, но и сделает его более оперативным, придаст ему «второе дыхание» путем слияния интереса «центра» и «мест», сохранив и, в широком смысле слова, продублировав «государственные интересы» на локальном уровне [301]. Такой путь разрешения важных проблем государственного управления не только обеспечит существование и функционирование государственной системы — в результате создания подсистем местного самоуправления наблюдается выделение и статутарное фиксирование двух уровней публичной власти — государственной и самоуправленческой, становится реальным осуществление распространенного, особенно на американском континенте, принципа: «территория управляется больше, чем одним правительством» [302].

Однако, следует всегда иметь в виду, что в любом случае роль государственного регулирования в процессе становления и развития местного самоуправления, муниципальной власти, носящей подзаконный характер, остается решающей и определяю-

щей, так как именно оно призвано создать законодательную среду для институционализации муниципальной власти. В этом отношении представляет методологический интерес положение, высказанное А. Газаряном, который напрямую связывает создание юридической базы местного самоуправления с такой степенью развития государственности, при которой она может характеризоваться степенью «обобществления» способов удовлетворения индивидуальных потребностей [303], то есть, утилитарная модель «идеального» муниципального устройства предполагает одновременную реализацию как возможностей и желания государства передать на местный уровень решение определенных потребностей личности, так и реализацию стольких способов разграничения на классы самоорганизующих подсистем, сколько видов потребностей личности рассматриваются на том или ином уровне (межличностном, производственном, территориальном и т. д.) в качестве предмета общественного интереса и общественной ответственности [304].

Таким образом, поскольку местное самоуправление существует в интересах жителей, которые, в свою очередь, напрямую формируют его органы путем выборов, основная задача местного самоуправления — оказание услуг, распадается на отдельные блоки, которые находят реализацию в соответствующих функциях и через соответствующие структурные элементы. Исполнительные органы самоуправления при реализации своих основных функций должны действовать в рамках, установленных законодательством прав и обязанностей, органически входящих в компетенцию этих органов.

Следует отметить, что в отечественной литературе общетеоретические аспекты проблемы компетенции рассмотрены и исследованы недостаточно [305]. В научных работах, посвященных этим вопросам, речь идет, как правило, о компетенции государственного органа, хотя, по мнению В. А. Фадеева, есть все основания говорить о том, что содержащиеся в них положения и выводы о понятии, структуре компетенции вполне применимы и к органам местного самоуправления [306].

Представляется, что в этом аспекте общетеоретическое значение имеет определение компетенции местного Совета, данное О. Е. Кутафиным и К. Ф. Шереметом, которое может быть использовано для характеристики структуры компетенции любого органа. Эти авторы полагают, что компетенция органа местного самоуправления является сложной правовой категорией и включает в свою структуру предметы ведения, права и обязанности

(властные полномочия) [307]. Однако следует отметить, что вопрос о содержании компетенции, ее структуре, до сих пор является дискуссионным. Так, например, Б. М. Лазарев, определяя содержание компетенции, полагал, что она имеет два прочно вошедшие в обиход значения: а) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями («ведают что-то») и б) круг полномочий (прав и обязанностей «ведать что-то»). В связи с этим говорят о фактической компетентности в тех или иных вопросах и об официальной компетенции органов и должностных лиц. Компетенция определяет специфическую роль каждого органа и в то же время обеспечивает согласованность их действий [308]. Вместе с тем, он возражал против предложения Ю. А. Тихомирова о включении в состав компетенции предметов ведения [309], считая, что даже если при установлении компетенции органа управления указываются его «предметы ведения», то это не является основанием для вывода, будто компетенция включает в себя «два составных элемента — предметы ведения (конкретные объекты деятельности) и определенные полномочия». Б. М. Лазарев считал, что элементами компетенции являются право и обязанность осуществлять ту или иную управленческую функцию применительно к определенным управляемым объектам. Сами же управляемые объекты являются элементами не компетенции, а управляемой среды, той реальной жизни, на которую орган воздействует [310].

Применительно к рассматриваемому вопросу следует отметить, что Хартия местного самоуправления, принятая в рамках СЕ, закрепляет лишь концептуальные подходы к определению компетенции муниципальной власти. В статье 4 Хартии, прежде всего, делается акцент на следующие моменты:

а) муниципальная власть должна иметь собственную компетенцию, закрепленную в Конституции или в законе, что не исключает предоставления ей отдельных государственных полномочий;

б) муниципальная власть в пределах собственных полномочий автономна и независима;

в) собственные полномочия муниципальной власти должны быть полными и исключительными, они не могут быть оспорены или ограничены другими субъектами управления, за исключением случаев, прямо установленных законодательством.

Нормативная регламентация конкретных полномочий муниципальных органов на международном уровне впервые была осуществлена в 1980 году, когда государства-члены СЕ подписали Европейскую (рамочную) конвенцию об основных принципах трансграничного сотрудничества между территориальными общи-

нами или органами власти [311], которая урегулировала основные аспекты международного приграничного сотрудничества между сопредельными территориями государств-членов этой организации. Она стала, по сути, первым профильным международным документом макрорегионального характера, содержащим в себе международные стандарты в области международного сотрудничества местных властей, имеющего выход на решение локальных вопросов развития территорий.

Особенностью этого документа является, прежде всего то, что еще до выработки общих подходов к местной демократии в Европейской Хартии 1985 года, государства-члены СЕ по инициативе своих органов местного самоуправления уже разработали и приняли международные стандарты по вопросам их приграничного сотрудничества, являющегося одним из наиболее интенсивных и развитых видов их международного сотрудничества и одновременно важнейшим правом по Европейской Хартии местного самоуправления.

В Преамбуле конвенции, которая должна была реализовываться «путем заключения соглашений в административной сфере», были закреплены основные объекты приграничного сотрудничества, представляющие, несомненно, общий взаимный интерес для сопредельных территорий и трансформирующиеся в предметы ведения органов местного самоуправления — региональное, городское и сельское развитие, охрана окружающей среды, совершенствование инфраструктур и обслуживание населения, а также взаимодействие в случаях стихийных бедствий.

Такое сотрудничество осуществляется в пределах компетенции территориальных общин или органов власти, определенной внутренним законодательством, причем, рамки и характер такой компетенции Конвенция не изменяет (ст. 2 Конвенции).

Упомянутые выше соглашения, а также соглашения, уставы и договоры об основных принципах сотрудничества предназначены только для руководства в этой деятельности, поэтому они не имеют обязательного характера. Но эти документы, кроме всего прочего, обладают типологическими, стандартизированными свойствами и как бы закрепляют возможные, желательные, допустимые, поощряемые и принятые на международной арене пути и организационно-правовые формы реализации международного сотрудничества местных властей. Именно с позиций его развития, эти соглашения содержат потенциальные возможности по становлению, расширению и активизации компетенционной базы и сотрудничества местных властей.

К типовым межгосударственным соглашениям по приграничному сотрудничеству Конвенция относит документы, заключенные по следующему кругу вопросов:

- а) о развитии приграничного сотрудничества;
- б) о трансграничных региональных связях;
- в) о трансграничных локальных (местных) связях;
- г) о приграничном сотрудничестве на контрактной основе между местными органами власти;
- д) об органах приграничного сотрудничества между местными органами власти.

К основным вопросам сотрудничества между местными властями, разработанным в рамках СЕ, по которым возможно заключать межгосударственные соглашения и договоры и вносить соответствующие положения в уставы (национальное законодательство локального уровня. — *Авт.*) относятся:

- а) создание групп связи между местными органами власти;
- б) координация управления на локальном уровне приграничными государственными делами;
- в) создание приграничных ассоциаций, занимающихся вопросами частноправового характера;
- г) поставка товаров или предоставление услуг между приграничными местными общинами (по типу «частное право»);
- д) поставка товаров или предоставление услуг между приграничными местными общинами (по типу «публичное право»);
- ж) создание органов приграничного межобщинного сотрудничества.

Особый институциональный «заряд» Мадридской конвенции 1980 г. состоит в том, что она не только открыта для подписания государствами-членами СЕ посредством ратификации, принятия или утверждения (ст. 9) (т. е., является открытым договором. — *Авт.*), к ней, по приглашению Комитета министров СЕ, принятому единогласно в процессе голосования, может присоединиться любое государство, не являющееся членом СЕ (фактически, это обозначает открытость международного договора. — *Авт.*). В последнем случае необходима ратификация этого документа, с последующим четко выраженным согласием о присоединении к нему, посредством передачи Генеральному секретарю СЕ документа о присоединении. Через три месяца после даты его передачи, Конвенция вступает в действие для присоединившегося государства (ст. 10).

Следует отметить, что присоединение Украины к Европейской конвенции об основных принципах трансграничного сотрудничества между территориальными общинами или органами власти

1980 г., осуществленное по приглашению Совета Министров СЕ, еще до ее вступления в СЕ, посредством Постановления Верховного Совета Украины от 14 июля 1993 года [312], явилось не только признанием потенциальных возможностей Украины в этой сфере, как крупной европейской державы, избравшей демократические ориентиры развития, и выражением желания республики участвовать в европейских интеграционных процессах, которые стремительно набирают силу и трансформируются в доминантную тенденцию региональной и глобальной международной политики, но и своеобразным способом формирования, расширения компетенции органов местного самоуправления посредством восприятия международных норм.

Присоединение Украины к Конвенции 1980 г. оформило, уже начавшиеся процессы становления приграничного сотрудничества регионов Украины с регионами сопредельных государств (Карпатский Еврорегион) и послужило правовой базой для активизации такого сотрудничества в дальнейшем (еврорегионы «Буг», «Нижний Дунай», «Верхний Прут» и др.).

Особый интерес, применительно к теме исследования, представляют документы, принятые в рамках СЕ его структурными органами, и содержащие международные стандарты локальной демократии, к которым Украина еще не присоединилась, но обязана будет присоединиться ввиду своего действующего членства в СЕ. Такие документы имеют перспективный характер и государственные органы Украины, органы местного самоуправления и муниципальные союзы должны быть с ними ознакомлены с целью практической их «примерки» к своим условиям и предварительной «обкатки» на своем уровне функционирования и управления [313].

При исследовании таких международных документов, с позиции определения компетенции муниципальной власти, прежде всего, следует иметь в виду деятельность Постоянной конференции местных и региональных властей СЕ (с 1994 г. преобразована в Конгресс местных и региональных властей СЕ), направленную на принятие международных актов профильного характера. К ним, прежде всего, относится Европейская Хартия урбанизма, разработанная и принятая Постоянной конференцией местных и региональных властей СЕ в 1993 г. [314].

Характерной особенностью этого документа является то, что в нем сформулированы и обоснованы принципы эффективного городского управления и местной жизни, которые должны быть положены в основу урбанистической политики правительств и местных властей государств-членов СЕ. Особый интерес представляют

принципы городского развития, следование которым, по мнению СЕ, может способствовать возрождению и обновлению городской жизни и, следовательно, формированию стабильной и собственной компетенционной базы муниципальной власти. Среди них можно выделить такие основные, как: развитие транспорта и транспортной инфраструктуры; состояние окружающей природной среды и природы в городе; состояние городской архитектуры и памятников старины; жилищное строительство; городская безопасность и предупреждение преступности; неблагоприятные факторы и положение инвалидов; организация спорта и досуга в городе; городская культура; межкультурная (этническая) интеграция; организация здравоохранения; участие общественности в городском развитии и планировании; экономическое развитие.

Эти принципы получили высокую оценку муниципалитетов государств Западной Европы, поэтому на пленарной сессии Постоянной конференции местных и региональных властей СЕ, проходившей в марте 1992 г. в Страсбурге, на их основе был принят промежуточный документ, получивший наименование Европейской Декларации городских прав [315]. Этот документ представляет особый интерес и для органов местного самоуправления Украины, так как является не только комплексом условий стабильного развития и функционирования городских поселений в современных условиях, но и своеобразным «кадастром» собственных полномочий органов местного самоуправления городского уровня.

По своей структуре Европейская декларация состоит из преамбулы и 20 прав-принципов, которые не только поименованы, но и детально регламентированы с указанием на основные пути их практической реализации. Среди прав-принципов Декларации находят свое закрепление большинство принципов Европейской Хартии урбанизма, однако, их изложение является более кратким и лаконичным. Кроме того, с содержательной точки зрения эти права-принципы необходимо скорее рассматривать как права-обязанности, ибо каждое из них содержит в себе систему взаимных прав и обязанностей центра и мест, городской власти и жителей города. Таким образом, формулируются не только предметы ведения, но и полномочия муниципальной власти. Так, например, принцип «Здравоохранение» трактуется следующим образом: среда обитания и сфера взаимоотношений должны способствовать физическому и психологическому здоровью. Таким образом, за, казалось бы, ординарной формулой, стоит сложный системоконкомплекс проблем, которые должны решать центральные и локальные (городские) власти при активном участии горожан с целью реали-

зации этого принципа. Реализация на практике этого принципа приводит к необходимости размежевания полномочий и четкого формулирования компетенции всех субъектов, участвующих в его претворении в жизнь. Это приводит к выделению самостоятельной компетенции муниципальной власти и ее органов.

Это тем более очевидно, что все городские права, закрепленные в Декларации, можно условно разделить на 4 группы: в первую группу входят права на существование и безопасное функционирование городов — здесь выделяются, прежде всего, полномочия, реализуемые в условиях ординарной и экстремальной деятельности муниципальной власти; во вторую — права на создание достойных условий жизни для городских жителей — здесь объединяются полномочия по созданию оптимальной среды обитания членов местного сообщества; в третью — права по участию жителей городов в городском развитии — сюда входят полномочия, направленные не только на локальное развитие, но и на повышение социальной активности членов местного сообщества; в четвертую — права на международное сотрудничество муниципальных органов и жителей городов — направлены на создание институциональных систем-подсистем, основное назначение которых состоит в повышении эффективности и отдачи полномочий, входящих в первые три группы.

Исходя из приведенной градации, к первой группе можно отнести право на общую безопасность (безопасный и надежный город, отличающийся большими возможностями, свободный от преступлений, других правонарушений и агрессии); чистую и здоровую окружающую природную среду (окружающая среда с чистым воздухом, водой, земельными угодьями, без шума и с защищенными природными ресурсами); экономическое развитие (основная роль городских властей в целенаправленных действиях, в принятии на себя непосредственной ответственности за созидание и состояние дел, экономический рост). Ко второй — жилищное строительство (гибкая система строительства удобного жилья в соответствии с индивидуальными возможностями и личным выбором, с гарантией автономии и спокойствия); гармонизация функционирования в городе (проживание, работа, отдых и повседневные дела тесно взаимосвязаны с социальной активностью жителей); мультикультурная интеграция (сотрудничество этнических культур и религий на основе миролюбия и веротерпимости); здравоохранение; культура; спорт и досуг и т. д. К третьей группе относятся: участие жителей в городской жизни (плюрализм демократических структур, характеризующийся участием городского управления



в организации сотрудничества: вариабельность партнерства, организация взаимопомощи, информация и свобода в общении); создание системы обслуживания и др. К четвертой группе может быть отнесено право городских властей на межмуниципальное сотрудничество (города вправе свободно участвовать в международных отношениях с другими коммунарами с целью реализации своего основного социального предназначения).

Следует указать, что признание и восприятие законодателем и органами местного самоуправления Украины принципов, закрепленных в Европейской Хартии урбанизма и Европейской Декларации городских прав, позволят более четко систематизировать полномочия советов городского уровня, определить пределы их компетенции, расширив при этом сферу ответственности территориальных громад, и одновременно унифицировать «вопросы местного значения», являющиеся основным объектом местной демократии в Украине (ст. 140 Конституции Украины), не нашедшие своей конституционной и законодательной регламентации. Кроме того, в перспективе они будут положены в основу Уставов (хартий) городов и других населенных пунктов Украины, активизировав и модифицировав локальное правотворчество.

Важное значение для формирования компетенционной базы муниципальной власти в Украине имеют принципы, содержащиеся в Европейской Хартии об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни, принятой СЕ в 1994 г. по инициативе Конгресса местных и региональных властей [316]. Следует отметить, что этот документ имеет с Европейской Хартией единую природу о местном самоуправлении 1985 г., так как он принят непосредственно государствами-членами СЕ, является международным межгосударственным договором, и, следовательно, носит для них обязательный характер. Поэтому национальное законодательство этих государств должно соответствовать положениям Хартии.

По своему содержанию Европейская Хартия об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни состоит из двух частей: первая — содержит собственно принципы, реализация которых на практике государствами и местными властями обеспечивает реальное участие молодежи в функционировании местной демократии и стимулирует процессы становления гражданского самосознания и гражданской активности подрастающего поколения европейцев; вторая — содержит процессуальные принципы, направленные на реализацию принципов первой части.

В систему принципов первой части входят осуществление: локальной политики по организации досуга молодежи и социально-

культурной деятельности; политики в области содействия занятости и борьбы с молодежной безработицей; политики жилищного строительства и развития; образовательной и воспитательной политики, направленной на участие молодежи в муниципальной и региональной жизни; мобильной молодежной политики как инструмента для лучшего регионального экономического баланса в Европе; социальной политики и здравоохранения; мер по созданию информационных центров и специализированных баз данных для молодежи; специфической политики для сельских регионов; специфической культурной политики и политики по охране окружающей среды.

Эти принципы обладают системными свойствами, так как для реализации каждого из них необходимо осуществление целого ряда социальных и организационно-правовых мер, имеющих не только целевую направленность, но и обладающих солидной финансовой и материальной базой. А это, как представляется, является мощным толчком для формулирования и регламентации соответствующих компетенционных полномочий.

Практический перечень молодежных организационных структур, составляющих в совокупности своеобразную молодежную инфраструктуру, которую необходимо формировать на локально-региональном уровне, содержит расшифровка принципов Хартии, составляющих ее вторую часть.

Их реализация направлена на создание: оптимальных условий институционального характера для широкого участия молодежи в процессах выдвижения делегатов из своей среды в органы местных и региональных властей; специальных молодежных проектов по электоральной тематике, муниципальному и региональному менеджменту; создание консультативных структур, деятельность которых направлена на организацию постоянного диалога депутатов муниципальных и региональных органов власти и самоуправления с представителями молодежных организаций и ассоциаций, расширение участия молодежи в локальной избирательной деятельности, организацию сотрудничества с трудящейся молодежью, с лидерами молодежных организаций, молодежными клубами, коммунальными, социальными, информационными центрами и центрами обслуживания, центрами планирования семьи, координацию деятельности молодежных институций в данном муниципалитете или регионе.

Думается, что предметное изучение содержания и путей реализации принципов, содержащихся в Европейской Хартии об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни весьма актуально для государственных органов и органов местного само-

управления Украины в свете реализации Концепции государственной молодежной политики в Украине, в которой нашли свое отражение ее локально-региональные аспекты. Тем более, что Хартия в настоящее время открыта для подписания и Украина как государство-член СЕ должна будет к ней присоединиться и закрепить эти международно-правовые стандарты местного самоуправления в национальном законодательстве путем формирования соответствующей компетенции муниципальной власти.

Следует указать, что процесс создания международных стандартов местного самоуправления, как и строительство единой Европы, продолжается и носит не только динамический, но и перманентный характер. В 1997 г. в рамках СЕ была разработана, в 1999 г. принята в первом чтении Парламентской Ассамблеей СЕ и проходит процесс дальнейшего обсуждения Европейская Хартия регионального самоуправления, в которой основное внимание уделяется становлению и функционированию местного самоуправления на региональном уровне. Принятие этого документа явится существенным вкладом в дальнейшее укрепление института местного самоуправления, муниципальной власти, ведь он будет содержать международные стандарты, регулирующие уже новый уровень взаимоотношений центральной государственной власти и самых крупных административных единиц государства. Следовательно, он будет способствовать формированию нового блока предметов ведения и компетенционных полномочий, что, несомненно, скажется на повышении уровня правового регулирования регионального самоуправления.

В октябре 2000 года СЕ была принята Европейская конвенция о ландшафтах [317], направленная на установление устойчивого развития, основанного на сбалансированных и гармоничных отношениях между социальными нуждами, экономической деятельностью и окружающей средой. Применительно к предмету исследования, в этом документе закрепляется роль местных сообществ и органов местного самоуправления по использованию, формированию и сохранению ландшафтов — «части территории, в том смысле как она воспринимается таковой населением, отличительные черты которой являются результатом действия или взаимодействия природного и/или человеческого факторов» (ст. 1 Конвенции). То есть, здесь в международном документе рамочного характера, фактически, создается, закрепляется и легализуется новый предмет ведения муниципальной власти, которому должны корреспондировать в национальном законодательстве государственных участников Конвенции целый ряд соответствующих полномочий.

Это еще раз демонстрирует роль международных стандартов в расширении компетенционной базы муниципальной власти.

Таким образом, резюмируя, можно прийти к выводу о том, что международные стандарты местной демократии, разработанные совместно и признаваемые большинством государств европейского континента, регулируют не только важнейшие вопросы становления местного самоуправления, имеющие конституирующее значение (Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г.), но также многоаспектные вопросы международного экономического и социального сотрудничества местных общин и местных властей (Европейская типовая конвенция о трансграничном сотрудничестве 1980 г.) и вопросы участия молодежи в функционировании местной демократии (Европейская Хартия об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни 1994 г.), что непосредственным образом влияет на формирование и расширение компетенционной базы указанных субъектов муниципальной власти.

Кроме того, следует отметить возрастание роли в формировании компетенции муниципальной власти такого институционального органа СЕ, как Конгресс местных и региональных властей Европы, представляющего интересы общин и местных властей. Конгресс самостоятельно разрабатывает документы международного характера, содержащие прообразы международных стандартов местного самоуправления, которые впоследствии будут восприняты государствами-членами этой организации в качестве таковых (Европейская Декларация городских прав 1992 г. и Европейская Хартия урбанизма 1993 г., Европейская конвенция о ландшафтах 2000 г., Европейская конвенция о региональном самоуправлении 1999 г.).

Все это свидетельствует о формировании глубоких интеграционных тенденций, протекающих в рамках СЕ, проявлением которых является разработка единого унифицированного подхода не только к формированию компетенционной базы муниципальной власти, но и, по большому счету, к важнейшим проблемам существования единой Европы.

Присоединение Украины к этим процессам, восприятие, признание и реализация ею международных стандартов местной демократии, несомненно, будет позитивно влиять на становление и укрепление муниципальной власти, формирование и расширение ее компетенционной базы.

Заинтересованность органов местного самоуправления Украины в международных связях и государства Украины в восприятии международных стандартов местного самоуправления может быть не

только выявлена, но и зафиксирована в форме мотивации. Такая мотивация может быть структурирована и отражена в задачах трех уровней, которые претворяются на практике в рамках организационно-правовых форм деятельности органов местного самоуправления, предусмотренных Конституцией и законодательством Украины о местном самоуправлении. Следует учитывать, что эти задачи отличаются друг от друга по типологии решаемых проблем.

К первому, наиболее общему уровню относится задача-мотив — изучение, освоение и внедрение собственно стандартов становления, развития и функционирования самой системы местного самоуправления. Эта задача формируется и проявляется вовне как на уровне государства (естественно, при его позитивном протекционизме локальной демократии), так и на уровне самого местного самоуправления, в существовании которого заинтересованы территориальные общности.

Вторая задача-мотив охватывает обмен опытом в ведении местного хозяйства и управления локально-региональными процессами функционирования человеческих поселений между органами местного самоуправления государств, признающих международные стандарты локальной демократии и претворяющих их в жизнь. В процессе ее реализации органы местного самоуправления решают системокомплекс задач, в котором можно выделить как реализацию общегосударственной задачи (осуществление социально-экономической функции государства на локальном уровне), так и разрешение функционально-отраслевых проблем деятельности местного самоуправления, реализуемого в интересах территории и территориальной громады.

Третья задача-мотив заключается в становлении и развитии разнопланового и многоуровневого сотрудничества органов местного самоуправления, общественных формирований граждан, предпринимательских структур, жителей соответствующих административно-территориальных единиц с зарубежными партнерами и проявляется путем разнообразных связей. В их воплощении на практике, в контексте общегосударственных задач по реализации стратегических направлений внешней политики государства по становлению гуманитарного и других видов сотрудничества, решающую роль играют межличностные связи, стимулирующие и делающие более осмысленным в содержательном плане т. н. муниципальные права личности.

### 3.2. Международное сотрудничество органов местного самоуправления как институциональный фактор в становлении муниципальной власти

Законодательные положения, которые легализуют международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины, нашли свое закрепление в ст. 15 «Формы добровольного объединения органов местного самоуправления» Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г. Здесь содержится разрешение органам местного самоуправления на объединение в ассоциации внутри страны и вхождение в индивидуальном порядке или в рамках соответствующей национальной ассоциации в международные ассоциации и другие добровольные объединения органов местного самоуправления [318]. В советский период и до принятия указанного Закона Украины такое право у местных советов Украины отсутствовало и они вступали в международное сотрудничество самостоятельно, в явочном порядке.

Аналогичные положения, но в более развернутом виде, содержатся в ст. 10 Европейской Хартии местного самоуправления. Из них следует, что право на международное сотрудничество должно быть непременно признано государством в качестве основного и предоставлено органам местного самоуправления посредством закрепления в национальном законодательстве. Указываются стратегические цели такого сотрудничества — реализация своих полномочий и решение задач, представляющих общий интерес, а также защита и продвижение общих интересов органов местного самоуправления. Называются основные субъекты такого сотрудничества — международные неправительственные организации местных властей и органы местного самоуправления других (зарубежных) государств [319].

Первые международные контакты жителей населенных пунктов различных стран возникли в 1940 г. между городами Финляндии и Швеции. Центральное место в них занимали вопросы оказания помощи финским коммунальным общинам со стороны шведских соседей в улучшении детского здравоохранения, культурного обмена.

В период второй мировой войны такое сотрудничество приняло характер породнения городов. Советский Сталинград и английский Ковентри, разрушенные варварскими бомбардировками фашистской авиации, скрепили свой союз в 1942 г. В апреле 1944 г. городской Совет канадского города Ванкувера от имени его жителей, покоренных мужеством защитников и освободителей Одессы, объявил ее породненным городом и пожелал ее жителям скорейшего восстановления родного города во имя дружбы и мира между народами [320].

Началом создания международной неправительственной организации породненных городов стало породнение французского города Дижона с английским городом Харрогетом в 1953 г. Инициатором выступила существовавшая тогда во Франции организация «Мировая ассоциация двуязычия», созданная в 1951 г. в Париже группой бывших участников французского Сопротивления и организацией «Близнецы», состоявшей из представителей городов с англо-французским населением. Основной целью этой организации, вошедшей в историю под названием Ассоциация «Двуязычный мир», было укрепление и развитие дружественных связей между городами Франции и Великобритании. Однако, в процессе деятельности «Двуязычного мира» у его организаторов возникла идея перевести двусторонние связи городов двух стран на широкую международную основу. С этой целью во Франции был организован Совет Всемирного объединения городов, уполномоченный которого, старейший член Национальной ассамблеи Франции, мэр города Дижона каноник Феликс Кир в заявлении газете «Ле Бьен пюблик» так определил цели и задачи породнения городов: «Цель... работать над созданием климата мира. Мое мнение таково, что с войной надо покончить... Породнение городов должно иметь целью возбудить встречи между городами различных стран, которые смогут дать себе отчет, что и те и другие имеют такое же стремление и те же интересы, т. е. развитие и процветание в мирной атмосфере» [321].

Международное движение породненных городов получило свое организационное и международно-правовое оформление в 1957 г. в городе Экс-ле-Бен (Франция), где состоялся организационный конгресс Всемирной федерации породненных городов. В настоящее время эта организация именуется Всемирная федерация объединенных и породненных городов (ВФОГ) — World Federation of United and Twinned Towns (UTO) — и представляет интересы местных и региональных органов самоуправления более чем 80 государств мира.

Целями федерации являются: побуждение населения городов к свободному и ответственному участию в муниципальной деятельности; привлечение жителей городов к совместной деятельности в разнообразных сферах — в развитии взаимопонимания между народами, в защите природы и окружающей среды, в стремлении к разоружению и миру. В последние годы цели Федерации трансформировались и расширились за счет изменения политического климата на международной арене. Сегодня они охватывают содействие в разрешении вооруженных конфликтов регионального



характера, совместный поиск решений основных проблем, стоящих перед городами (борьба за улучшение условий жизни, работа с социально неблагополучными слоями населения); развитие дискуссий об активизации локальной автономии и демократии в городах; развитие технического и социально-экономического сотрудничества между городами; активизацию сотрудничества с другими международными неправительственными организациями (МНПО) и национальными муниципальными союзами).

Эти цели Федерация достигает конкретной работой, включающей организацию и проведение разнообразных конференций, семинаров, встреч, митингов; открытие центров и учреждений, специализирующихся на муниципальных проблемах; проведение акций за мир и использование всех средств массовой информации в этих целях; распространение информации о целях и практической деятельности Федерации, национальных ассоциациях местных властей и об опыте, накопленном различными городами; развитие сотрудничества с национальными и МНПО, имеющими аналогичные задачи [322].

Городские советы и муниципальные ассоциации Украины принимают активное участие в деятельности и мероприятиях Федерации. Более 70 городов республики имеют породненные связи с более чем 200 территориальными единицами зарубежных государств (Одесский городской совет имеет 26 породненных городов, Харьковский — 20, Днепропетровский — более 15. Столица Украины город-герой Киев поддерживает связи с более чем 70 зарубежными городами). Индивидуальными членами Федерации являются Киев, Донецк, Запорожье, Одесса, Харьков. Другие города республики представлены в ВФОГ через Ассоциацию представителей местных и региональных властей Украины [323].

Одной из крупнейших МНПО местных властей является Международный Союз местных властей (МСМВ) — (International Union of Local Authorities) который был образован в 1913 г. и в настоящее время объединяет в своих рядах национальные ассоциации местных властей, города, регионы, ведомства и научные учреждения более 90 стран мира. МСМВ наравне с ВФОГ обладает консультативным статусом первой категории при ООН, ЮНЕСКО и других ММПО. Являясь МНПО с общемировым статусом, МСМВ исповедует постулат о том, что местная власть является краеугольным камнем демократии [324], и поэтому старается укрепить и усилить значение местного самоуправления, содействовать сотрудничеству и взаимным обменам между местными общинами в различных странах мира.



Основными целями Союза являются: подъем уровня местных властей и их служб; укрепление благосостояния граждан путем более эффективного местного управления и самоуправления; вовлечение граждан в дела местного самоуправления; расширение международного обмена информацией и личных контактов между членами Союза; защита интересов местных властей в ММПО.

Деятельность союза осуществляется преимущественно на основе различных международных программ сотрудничества, имеющих длительный характер, которые включают проведение: Всемирных конгрессов членов Союза; региональных семинаров по подготовке муниципальных служащих и решению конкретных проблем локального и регионального развития и менеджмента; конференций с целью изучения конкретных проблем развития локальной демократии и местного хозяйства в конкретной стране.

По этим и другим вопросам локального и регионального развития с МСМВ сотрудничает Ассоциация городов Украины, Ассоциация представителей местных и региональных властей Украины, городские советы Одессы, Львова, Харькова, Николаева, городская администрация Киева.

Налаживается сотрудничество органов местного самоуправления с МНПО местных властей регионального характера — Советом Европейских коммун и регионов [штаб-квартира расположена в Париже (Франция)], объединяющим свыше 30 000 местных и региональных властей континента, международной программой «Евроград — XXI» («Научные основы и международный опыт программы активизации потенциала местного самоуправления»), объединяющей власти более 100 городов ряда государств СНГ и Европейского Союза [штаб-квартира расположена в Санкт-Петербурге (Россия)], международной ассоциацией «Интеллектуальное обеспечение самоуправления» [штаб-квартира расположена в Вильнюсе (Литва)], объединяющей более 30 городов из 10 государств Европы [325].

Международные связи органов местного самоуправления и муниципальных ассоциаций Украины осуществляются на правовой основе путем подписания соглашений (договоров) о сотрудничестве (о породнении, партнерстве, дружбе и взаимопомощи, совместной деятельности и т. д.), в которых закрепляются основные цели и организационно-правовые формы такого взаимодействия. Несмотря на то, что такие соглашения заключаются между субъектами различных государств, они не являются соглашениями международного характера, а обладают правовой силой актов локального регулирования.

Для обеспечения породненных и иных зарубежных связей в исполнительных органах местных советов создаются специальные организационные структуры — отделы (управления) зарубежных (внешних, внешнеэкономических) связей, которые ведут практическую работу по организации и планированию международного сотрудничества, а также по разработке и реализации его организационно-правовых форм.

Организационно-правовые формы международного сотрудничества — это способы его реализации и виды, разработанные и применяемые исполнительными комитетами местных советов, городскими, районными и областными государственными администрациями с целью реализации многопланового международного сотрудничества между местными властями и жителями, прежде всего, одноименных (аналогичных) территориальных единиц зарубежных государств и между иными субъектами, которые находят свое правовое закрепление в договорах (соглашениях) о сотрудничестве. Однако следует отметить, что на локально-региональном уровне реализация таких форм сотрудничества осуществляется с обязательным участием органов самоуправления (инициирование, прямое участие, координация деятельности, поиск и подбор партнера и т. д.).

Формы сотрудничества органов местного самоуправления Украины с зарубежными партнерами вырабатываются в процессе становления и развития международных контактов местных советов, их исполнительных органов с органами местного самоуправления и иными субъектами зарубежных государств. Получив свое закрепление в соглашениях об установлении сотрудничества, в дополнительных протоколах к ним, они становятся организационно-правовыми формами такого сотрудничества, образуя систему качественно новых отношений местных властей, граждан, общественных формирований, юридических лиц, хозяйствующих субъектов различных форм собственности различных стран мира. Реализуясь на локальном и региональном уровнях — уровнях местного самоуправления, организационно-правовые формы сотрудничества существенно дополняют двусторонние межгосударственные отношения, придают им целенаправленный прагматичный и динамичный характер, формируют новый тип человеческой цивилизации — «мировое сообщество правовых государств».

Следует указать, что организационно-правовые формы международного сотрудничества органов местного самоуправления Украины носят разнообразный и многоплановый характер и в своей совокупности образуют систему международных отношений, скла-

дывающуюся на локальном и региональном уровнях. В этой системе на основе различных классифицирующих признаков выделяются следующие организационно-правовые формы международного сотрудничества в зависимости:

- от количества организационно-правовых форм, реализуемых в рамках одного мероприятия, последние делятся на комплексные [более двух организационно-правовых форм — например, проведение Дней (Недель) породненных городов (Донецк, Киев, Львов, Одесса)] и целевые (реализуется конкретная форма (вид) сотрудничества — например, спортивные соревнования между молодежью городов-партнеров Одесса-Иокогама (Япония), Киев — Мюнхен (ФРГ) и др.);
- от реализации в определенных сферах общественной жизни — формы гуманитарного, в том числе и культурного, экономического, научно-технического, политического сотрудничества;
- от субъектов, участвующих в реализации организационно-правовых форм сотрудничества, различают формы сотрудничества на уровне местных властей, общественных формирований (политические партии, массовые движения, добровольные товарищества, землячества, фонды, ассоциации и другие объединения людей, не имеющие целью получение прибыли), учебных заведений, хозяйствующих субъектов (предприятия, организации, учреждения различных форм собственности), отдельных граждан. В последнее время все чаще в качестве партнеров органов местного самоуправления Украины выступают правительственные организации зарубежных государств (например, Агентство международного развития США и др.), ММПО (экономические, финансовые, гуманитарные и т.д.), МНПО, транснациональные корпорации, крупные промышленные фирмы зарубежных государств и т. д.;
- от хронологической (временной) характеристики различают организационно-правовые формы долговременного (реализация договора о сотрудничестве породненных городов, рассчитанного на неопределенный срок), среднесрочного (реализация международной программы сотрудничества учебных заведений, рассчитанной на реальные сроки — до 3—5 лет) и краткосрочного характера (например, заключение одномоментной и однократной международной сделки купли-продажи имущества, однократное проведение международной презентации либо выставки и т. д.).

Таким образом, можно констатировать, что международное сотрудничество органов местного самоуправления регулируется внутренним (национальным) законодательством, международным публичным правом, а также международным частным правом (в случае, когда органы местного самоуправления вступают в гражданско-правовые отношения, «осложненные» иностранным элементом) [326].

### 3.3. Деятельность муниципальных союзов в Украине как организующая основа муниципальной власти

Образование муниципальных союзов (ассоциаций), которые включают в себя на добровольной основе органы местного самоуправления Украины разных уровней, есть проявлением их общей правосубъектности и убедительным свидетельством их мощного интеграционного потенциала, который является характерной особенностью как самых территориальных общин, так и органов местного самоуправления, которые они формируют.

Создание муниципальных союзов в Украине имеет свою историю. Еще в 1905 г. участники коалиционного съезда земских и городских общественных деятелей, который состоялся в Харькове, направили русскому императору послание, в котором, отстаивая развитие и поддержку местного самоуправления, выступали за необходимость сотрудничества городских управ. Еще за два года до этого события профессор А. К. Погорелко, который избирался главой Харьковской городской управы с 1900 по 1912 г., определил, что целью сотрудничества городских управ есть «...разработка более всего благоприятных условий общей жизни, стремление сделать эту жизнь прекрасной, содержательной, более культурной» [327].

Образование объединений на базе местного самоуправления уже в то время было предметом конфликта с центральной властью. Земства и думы неоднократно хлопотали перед нею о проведении объединяющего Съезда, но разрешения так и не получили. Тем не менее, несмотря на это, еще с 70-х годов XIX века такие сборы проводились нелегально. Их инициаторами выступали Харьковская, Черниговская, Херсонская, Одесская и Киевская губернии. На этих собраниях рассматривались законопроекты о народном представительстве, вопросы о правах человека и гражданина, национальностях, децентрализации управления, образования муниципальных банков и др. В сущности, муниципальные союзы, даже нелегального характера, уже тогда были прогрессивными учреждениями, которые выступали за дальнейшую демократизацию общества с помощью развития и совершенствование местного самоуправления.

В законодательстве о местных Советах депутатов трудящихся и Советах народных депутатов советского периода, образование муниципальных союзов не было предусмотрено. Это пояснялось не только нежеланием центральной власти иметь конкурентов на местах, но и тем, что местные Советы в тот период были органами государственной власти на местах, в сущности, выступая ее придатками.

Первое упоминание о муниципальных ассоциациях появилось в законодательстве независимой Украины о местном самоуправлении. Но в ст. 1 Закона Украины «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении» от 26 марта 1992 г. термин «муниципальные ассоциации (союзы)» не использовался, в нем содержался его синоним — «ассоциация органов местного самоуправления» [328].

Отсутствие понятия ассоциации органов местного самоуправления в профильном законодательстве разрешало воспользоваться аналогией закона и на основании ч. 1 ст. 3 Закона Украины «О предприятиях в Украине» от 27 марта 1991 г. [329], который регламентирует виды объединений предприятий, давало возможность выделить основные типологические характеристики такой ассоциации как добровольного объединения, образованного с целью постоянной координации общей деятельности входящих в него субъектов.

Логический анализ политико-правовых основ интеграционных процессов в системе органов местного самоуправления Украины в контексте образования муниципальных союзов (ассоциаций органов местного самоуправления) давал возможность выделения ряда факторов, которые имели потребность в научном и нормативно-правовом обосновании.

К ним, прежде всего, относилось то, что положение ч. 5 ст. 1 Закона Украины «О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении» от 26 марта 1992 г., которое закрепляло право органов местного самоуправления на объединение в ассоциации, другие формы добровольных объединений с целью более эффективного осуществления своих прав и обязанностей, носило в основном декларативный характер в связи с отсутствием положений правового и процессуального характера, которые его конкретизировали. Статья 3 упомянутого Закона, закрепляя основные принципы местного самоуправления, относила к ним принцип взаимодействия органов местного самоуправления с трудовыми коллективами, общественными организациями и движениями, то есть с разными ассоциациями граждан, но не закрепляла такого взаимодействия между органами местного самоуправления, которые действуют в соответствующих административно-территориальных единицах. Это ограничивало возможности реализации других основных принципов местного самоуправления, закрепленных в этом законе. Например, принципов соединения местных (локальных, субрегиональных, региональных) и государственных интересов и оптимальной децентрализации (взаимоотношения органов местного самоуправления с государством по вертикали), а также принципа

реального управления территорией (взаимоотношения органов местного самоуправления с государством по вертикали и с другими органами местного самоуправления, расположенными в границах данной и других административно-территориальных единиц, по горизонтали). Кроме того, действующим законодательством Украины не была предусмотрена организация муниципальных союзов (ассоциаций), которые имеют целью международное сотрудничество органов местного самоуправления.

Становление и развитие в Украине системы местного самоуправления согласовывается с принципом разделения властей в правовом государстве и отвечает классическому толкованию самоуправления, суть которого определяется естественным правом территориальных общин самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках законов и собственных материально-финансовых возможностей. Тем не менее, закрепляя юридически принцип местного самоуправления как общий, законодательство Украины в то же время не содержало частного, институционального принципа самоуправления, которое предусматривало возможность органов местного самоуправления, расположенных на разных территориях (в границах государства и за его пределами), контактировать и сотрудничать между собою, что в условиях правового государства при реализации основного принципа деятельности управленческих структур «разрешено только то, что закреплено в законе» относительно таких контактов, фактически равнялось их запрету.

Тем не менее, следует отметить, что организующие импульсы со стороны политического руководства государства по широкому кругу проблем, затрагивающих интересы местного самоуправления, в частности, таких как вопрос повышения экономической самостоятельности мест и регионов, переноса акцента реформирования экономики на регионально-локальный уровень, реализации на территории Украины экономико-правовых экспериментов с выраженной децентрализованной ориентацией и легализацией возможностей становления локально-региональных рыночных структур (образование территорий с особым статусом), оперативно замечались органами местного самоуправления разных уровней и объективно заставили их объединяться в союзы (ассоциации) в явочном порядке. В основе такого объединения лежала единая мотивация — желание активизировать проведение реформ с целью выхода из кризиса и стремление найти большую экономическую самостоятельность в этом процессе. Причем следует отметить, что любое противодействие центральной власти этим

интересам только усиливало интеграционные процессы в системе местного самоуправления.

Первыми нормативно-правовыми актами, направленными на образование ассоциаций органов местного самоуправления, которые содержали в себе мощный потенциал и имели экономическую направленность, были указы главы Украинского государства. Указ Президента Украины от 26 ноября 1993 г. «О делегировании Днепропетровской, Донецкой, Запорожской и Луганской областным государственным администрациям полномочий по управлению имуществом, которое находится в общегосударственной собственности» [330] и Указ Президента Украины от 21 февраля 1994 г. «О дополнительных мерах по делегированию Днепропетровской, Донецкой, Запорожской, Луганской областным государственным администрациям полномочий по управлению имуществом, которое находится в общегосударственной собственности» [331], предусматривали мероприятия по повышению экономической самостоятельности регионов и управленческой автономии региональных структур. Здесь же им были делегированы такие права, как участие государственных администраций в подготовке международных договоров Украины по вопросам использования общегосударственной собственности, квотирование экспорта товаров, выдача лицензий на вывоз продукции, получение статуса гаранта защиты иностранных инвестиций, права заключать и согласовывать с Министерством экономики и Министерством внешних экономических связей Украины договоры по вопросам пограничного сотрудничества относительно обмена продукцией, которая изготавливается на территориях областей, что свидетельствовало об обретении региональной властью определенной «частицы» международной правосубъектности.

Отсутствие надлежащего опыта в решении указанных задач, желание использовать предоставленные полномочия в полном объеме и в соответствии с законодательством Украины, явились достаточной мотивацией для образования межрегиональной ассоциации местных властей, которые принимали участие в таком эксперименте с целью одинакового толкования и реализации полномочий, установления сотрудничества этих регионов, как между собой, так и с другими регионами Украины, а также с зарубежными государствами.

Указ Президента Украины от 12 марта 1994 г. «Об укреплении экономических основ самоуправления городов Украины» [332] не предусматривал достаточных полномочий для городской власти по участию в интеграционных процессах внутри государства и за



рубежом в рамках системы местного самоуправления, но создавал солидную экономическую основу для таких процессов. Переход в коммунальную собственность городов таких предметов ведения городского хозяйства, как жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, торговля и общественное питание, городской транспорт, социальное обеспечение заставил городские власти заниматься этими проблемами непосредственно, обусловив внутреннюю мотивацию к объединению, с целью изучения имеющегося опыта хозяйственной деятельности, а также процессов становления инновационного муниципального менеджмента в этих сферах управления и деятельности в стране и за рубежом.

Это, с одной стороны, активизировало двусторонние межгородские связи на национальном и на международном уровнях, а с другой — вызвало центростремительные структурообразующие импульсы для организации координирующих звеньев, роль которых с успехом могли выполнить национальные ассоциации городов, а также международные союзы органов местного самоуправления (так называемые союзы местных властей) как инициаторы, организаторы и участники такого сотрудничества.

Значительный интеграционный потенциал в части создания муниципальных ассоциаций национального и международного уровня содержал в себе комплекс указов Президента Украины о развитии экономического сотрудничества областей Украины с сопредельными пограничными областями Российской Федерации. Первый такой Указ от 25 марта 1994 г. «О мерах по развитию экономического сотрудничества областей Украины с сопредельными пограничными областями Российской Федерации» [333] предоставил право областным государственным администрациям Донецкой, Луганской, Сумской, Харьковской и Черниговской областей республики принимать участие в установлении режима в пограничной полосе с учетом местных особенностей и осуществления в границах установленных квот экспортно-импортных операций для потребностей областей на льготных условиях, установленных Кабинетом Министров Украины. Подобная компетенция уже выходила за рамки полномочий, установленных действующим законодательством для органов местного самоуправления в сфере ведения внешнеэкономической деятельности в части организации пограничной и прибрежной торговли (ст. 41 Закона Украины от 26 марта 1992 г.). Кроме названных полномочий, этим областям Украины было делегировано право, при участии соответствующих министерств республики, согласовывать с руководством областей России квоты на бесплатную подготовку специалистов в учебных заведениях пограничных

областей. Такое право также выходило за пределы собственно экономических отношений, будучи, скорее формой социально-культурного сотрудничества на международном уровне.

Таким образом, создавалась система международных отношений на локальном и региональном уровнях, в процессе становления и реализации которой, обнаруживались тенденции объективного характера, направленные на интеграцию взаимных интересов субъектов сотрудничества путем организации координационных структур в виде ассоциаций органов местного самоуправления пограничных областей Украины (национальный уровень) или международной ассоциации местной власти пограничных областей Украины и России.

Важной составной частью этого Указа явилась рекомендация Национальному банку Украины оказывать содействие, с участием государственных администраций вышеупомянутых областей, созданию общих кредитно-финансовых учреждений разных форм собственности с целью финансирования программ межобластного сотрудничества, включая инвестирование и кредитование субъектов предпринимательства. Это положение отвечало нормам Закона Украины от 17 декабря 1993 г. «О государственной программе поощрения иностранных инвестиций в Украине» в части роли регионов республики в поощрении иностранных инвестиций [334] и Закона Украины от 19 марта 1996 г. «О режиме иностранного инвестирования» [335], который пришел ему на смену. Эти мероприятия должны были стать составной частью разработанных в регионах собственных программ поощрения иностранных инвестиций, исходя из специфики соответствующих регионов. Подобные документы локально-регионального правотворчества свидетельствовали о намерениях местных властей принимать участие в международном разделении труда, специализации и кооперации производства, а также об их активном желании принимать участие в международных интеграционных процессах.

Фактическая деятельность ассоциаций органов местного самоуправления, их активное участие в реализации программы экономических реформ, привели законодателя к необходимости юридизации сформировавшихся реалий, во-первых, путем легализации возможности создания таких ассоциаций, а во-вторых, правовой регламентации основных направлений их деятельности и порядка их образования. Так, в ч. 1 ст. 15 Закона Украины от 21 мая 1997 г. «О местном самоуправлении в Украине» [336] уже было закреплено право органов местного самоуправления на объединение в ассоциации и другие формы добровольных объединений с целью более эффективного осуществления своих полномочий, защиты прав и

интересов территориальных общин. Здесь же было установлено, что такие формы добровольных объединений подлежат регистрации в соответствии с законодательством в органах Министерства юстиции Украины. Таким образом была закреплена правосубъектность органов местного самоуправления Украины в сфере создания внутригосударственных форм их добровольного объединения.

В ч. 2 ст. 15 Закона Украины от 21 мая 1997 г. закрепляется международная правосубъектность органов местного самоуправления Украины и их ассоциаций — этим субъектам в законодательном порядке предоставлено право на вхождение в соответствующие международные ассоциации, другие добровольные объединения органов местного самоуправления.

Указанные выше положения Закона Украины от 21 мая 1997 г. целиком отвечают положениям Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года [337] — важнейшего документа, содержащего международные стандарты становления и функционирования местного самоуправления, который был принят Советом Европы и ратифицирован в данное время 38 государствами-членами этой организации, в том числе и Украиной. Ратифицированная Украиной 15 июля 1997 г. Европейская Хартия местного самоуправления на основании ст. 9 Конституции Украины, став частью национального законодательства Украины, имеет правовую силу действующего закона.

Европейская Хартия предусматривает право органов местного самоуправления на объединение в ст. 10 Хартии, которая именуется «Право местных органов самоуправления на объединение». Следует отметить, что такое право на объединение в этом документе трактуется в трех аспектах, каждый из которых прямо связан с возможностью образования муниципальных союзов, как национального характера, так и с международной ориентацией:

- государства, которые подписали и ратифицировали Хартию, признают право органов местного самоуправления в процессе осуществления своих полномочий сотрудничать и в границах, установленных национальным законом, объединяться с другими органами местного самоуправления для выполнения задач, которые вызовут общий интерес;
- в каждом государстве может быть признано право органов местного самоуправления входить в объединения для защиты и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления;
- органам местного самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом,

сотрудничать с подобными органами других государств (на основе двусторонних, многосторонних контактов и контактов с национальными объединениями (ассоциациями) местной власти. — *Авт.*).

Предоставление органам местного самоуправления Украины права на образование объединений как внутри страны, так и участие последних в союзах, которые носят международный характер, становится реальной правовой базой их внутригосударственного и международного сотрудничества.

Следует отметить, что свое право на интеграцию с зарубежными муниципальными ассоциациями органы местного самоуправления могут реализовывать как самостоятельно, так и через государственные органы в процессе практической реализации последними основных направлений внешней политики Украины. Это может быть осуществлено, например, в рамках интеграционных структур единой Европы путем вступления в международные неправительственные организации местной власти (далее: МНПО местной власти), которые функционируют под эгидой Европейского Союза и Совета Европы. Вхождение органов местного самоуправления Украины в эти структуры послужит элементом активизации в процессе разработки и становления коммунальной и региональной политики государства. Эти процессы впервые получили ускорение в связи с подписанием Украиной в июне 1994 г. Соглашения с ЕЭС о сотрудничестве и партнерстве [338]. Вступление Украины в ноябре 1995 г. в члены Совета Европы дало новый импульс.

В процессе образования муниципальных ассоциаций органам местного самоуправления Украины может предоставить помощь опыт образования подобных интеграционных структур в странах Содружества Независимых Государств. Наиболее активно происходят процессы образования ассоциаций местной власти в Российской Федерации. Их появление впервые было разрешено и законодательно закреплено в Федеративном Договоре 1992 г. — Договоре о размежевании предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации [339]. В этом документе впервые указанным административно-территориальным единицам предоставлялась самостоятельность в становлении международных и внешнеэкономических связей. Затем право на создание ассоциаций органов местного самоуправления было закреплено в Федеральном Законе Российской Федерации от 12 августа 1995 г.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [340].

В настоящее время на территории России действует ряд региональных ассоциаций (союзов) местных властей — Ассоциация городов центральной России, Союз городов Северо-Запада России, Ассоциация городов «Большая Волга», Ассоциация «Черноземье», Ассоциация городов Северного Кавказа, Дальневосточная Ассоциация экономического взаимодействия, Международная Ассоциация «Сибирское соглашение» и др., имеющих преимущественно региональную направленность, но стремящихся выйти и на международный уровень путем интеграции в МНПО местной власти или самостоятельно.

Тенденция повышенного интереса, которая наметилась, в различных регионах государств СНГ и Балтии к установлению многопланового сотрудничества, проявилась вначале самостоятельными встречами местных властей. Например, в мае 1992 г. в г. Суммы 6 областей Украины и России подписали договор о разностороннем сотрудничестве, а в 1993—1994 гг. это сотрудничество получило закрепление на общегосударственном уровне.

Участие отдельных органов местного самоуправления Украины или их ассоциаций в деятельности интеграционных структур такого рода, как представляется, закладывает качественно новые основы взаимоотношений народов и государств СНГ. Достаточно перспективными в рамках многосторонних отношений с государствами Черноморско-Балтийской зоны является сотрудничество органов местного самоуправления и местного управления республики с аналогичными партнерами и ассоциациями местных властей, образованных в рамках Совета Государств Балтийского моря — нового регионального объединения государств Балтийского моря, образованного в марте 1992 г. в Копенгагене (Дания).

Процессы создания муниципальных союзов (ассоциаций), в которых активное участие могут принимать органы местного самоуправления Украины, могут происходить в рамках ООН и других универсальных международных организаций. Профильными относительно этого могут быть МНПО местной власти, которые имеют общемировой статус и действуют под эгидой ООН и ее органов (ЮНЕСКО, ЭКОСОС и др.) — Всемирная Федерация объединенных городов (ВФОГ) и Международный Союз местных властей (МСМВ).

В своей деятельности такие МНПО оказывают содействие не только становлению местного самоуправления, но и образованию ассоциаций местной власти (регионального, субрегионального и, в

конечном итоге, национального уровня) для более интенсивного и оптимального, с учетом локальных интересов, решения местных проблем функционирования территориальных общин и поселений.

С этих позиций особый интерес представляют собой положения, принятой в сентябре 1985 г. в рамках МСМВ Всемирной декларации местного самоуправления, которая в ряде своих статей регламентирует процессы образования и функционирования ассоциаций местных властей разного уровня [341]. В ней зафиксированы основные факторы юридизации правового статуса союзов (ассоциаций) местных властей национального и регионального характера, которые получили впоследствии закрепление в национальном законодательстве о местном самоуправлении большинства демократических государств и в международной практике межгосударственных организаций и МНПО местной власти, а также при взаимоотношениях между ними. К таким факторам можно отнести:

- местные власти имеют право при осуществлении своих полномочий и в границах своей компетенции объединяться в союзы (ассоциации) в рамках патримониального государства для решения общих задач. Таким образом, на наш взгляд, здесь содержится прямое указание на легальную возможность образования профильных ассоциаций национального, регионального и субрегионального уровней;
- государство может признавать право местных властей на создание таких союзов (ассоциаций) и оказывать содействие подобной деятельности;
- государство может признавать право местных властей на вхождение их в индивидуальном и коллективном (ассоциированном) порядке в МНПО местных властей;
- местные власти конкретного государства, кроме права принимать участие в деятельности МНПО местных властей на условиях, определенных внутренним законодательством, имеют право сотрудничать с аналогичными органами и национальными союзами других государств (ст. ст. 9, 10 Декларации).

Таким образом, на международной арене союзы (ассоциации) местных властей выступают как представители интересов органов местного самоуправления своей страны (национальный уровень), региона конкретного государства или его части (региональный, субрегиональный уровни). Одновременно, любой из муниципальных союзов также представляет собой конкретную, реальную организационно-правовую структуру, которая имеет право всту-

пать в отношения с органами своего и других государств по вопросам ординарного функционирования органов местного самоуправления. В случае изменений в правовом статусе последних — такие отношения могут происходить на государственном, региональном и местном уровнях на основе принципов легальности национальной и международной интеграционной деятельности органов местного самоуправления, с которым государственные органы обязаны считаться. Более того, эти же принципы могут быть положены в основу деления полномочий или становления договорно-правовых отношений при возникновении и решении спорных вопросов и проблем между центральной властью и органами локальной демократии (государственные интересы, местные интересы, интересы, которые «пересекаются», и такие, которые конкурируют между собой).

Несмотря на достаточно высокий потенциал международного сотрудничества муниципальных союзов, в настоящее время для Украины особо актуальным является создание муниципальных ассоциаций, которые имеют основные интересы внутри страны, с последующим приобщением их к международной деятельности.

Следует учитывать, что процессы образования национальных муниципальных союзов с целью реализации стратегических интересов личности и государства институционально соотносимы с образованием МНПО местных властей, которые несут значительный потенциал международной ориентации и деятельность которых, прежде всего, направлена на становление и развитие самой системы местного самоуправления и системы международного сотрудничества органов местного самоуправления.

На этапе становления независимости Украины оказались достаточно крепкими центростремительные процессы интеграционного характера среди местных Советов народных депутатов, которые вначале не претендовали на выход своей деятельности за пределы государства и обретение определенной международной правосубъектности. Такая региональная интеграция на внутригосударственном уровне была вызвана, прежде всего, объективными процессами экономического порядка и привела к созданию ассоциаций органов местного самоуправления по географическому признаку и однородности экономических проблем, которые встали перед местными Советами в период становления государственности Украины. По такому принципу были созданы Ассоциация шахтерских городов Донбасса, Ассоциация приднестровских городов Украины, Ассоциация содействия деятельности местным Советам и объектам индустрии Юго-Востока Украины и др.

Особый интерес вызывает выявление тенденции создания объединений местных властей, которые претендуют на статус общенациональных ассоциаций. Основной целью, образованной в 1990 г. Ассоциации демократических Советов народных депутатов Украины и демократических блоков в Советах (АДРУ), было создание независимой, неправительственной гражданской организации, которая объединила Советы областного, районного, городского уровней и демократические блоки в Советах разных регионов Украины, депутатов и руководителей органов местного самоуправления, граждан Украины, коллективы организаций независимо от их политических убеждений и взглядов, а также тех, кто поддерживает идею местного самоуправления как одну из главных задач создания гражданского общества в Украине и укрепление ее государственности [342]. В июне 1992 г. по инициативе участников межрегионального совещания руководителей городских Советов народных депутатов, которое состоялось в Днепропетровске, была создана Ассоциация Советов народных депутатов городов Украины базового уровня, а в 1993 г. — Ассоциация районных в городах Советов. Их создание было вызвано объективными причинами и имело целью решение актуальных проблем самоуправления в условиях отсутствия в стране единых подходов к становлению коммунальной и региональной политики, решению экономических проблем. В декабре 1996 г. была создана Ассоциация сельских, поселковых и городских советов Украины, среди основных задач которой было: содействие сотрудничеству и взаимодействию представительных органов территориальных общин городов, поселков городского типа и сел в решении вопросов местного значения; защита прав и интересов территориальных общин; решение проблем социально-экономического и культурного развития соответствующих территорий; установление взаимодействия органов местного самоуправления с местными органами исполнительной власти; изучение и распространение практического опыта местного самоуправления в Украине и за рубежом [343].

По мере развития демократических процессов в Украине наблюдались трансформация роли и возрастание значения ассоциаций органов местного самоуправления. Так, во-первых, были уточнены и изменены наименования союзов, в которых более четко отразилась их муниципальная направленность. Ассоциация Советов народных депутатов городов Украины базового уровня была переименована в Ассоциацию городов Украины (АМУ), а Ассоциация демократических Советов народных депутатов Украины и демократических блоков в Советах — в Ассоциацию демократического раз-



вития и самоуправления Украины (АДРУ). Во-вторых, наметились тенденции к значительному расширению состава участников таких союзов. Если на начальном этапе в АДРУ входило около 20 членов, то в настоящее время в нее входит свыше 80 участников. В 1992 г. действительными членами Ассоциации городов Украины были 8 городских Советов, в начале 1995 г. — 44 города, к середине 1997 г. их насчитывалось уже 171 [344], а на начало 2000 года — 264 города, в которых проживает около 73 % городского населения страны [345].

Представляет интерес правовой статус муниципальных союзов Украины. Институционально его определяет и легализует положение ч. 3 ст. 15 Закона Украины от 21 мая 1997 г. «О местном самоуправлении в Украине», в соответствии с которым ассоциациям и другим добровольным объединениям органов местного самоуправления не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления. Таким образом, муниципальные ассоциации по своей природе являются корпоративными (общественными), добровольными организациями, которые не имеют полномочий органов местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что процесс конституирования и легализации муниципальных ассоциаций, который заключается в принятии и регистрации их уставных документов, осуществляется двумя путями. В соответствии с первым — они легализируются в порядке, предусмотренном Законом Украины от 16 июня 1992 г. «Об объединении граждан» (с последующими изменениями и дополнениями) [346]. Так, например, Ассоциация демократического развития и самоуправления Украины приняла свой новый устав 13 января 1994 г. и перерегистрировала его 28 марта 1994 г., как устав объединения граждан в Государственной администрации Московского района г. Киева [347]. Второй путь, который предусматривал создание ассоциации органов местного самоуправления на основании ст. 1 Закона Украины от 26 марта 1992 г., не имел регистрационной перспективы, так как в этом случае механизм государственной регистрации муниципальных союзов в Украине отсутствовал. Поэтому новый устав Ассоциации городов Украины, который был принят 27 января 1995 г. [348] на Общем собрании Ассоциации на основании ст. 1 Закона Украины от 26 марта 1992 г., не мог быть легализован. Таким же образом и с такими же последствиями был принят устав Ассоциации районных в городах Советов Украины.

Конечно же, можно было бы провести регистрацию этих муниципальных ассоциаций на основании ст. 14 Закона Украины «Об

объединении граждан» от 16 июня 1992 г., которая предусматривала легализацию объединения граждан путем уведомления о создании. Но, во-первых, в соответствии со ст. 1 указанного Закона его действие не распространяется на органы местного самоуправления, а, во-вторых, объединение граждан, которое возникло в результате уведомления о создании, не получало статус юридического лица.

Вместе с тем, исходя из уставных задач, с целью решения которых были созданы муниципальные ассоциации, они должны были иметь следующие направления деятельности:

а) защита прав и интересов своих членов в республиканских и региональных органах государственной власти и управления; координация действий и взаимодействие с государственными органами власти и управления, другими уровнями местного самоуправления Украины, общественными объединениями Украины для реализации программ трансформации нашей страны в государство с эффективной социально ориентированной экономикой; изучение и распространение передового опыта эффективного внедрения в жизнь самоуправления в городах, повышение их благосостояния; сотрудничество с международными организациями по вопросам местного самоуправления (п. 2.1 Устава Ассоциации городов Украины);

б) содействие Верховной Раде Украины, другим центральным органам и органам местного самоуправления в развитии системы местного самоуправления в Украине, которая бы отвечала Европейской Хартии местного самоуправления; установление прямых связей между органами местного самоуправления Украины; координация нормотворческой деятельности членов Ассоциации; защита интересов местного самоуправления; распространение отечественного и использование зарубежного опыта местного самоуправления путем поддержки связей и сотрудничества с соответствующими международными, национальными и иностранными организациями и органами власти и самоуправления (п. п. 1.3.8 Устава Ассоциации демократического развития и самоуправления Украины), — можно прийти к выводу, что эти союзы объективно имели потребность в статусе юридического лица. Более того, по своим задачам они претендовали на всеукраинский статус, так как стремились к распространению своего действия на территорию большинства административно-территориальных единиц Украины и, таким образом, должны были проходить легализацию в Министерстве юстиции Украины в качестве общественного объединения граждан (ст. 14 Закона Украины от 16 июня 1992 г.).

Поэтому, если по своему правовому статусу АДРУ определялась как общественная организация граждан, то правовой статус

Ассоциации городов Украины и Ассоциации районных в городах Советов оставался неясным из-за отсутствия легитимно-процессуальной регистрации муниципальных ассоциаций, что лишало их права действовать от своего имени, приобретать права и обязанности и, в конечном итоге, обретать общую правоспособность (не говоря уже об элементах международной правосубъектности).

Отсюда ссылка на ст. 4 Закона Украины от 26 марта 1992 г., которая закрепляет, что органы местного самоуправления имеют при соблюдении условий, предусмотренных законодательством Украины, права юридического лица, представляется в данном случае необоснованной с двух позиций:

а) формальной — статус юридического лица в соответствии с этим Законом не распространялся на ассоциации органов местного самоуправления;

б) легитимной — в соответствии с общими статутарными положениями ст. 26 Гражданского кодекса Украины правоспособность юридического лица возникает с момента утверждения его устава или положения или с момента его государственной регистрации [349]. Эти правовые положения не могли быть применены к муниципальным ассоциациям (см. ч. 5 ст. 1 Закона Украины от 26 марта 1992 г.). Таким образом, имеется пробел в праве, ведущий к необходимости его восполнения.

Аналогичная ситуация сложилась и с Ассоциацией местных и региональных властей Украины, которая строила свою деятельность преимущественно в сфере международных межмуниципальных и межрегиональных связей. На фоне интенсификации международной активности правовое положение этого муниципального союза также оказалось неясным. С одной стороны, его устав не был зарегистрирован в органах государственной регистрации, с другой — сам факт такой регистрации, даже если бы он состоялся, не породил бы у муниципального союза правосубъектности юридического лица. Поэтому на Общем собрании Ассоциации, которое состоялось в феврале 1996 г., было принято решение о его переименовании в Ассоциацию представителей местных и региональных властей Украины, которое дало возможность легализировать ее как всеукраинскую общественную организацию.

Принятие Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г., к сожалению, не изменило сложившегося положения, за исключением ст. 15, отдельных положений ст.ст. 26, 43 указанного Закона, которые содержат законодательное разрешение на создание муниципальных ассоциаций, а также закрепляют цели и порядок образования таких объединений, не-

обходимость их регистрации, другие аспекты деятельности таких ассоциаций, в частности, основные принципы их образования, организационно-правовой формы и имущественно-организационные вопросы их деятельности, на законодательном уровне своего урегулирования не нашли.

Представляется, что для устранения таких коллизий в законодательстве необходимо на законодательном уровне закрепить право органов местного самоуправления на образование муниципальных союзов, закрепив за ними соответствующий статус локальных, региональных и национальных ассоциаций местных властей с правом создания юридического лица. Кроме того, нам представляется, что более детальная регламентация их права выступать от лица своих членов на международной арене с целью становления сотрудничества с национальными ассоциациями местных властей других стран и МНПО местных властей, будет способствовать активизации участия органов местного самоуправления Украины в международном сотрудничестве местных властей [350].

Такое предложение можно обосновать не только социальной значимостью уставных задач муниципальных союзов, которые имеют типологические характеристики: содействие развития системы местного самоуправления в соответствии с принципам Европейской Хартии местного самоуправления; налаживание связей между органами местного самоуправления Украины и с зарубежными партнерами, в том числе с МНУО местной власти; пропаганда идей и защита интересов местного самоуправления; подготовка кадрового персонала для местного самоуправления и др., но и практическими действиями, которые осуществляются муниципальными союзами в государственной и социальной жизни. Так, например, в активе Ассоциации городов Украины имеется положительный опыт сотрудничества правления и членов Ассоциации с руководством Верховной Рады и Администрации Президента с целью более детальной и основательной подготовки рабочих документов, которые затрагивают интересы органов местного самоуправления, обращений, заявлений к высшим руководителям государства и руководящих структур по наиболее животрепещущим проблемам жизни городов. Среди них: обращение к Президенту, Верховной Раде, Кабинету Министров Украины с просьбой возместить задолженность местным бюджетам на государственном уровне; замечания по проекту Закона Украины «О бюджетной системе Украины» с требованием деления бюджета Украины на три уровня: государственный, региональный и местный с собственными закрепленными источниками формирования прибыльной части; проект

Указа Президента Украины «О развитии регионального и местного самоуправления»; проведение регулярных муниципальных слушаний по актуальным проблемам местного самоуправления и др. [351]. В деятельности Ассоциации районных в городе Советов особое значение сыграла, инициированная ею и проведенная в феврале 1996 г., конференция по обсуждению проблем разработки и принятия новой Конституции Украины с акцентом на проблемы местного самоуправления [352]. Популярностью в органах местного самоуправления Украины пользуется программа АДРУ «Муниципальный менеджмент для Украины», в рамках реализации которой проводятся выездные научно-практические тренинги-семинары «Проблемы самоуправления и муниципального менеджмента в областном центре Украины». Во время таких мероприятий проводятся учебные курсы по наиболее актуальным проблемам местного самоуправления, среди них «Менеджмент в государственной службе: особенности, эффективность», «Построение трудоспособного единства депутатской группы», «Социально-экономический мониторинг региона», «Депутат в роли личности, которая формирует политику самоуправления» и др. [353].

В рамках программы АДРУ предполагается образование негосударственных центров обучения, подготовки и переподготовки депутатов местных советов и сотрудников муниципальных органов управления. Одним из первых этапов этой программы является проведение международной научно-практической конференции по проблемам муниципального менеджмента с привлечением экспертов национальных ассоциаций местных властей зарубежных государств и экспертов профильных МНПО. Следующий этап — проведение конкурсов учебных программ, проектов центра муниципального менеджмента, которые реализуются в городах Украины. Таким образом, налаживается становление неправительственной системы подготовки муниципальных служащих, которая занимает приоритетное место в деятельности национальных ассоциаций местных властей зарубежных стран.

Активизации муниципального движения на местах, привлечение территориальных общин и их членов, общественных формирований к решению актуальных проблем местной жизни будет способствовать проект Исследовательского института RTI совместно с Ассоциацией городов Украины по открытию региональных отделений Ассоциации во всех областях Украины, реализация которого началась в марте 2000 года. Финансовую поддержку проекта осуществляет Агентство международного развития США. На первом этапе такие отделения были созданы в Хмельницком, Пол-

таве, Ужгороде и Ивано-Франковске. Задачей второго этапа является открытие таких центров в 19 областях Украины, а на третьем этапе их география должна охватить все регионы Украины. Задачи подобных центров имеют многоплановый характер: подготовка специалистов по организации и проведению общественных слушаний по разным проблемам городского развития, подготовка стратегического планирования на локальном уровне, лоббирование законопроектов по вопросам организации и деятельности местного самоуправления [354].

Активизируются международные связи муниципальных союзов Украины. Они налаживают сотрудничество не только с отдельными зарубежными городами и регионами, но, прежде всего, с национальными ассоциациями местных властей зарубежных государств, МНПО местных властей и структурами международных межправительственных организаций, которые защищают интересы местной власти. В 1995 г. представители Ассоциации городов Украины впервые приняли участие в пленарном заседании Конгресса местных и региональных властей Совета Европы в Страсбурге (Франция) и в 36-м Международном конгрессе Международного Союза местных властей, который состоялся в Гааге (Голландия). АДРУ установила международные контакты с ВФОГ, МСМВ и др. профильными МНПО местных властей. Активизируется сотрудничество Ассоциации местных и региональных властей с МСМВ, национальными ассоциациями местных властей Германии, Польши, Финляндии, Франции и др. государств. Эти процессы обусловлены объективацией социальных потребностей, возникающих в период организационно-правового становления и укрепления муниципальных союзов Украины, в изучении зарубежного опыта по решению проблем, входящих в круг интересов и полномочий органов местного самоуправления, которые приводит к их вхождению в систему международного сотрудничества местных властей. Таким же путем пойдут и региональные ассоциации, которые переживают в данное время этапы становления. Так, в октябре 1999 г. одновременно были образованы две муниципальных ассоциации — Всеукраинское объединение местного и регионального развития и общественное объединение «Украинская муниципальная академия». Первая из них имеет своей задачей привлечь к решению проблем муниципального движения широкие круги общественности, вторая — оказывать содействие решению актуальных проблем местного самоуправления путем проведения общественных научных экспертиз государственных и негосударственных программ регионального и муниципального развития,

разработки и реализации пилотных проектов муниципальной реформы, сбора и распространения лучшего опыта территориальной организации власти, популяризации идеи укрепления власти общин, издание учебной литературы и др. [355].

Решение об объединении в ассоциации или о вступлении в ассоциации, другие формы добровольных объединений органов местного самоуправления, а также о выходе из них, в соответствии с п. 21 ч. 1 ст. 26 и п. 15 ч. 1 ст. 43 Закона Украины от 21 мая 1997 г., принимается исключительно на пленарных заседаниях сельских, поселковых, городских, районных, областных советов. При этом, в соответствии с установленным ч. 11 ст. 46 этого Закона правилом, сессия совета является правомочной, если в ее пленарном заседании принимает участие больше половины депутатов от общего состава совета.

Муниципальные ассоциации имеют свои уставы и органы управления (президенты, председатели союзов и ассоциаций, правление, президиум, совет и др.). Учредителями муниципальных ассоциаций являются органы местного самоуправления. Права ассоциаций определяются в рамках полномочий, делегированных им учредителями. Руководство ассоциаций имеет право представлять интересы учредителей в государственных органах и других организациях в пределах делегированных полномочий. Организационно-правовые формы деятельности и управление ассоциацией определяются собраниями учредителей. Полномочия органов ассоциации определяются уставом (положением). В уставах муниципальных ассоциаций также определяют вид деятельности, порядок и процедура принятия решений по всем вопросам деятельности объединения. Так, например, высшим руководящим органом Украинской муниципальной академии являются Общие собрания, между ними деятельностью этой общественной организации будет руководить президиум. Академия будет иметь свои отделения в областях, Автономной Республики Крым, городах Киеве и Севастополе. На учредительном собрании Академии в октябре 1999 г. был утвержден устав объединения «Украинская муниципальная академия», определены 42 академика-основателя, избраны члены-корреспонденты, президент и вице-президент этой общественной организации.

Следует отметить, что в настоящее время муниципальные ассоциации могут приобретать права юридического лица, но только в том случае, если они пройдут соответствующую регистрацию, предусмотренную нормативно-правовыми актами подзаконного характера.

Такая регистрация муниципальных ассоциаций осуществляется в соответствии с Положением о регистрации ассоциаций и других

добровольных объединений органов местного самоуправления, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 16 февраля 1998 г. № 175 [356].

Это Положение определяет в соответствии со статьей 15 Закона Украины от 21 мая 1997 г. «О местном самоуправлении в Украине» порядок регистрации ассоциаций и других форм добровольных объединений органов местного самоуправления в органах Министерства юстиции Украины.

Регистрация ассоциаций и других добровольных объединений органов местного самоуправления осуществляется Главным управлением юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, областными, Киевским и Севастопольским городскими управлениями юстиции по местонахождению руководящего органа объединения.

Для регистрации добровольного объединения органу, который ее осуществляет, представляются такие документы:

- заявление о регистрации, подписанное уполномоченным представителем учредителей добровольного объединения по установленной форме (в соответствии с приложением № 1 к этому Положению);
- протокол учредительного съезда (конференции) или общего собрания учредителей добровольного объединения, где приняты решения об образовании добровольного объединения, а также утвержден его устав (положение) и назначен уполномоченный представитель учредителей для регистрации добровольного объединения;
- устав (положение) добровольного объединения в двух экземплярах;
- решение всех органов местного самоуправления о выступлении учредителями добровольного объединения;
- подтверждение юридического адреса добровольного объединения;
- сведения о составе руководящего органа добровольного объединения;
- документ, который подтверждает уплату регистрационного сбора (п. 2 Положения).

Размер платы за регистрацию добровольного объединения и порядок уплаты регистрационного сбора определяется постановлением Кабинета Министров Украины «О размерах платы за регистрацию ассоциаций, других добровольных объединений органов местного самоуправления, уставов территориальных общин» от 25 мая 1998 г. № 738 и равняется 10 необлагаемым минимумам доходов граждан.



Перечень указанных документов, которые подаются для регистрации и предусмотрены настоящим Положением, является исчерпывающим. Орган, который осуществляет регистрацию, не имеет права требовать от заявителя представления других документов.

Заявление о регистрации добровольного объединения при наличии всех необходимых документов рассматривается в двухмесячный срок (п. 4 Положения).

Орган, который осуществляет регистрацию добровольного объединения, при необходимости имеет право осуществить проверку сведений, которые содержатся в представленных документах.

По результатам рассмотрения заявления принимается одно из таких решений:

- о регистрации добровольного объединения;
- об отказе в регистрации добровольного объединения;
- об оставлении заявления без рассмотрения (п. 6 Положения).

В случае регистрации добровольного объединения учредителю выдается свидетельство о регистрации установленного образца (п. 7 Положения).

Основанием для отказа в регистрации добровольного объединения может быть несоответствие уставных документов, представленных для регистрации, Конституции Украины и законам Украины. Решение об отказе в регистрации добровольного объединения в 10-дневный срок после его принятия присылается заявителю и может быть обжаловано в судебном порядке (ч. 3, 4 п. 8 Положения).

Решение об оставлении заявления без рассмотрения принимается органом, который осуществляет регистрацию, в случае непредоставления документов, необходимых для регистрации в соответствии с этим Положением, о чем орган, который осуществляет регистрацию, в 10-дневный срок извещает заявителя.

В случае устранения недостатков, на основании которых было принято решение об оставлении заявления без рассмотрения, повторно заявление о регистрации добровольного объединения рассматривается в порядке и в сроки, установленные этим Положением (п. 9 Положения).

Об изменениях и дополнениях, которые вносятся в уставные документы, добровольное объединение в 5-дневный срок извещает орган, который осуществляет регистрацию (п. 10 Положения).

Отмена регистрации добровольного объединения осуществляется органом, который осуществляет регистрацию, в случае:

- представления заявления уполномоченного представителя добровольного объединения при наличии решения полномочного органа;

- признание органом, который осуществлял регистрацию, документов, на основании которых была осуществлена регистрация, недействительными или такими, которые противоречат законодательству;
- вступление в силу решения суда об отмене регистрации добровольного объединения (п. 11 Положение).

Проведенный анализ процессов образования и деятельности муниципальных ассоциаций, безусловно, подтверждает их значительные потенциальные возможности, открывает новые пути для органов местного самоуправления в решении их специфических проблем и создания оптимальных внутренних и внешних условий для обеспечения реализации приоритетных направлений муниципальной реформы.

Становление и развитие в Украине института местного самоуправления обусловило конституирование и институционализацию публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. Этот процесс, носящий объективный характер, еще раз подтверждает и утверждает курс на построение демократической, правовой государственности, в основе которой лежит приоритет прав и свобод человека и гражданина.

Подводя итоги исследования, представляется необходимым, провести обобщение результатов непосредственно для каждого из рассмотренных проблемных блоков.

1. В Украине сложилась и действует достаточно эффективная система публичной власти, обеспечивающая решение задач и реализацию функций государства в переходный период построения демократической государственности. Катализатором этих процессов служит выделение двух уровней публичной власти — публичной государственной и публичной самоуправленческой. Однако, несмотря на поступательное совершенствование нормативной регламентации публичной самоуправленческой власти, ее правовой статус остается все же несовершенным и противоречивым, что ведет к положению, при котором большинство рычагов влияния на локально-региональный уровень, а, следовательно, и непосредственно на уровень функционирования территориальной громады и образуемых ею органов, концентрируются в руках местных государственных администраций, то есть государственной исполнительной власти.

Таким образом, на сегодня в Украине действует модель местного самоуправления, построенная на принципах сильной централизации власти. Как представляется, внедрение этой модели не только не оправдало себя, но и затормозило процессы децентрализации и деконцентрации государственной власти, а значит и становления публичной самоуправленческой власти, серьезно сказавшись на экономическом и политическом благополучии Украинского государства.

2. К основным признакам и особенностям муниципальной власти можно отнести следующие:

- муниципальная власть структурируется в системе публичной власти в форме публичной самоуправленческой власти в процессе осознания государством наличия иных, негосударственных интересов — интересов локального характера, которые не совпадают с государственными, но и не являются антагонистическими им;
- муниципальная власть характеризуется большей долей демократизма, чем власть государственная, так как ее первичным субъектом являются территориальные громады, состоящие из жителей определенных территорий, и конституируется с основной целью — решения вопросов местного значения;
- вместе с тем, муниципальная власть носит подзаконный характер, так как легализируется и регламентируется публичной государственной властью;
- муниципальная власть носит системный характер, она возникает и функционирует на локальном уровне в процессе самоорганизации населения в условиях позитивного протекционизма со стороны государства, выступая в виде «системы (подсистемы) в рамках макросистемы»;
- муниципальная власть функционирует в сфере местного самоуправления, обладает субъектно-объектным составом и структурной организацией, представленной непосредственно территориальными громадами, органами, создаваемыми ими или действующими опосредованно, от их имени;
- существование муниципальной власти в широком понимании имеет историческое подтверждение, оно обосновано объективной заинтересованностью групп людей, коллективов, объединенных по территориальному признаку, решать совместно и под свою ответственность важные вопросы и проблемы их совместного проживания. Более того, муниципальная власть выступает в качестве важнейшей составляющей общечеловеческой культуры, являясь одним из важных достижений человеческой цивилизации;
- основой генезиса муниципальной власти является локальный интерес, являющийся видом общего социального интереса, который реализуется в государственно-организованном обществе посредством местного самоуправления, обеспечивая становление и реализацию широкого спектра социально-, национально-, профессионально-, территориально-групповых, коллективных интересов;
- становление и позитивное развитие муниципальной власти обуславливается, и в свою очередь, вызывает и усиливает

процессы децентрализации и деконцентрации государственной власти, выступающими в условиях ее формирования качественно новыми методами осуществления публичной власти, которые не только формируют компетенционную базу муниципальной власти, но и более «очеловечивают», «гуманизируют» саму публичную власть, делают ее более приближенной к гражданам государства;

- реализуясь в повседневной жизни, муниципальная власть существенно расширяет область свободы индивида, «априорно» расширяя на уровне локальной демократии сферу (прежде всего, потенциальную) его социального действия, формируя существенный сегмент его социального взаимодействия, в результате которого осуществляются коллективные права личности;
- в сфере формирования, функционирования и реализации муниципальной власти складывается и действует сложный социальный механизм взаимопроявления и взаимоучета многоуровневых и разноплановых интересов широкого круга неперсонифицированных субъектов, осуществляющих свою жизнедеятельность на определенной территории, с целью реализации своих тактических и стратегических установок, целей и интересов. Характерной чертой этого механизма является его синергетический характер, проявляющийся во взаимном компромиссе субъектов муниципальной власти и коллаборационистской основе их функционирования;
- муниципальная власть обладает системообразующими свойствами: сама она формируется территориальным коллективом из его же членов; она отражает, продуцирует, охраняет и защищает интересы, права и свободы членов территориального коллектива и компетенционные полномочия органов, создаваемых им; она структурна, т. е. функционирует вовне в виде системы органов местного самоуправления и организационно-правовых форм деятельности самого территориального коллектива; в результате ее функционирования образуется локальная сфера социального управления, совпадающего с территориальными пределами, в рамках которых действует местное сообщество;
- несмотря на то, что муниципальная власть является властью публичной, она функционирует, находит свое проявление преимущественно в сфере частного права, в сфере функционирования индивидов и их ассоциаций, свободной от государственно-правового регулирования, в сфере «правосвобод-

ного» пространства, подвергая тем самым в условиях демократических перемен публичное право существенной «приватизации».

3. Сфера функционирования муниципальной власти переводит жизнь людей из абстрактной категории (гражданского общества) в практическую плоскость, где проявляется реальная многомерность присутствия человека в социуме. Именно на уровне местного самоуправления проявляется одна из важнейших форм экзистенции, человеческого существования, которая находит свое проявление и выражение в гражданственной самодеятельности, самовыражении и самопроявлении личности и территориальной ассоциации личностей. При этом, следует отметить, что наиболее естественными формами экзистенции являются те, которые созревают внутри и независимо от внешнего давления. В этом аспекте, муниципальная власть, первичным и активным субъектом которой выступают жители определенной территории и в рамках которой реализуется комплекс важных устремлений человека и групп людей, выступает в качестве важнейшего фактора становления и воспроизводства гражданского общества.
4. Конституционный институт территориальных громад должен рассматриваться не только как необходимая правовая предпосылка функционирования территориального самоуправления населения в процессе решения вопросов местного значения. Сами громады должны расцениваться, прежде всего, как элементные структуры гражданского общества, должны стать важной частью политического процесса, носителями учредительных функций. Поэтому особенно важно нормативно закрепить значение территориальных громад как субъектов гражданского общества, поскольку роль социальных общностей в отношениях с элементами политической системы всегда первична, она наиболее отвечает конституционной идее суверенитета народа.
5. Территориальная громада как часть социума, действующая на локальном уровне, развивается в определенных природных, экономических, социальных и политических условиях и несет в себе отпечаток их совокупного влияния. Более того, она сама является средоточием этих условий, она модифицирует поведенческие установки индивидов, создавая, как никакая социальная общность, мощную систему коммуникативного взаимодействия людей, направленного на решение коллективных и индивидуальных интересов. При этом, мож-

но предложить стадийную характеристику генезиса территориальной громады, включающую в себя следующие институциональные элементы в их хронологической последовательности: «территория» — «совместное проживание» — «отношения, возникающие между членами местного сообщества на основе коллективных интересов» — «коллективное сознание, возникающее как итог реализации коллективных интересов». Применительно к конституированию муниципальной власти необходимо отметить неразрывную и взаимную связь между институционализацией громады и возникновением этой власти. Фактически возникновение и функционирование муниципальной власти возможно только в условиях признания, становления, развития, конституирования территориальной громады, которая в широком смысле выступает ее основным субъектом-объектом.

6. Необходимость разработки законодательного определения дефиниции «вопросов местного значения» становится основной задачей в легитимации объектного состава муниципальной власти. Это необходимо, во-первых, с целью выработки алгоритмичного подхода к дифференциации сфер и областей социальной жизни, а, во-вторых, для активизации процессов становления стабильной и собственной компетенционной базы муниципальной власти.
7. Процесс нормативно-правовой регламентации субъектно-объектного состава местного самоуправления, муниципальной власти в Украине объективно обусловлен процессами децентрализации государственной власти, выделением в структуре публичной власти самоуправленческой (муниципальной) власти и характеризуется следующими особенностями:
  - нормативно-правовая регламентация муниципальной власти должна признаваться инновационной деятельностью и осуществляться на научной основе с использованием методологических подходов, имеющихся в распоряжении социологической и юридической наук;
  - первоочередное значение в процессе правовой регламентации местного сообщества как первичного субъекта муниципальной власти приобретает разработка обобщенного научного понятия правового статуса территориальной громады;
  - представляется необходимым, чтобы профильный закон о местном самоуправлении определял унифицированный для всех территориальных громад сел, поселков, городов круг собственных полномочий, который бы обеспечил их реаль-

- ные субъективные права, гарантируя широкое и активное участие жителей, как членов территориальной громады во всех сферах местного самоуправления. Вместе с тем, следует отметить, что полномочия территориальных громад, за исключением форм осуществления непосредственной демократии, в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине от 21 мая 1997 г. прямо не регламентированы, их можно вывести лишь опосредованно из полномочий органов местного самоуправления, формируемых территориальными громадами, а также, в подавляющем большинстве, из полномочий исполнительных органов органов местного самоуправления;
- игнорирование правосубъектности территориальных громад — единственного на территории социального субстрата, имеющего собственные интересы и определяющего социально-политическую, экономическую, демографическую, культурологическую «физиономию» территории, ее потенциал в межрегиональных (внутригосударственных, международных, внешнеэкономических) отношениях, — является существенным «барьером» на пути становления регионализма как государственной политики;
  - нормативно-правовая регламентация компетенционной базы муниципальной власти выступает в качестве важнейшего этапа ее институционализации и структурирования. Временные задержки в реализации этой задачи имеют объективные и субъективные предпосылки, вызванные неоднозначным отношением государства к муниципальной власти, а также вариативностью централистских тенденций. Позитивная реализация такой задачи даст возможность достичь полноценной децентрализации государственной власти, выделить собственные полномочия территориальных громад, органов местного самоуправления с учетом их уровня в контексте реальной управляемости местного сообщества и территорией, реально размежевать полномочия публичной государственной и публичной самоуправленческой власти на локальном уровне;
  - в процессе нормативно-правовой регламентации муниципальной власти кроме централизованного правотворчества следует обратить внимание на весьма высокую эффективность локального правотворчества посредством принятия уставов (хартий) территориальных громад, что позволяет более полно учитывать особенности функционирования территориальной громады и территории, на которой она находится, способствовать оперативному структурно-управленческому обу-



ройству локальной среды обитания жителей — членов местного сообщества.

8. Международные стандарты локальной демократии, разработанные совместно и признаваемые большинством государств европейского континента в рамках Совета Европы, регулируют не только важнейшие вопросы становления местного самоуправления, муниципальной власти, имеющие конституирующее значение (Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г.), но также многоаспектные вопросы международного экономического и социального сотрудничества местных общин и местных властей (Европейская типовая конвенция о трансграничном сотрудничестве 1980 г., Европейская конвенция о ландшафтах 2000 г.) и вопросы участия молодежи в функционировании местной демократии (Европейская Хартия об участии молодежи в муниципальной и региональной жизни 1994 г.), что непосредственным образом влияет на формирование и расширение компетенционной базы субъектов муниципальной власти. Следует отметить возрастание роли в этом процессе институционального органа СЕ — Конгресса местных и региональных властей Европы, который самостоятельно разрабатывает документы международного характера, содержащие прообразы международных стандартов местного самоуправления, которые впоследствии будут восприняты государствами-членами этой организации в качестве таковых (Европейская Декларация городских прав 1992 г. и Европейская Хартия урбанизма 1993 г., Европейская конвенция о региональном самоуправлении 1999 г.).

Все это свидетельствует о формировании глубоких интеграционных тенденций, протекающих в рамках СЕ, проявлением которых является разработка единого унифицированного подхода не только к формированию компетенционной базы муниципальной власти, но и, по большому счету, к важнейшим проблемам существования единой Европы.

Присоединение Украины к этим процессам, восприятие, признание и реализация ею международных стандартов местной демократии, несомненно, будет позитивно влиять на становление и укрепление муниципальной власти, формирование и расширение ее компетенционной базы.

9. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины является мощным организующим стимулом в процессе легализации и конституирования муниципаль-

ной власти. Более того, можно утверждать, что активное участие органов местного самоуправления республики в такой деятельности, имеющей полисубъектный и полиобъектный характер, отличающейся многоуровневостью и разнообразием организационных и организационно-правовых форм сотрудничества, является своеобразной школой муниципальной демократии, активно влияет на становление своеобразного «муниципального сознания» населения и ускоряет процессы формирования полноценных территориальных громад.

10. Деятельность муниципальных союзов в Украине напрямую способствует формированию структуры муниципальной власти, причем, не столько организационной, сколько атрибутивно-психологической и духовно-энергичной в контексте становления структур гражданского общества. Представляется, что эти союзы станут своеобразными центрами подготовки активистов муниципального движения, формирования социального массива муниципальной общечественности, выступающей за ускорение процессов становления реальной муниципальной власти в Украине.

Решение этой организационно-правовой задачи связано с реализацией научно-практических рекомендаций:

1. В целях активизации процессов становления муниципальной власти, синергизации их с процессами реформирования государства и общества, следует на законодательном уровне должным образом определить и закрепить правовой статус субъектно-объектного состава публичной самоуправленческой власти, без чего невозможны ее дальнейшее конституирование и развитие в Украине.
2. Закрепление реальной правосубъектности территориальных громад, выступающих первичными субъектами муниципальной власти и основными репродукторами локальных интересов, является не только свидетельством позитивного государственного протекционизма, но и практическим шагом к началу реформирования общества, повышению социально-политической активности и самодеятельности жителей территорий, и, в конечном итоге, будет способствовать переносу реформ с общегосударственного на локально-региональный уровень и их усилению.
3. Дефинитивное определение и законодательное закрепление объектного состава муниципальной власти, четкое и однозначное определение вопросов местного значения явится практическим началом реального размежевания компетенци-

онных полномочий органов местного самоуправления и органов государственной исполнительной власти на местах, а также между органами местного самоуправления различного уровня, что станет важнейшим элементом в осуществлении административной и муниципальной реформ в Украине.

4. Ратификация Украиной Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г., главной идеей которой является тезис о том, что органы местного самоуправления должны иметь максимум полномочий и соответствующих финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения, актуализирует, объективирует и ставит на повестку дня реализацию данной идеи и других положений этого документа, обладающего силой законодательного акта, в практику местного самоуправления. Представляется, что присоединение Украины к этому документу не являлось лишь формальным проявлением желания «войти в Европу», а свидетельством ее осознанной приверженности к построению демократической модели местного самоуправления европейского образца, в основе которой лежит институционализация и эффективное функционирование публичной самоуправленческой власти.
5. Для становления эффективной региональной политики и экономики в Украине, государство должно передать в собственные полномочия органов местного самоуправления свои полномочия, которые в настоящее время имеют характер делегированных, с учетом принципов целесообразности, самостоятельности, практической реализуемости и через призму интересов территориальных громад.
6. Существенной активизации процессов становления и развития муниципальной власти в Украине будет способствовать осуществление кодификационных работ в сфере действующего законодательства Украины о местном самоуправлении. Принятие единого законодательного акта, в частности, Муниципального кодекса Украины, легализующего субъектно-объектный состав муниципальной власти, обобщающего полномочия субъектов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности общества, будет способствовать правовой идентификации, росту правовой определенности муниципальной власти и, наконец, более четкому определению ее нормативной предельности.
7. Муниципальным союзам Украины следует активизировать свою деятельность по инициации нормативных и законопро-

- ектных работ, регламентирующих актуальные аспекты функционирования муниципальной власти.
8. Фонду содействия местному самоуправлению Украины необходимо осуществлять координацию деятельности муниципальных союзов, иных общественных формирований, научных работников, направленную на совершенствование нормативной базы муниципальной власти, поиск путей оптимального разрешения проблем и противоречий, возникающих на локально-региональном уровне между органами местного самоуправления различных уровней, последними и местными органами государственной исполнительной власти. Кроме того, Фонд должен стать своеобразным регистратором решений, принимаемых органами государственной власти и управления в сфере содействия местному самоуправлению, и контролером по их практической реализации.
  9. Для активизации становления и развития муниципальной власти в Украине следует более активно использовать позитивный опыт локальной демократии, накопленный органами местного самоуправления Украины, а также использовать зарубежный опыт местного самоуправления посредством подключения к профильным формам международного сотрудничества, которые уже разработаны и реализуются в рамках международных межправительственных и неправительственных институций, либо использовать метод инициации определенных форм такого сотрудничества, исходя из интересов участников.
  10. С учетом перманентного характера исследуемых процессов становления и развития муниципальной власти в Украине, актуализируется необходимость научного обеспечения этой деятельности посредством осуществления мониторинговых исследований и перспективных разработок.

1. *Не людина для держави, а держава для людини* — нова формула суспільних відносин: Виступ Президента України Л. Д. Кучми на урочистому засіданні з нагоди утворення Конституційного Суду України 18 жовтня 2001 року // Урядовий кур'єр. — 2001. — 20 жовтня.
2. *Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні*: Указ Президента України від 30 серпня 2001 року № 749/2001. — К., 2001. — 2 с.
3. *См.: Баймуратов М. А.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Одесса, 1996. — С. 73.
4. *См.: Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права. — М.: Юристъ, 1997. — С. 43.
5. *Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко.* — Т. 1. Теория государства. — М.: Зерцало, 1998. — С. 94.
6. *Конституционное право. Энциклопедический словарь.* — М.: Норма, 2000. — С. 94.
7. *Маркс К. и Энгельс Ф.* Соч. — Т. XVI. — Ч. I. — С. 146.
8. *Тацит.* История. — Кн. 4. — М., 1956. — С. 312.
9. *Степанов И. М.* Советская государственная власть. — М.: Наука, 1970. — С. 13.
10. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. — СПб., 1909. — С. 24.
11. *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права. — М.: Юристъ, 1997. — С. 43.
12. *Тихонова Є.* Державна влада та її конституційне закріплення // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти: Тези доп. і наук. повідомлень. — К., 1995. — С. 42.

13. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. — М.: Юристъ, 1997. — С. 44.
14. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. — М.: Из-во БЕК, 1996. — С. 137.
15. См.: Авакьян С. А. Политическая власть // Конституционное право: Энциклопедический словарь. — М.: Норма, 2000. — С. 425.
16. Там же. — С. 426.
17. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: Дис. ... канд. юрид. наук. — Одесса, 1999. — С. 15.
18. Ленин В. И. Государство и революция // Полн. собр. соч. — Т. 33. — 433 с.
19. Там же. — С. 373-374.
20. Страшун Б. А. Публичная власть // Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. — М.: Юристъ, 2001. — С. 404.
21. Там же.
22. Авакьян С. Народовластие // Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. — М.: Норма, 2000. — С. 373.
23. Конституция Украины 1996 года // Відомости Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
24. Конституция Российской Федерации 1993 года. — М., 1993. — С. 56.
25. Авакьян С. Народовластие // Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. — М.: Норма, 2000. — С. 375.
26. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособ. — М.: Юрайт, 2001. — С. 128.
27. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред. Б. А. Страшун: В 2 т. — 3-е изд. — М.: БЕК, 1999. — Т. 1. — С. 683.
28. Алебастрова И. А. Указ соч. — С. 129.
29. Конституция Республики Польша 1997 года. — Варшава: Сейма, 1997. — С. 8.

30. Конституции государств Европейского Союза. — М.: Инфра-М, 1997. — С. 401.
31. Конституция Федеративной Республики Бразилия// Конституции государств мира. — CD ROM.
32. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М.: Из-во БЕК, 1995. — С. 93.
33. Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 года. — СЕ, 1985.
34. СЗ РФ. — 1999. — № 31. — Ст. 4037.
35. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 2. — Ст. 5.
36. Там же. — 1992. — № 28. — Ст. 387.
37. Там же. — 1992. — № 23. — Ст. 335.
38. Урядовий кур'єр. — 1995. — 29 серп.
39. Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 144.
40. Порівняльна таблиця текстів проектів Конституції України: Схвалені та доопрацьовані Тимчасовою спеціальною комісією 11 березня 1996 року / Секретаріат Верховної Ради України. — К., 1996. — С. 47.
41. Там же.
42. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
43. Там же. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
44. Кодекс Законів про місцеве самоврядування в Україні (Муниципальный кодекс Украины): Проект, внесений народними депутатами Г. Антоньєвою, Л. Кравчуком, Ю. Іоффе. — К.: Верховна Рада України, 2000. — С. 14.
45. Кучма Л. Д. Утвердження правових засад місцевого самоврядування: Виступ на зборах Асоціації міст України // Міське самоврядування. — 1997. — № 1—2. — С. 6.
46. См.: Вишняков А. Европейский устав — европэйскому городу // Вечерня Одесса. — 1999. — 26 августа.
47. Adrian Ch. R. State and Local Government. — N.Y., 1972. — P. 117.
48. Goodman J. S. The Dynamics of Urban Politics. — N.Y., 1975. — P. 72.

49. *Барабашев Г. В.* О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 128.

50. *Відомости* Верховної Ради України. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190.

51. *Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАН)* // Государство и право. — 1997. — № 5. — С. 25.

52. *Мирошниченко Е. В.* Местное самоуправление в России: Теория и практика // Государство и право. — 1993. — № 6. — С. 142.

53. *Відомости* Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

54. *Крусян А. Р.* Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: Дис. ... канд. юрид. наук. — Одесса, 1999. — С. 18.

55. *Орзих М. Ф.* Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. — К.: Наукова думка, 1993. — С. 93.

56. *Тодыка Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. — Х., 1999. — С. 80.

57. *Руда Н. І.* Право громадян на здійснення місцевого самоврядування: теоретичні аспекти // Держава і право. — Вип. 7. — К.: ІДП НАН України, 2000. — С. 183.

58. *См.: Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М.: Из-во БЕК, 1995. — С. 116.

59. *Муниципальное право Украины: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького.* — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 5.

60. *Там же.* — С. 3.

61. *См.: Российский энциклопедический словарь. К. 1.* — М.: Из-во «Большая Российская энциклопедия», 2001. — С. 999.

62. *Там же.*

63. *Европейская Хартия городов, Страсбург, 17—19 марта 1992 г.* — СЕ: Страсбург, 1992. — С. 4.

64. *Баймуратов М. А.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Одесса, 1996. — С. 18.



65. *Большая Советская Энциклопедия*. — Т. 10. — М.: Сов. энциклопедия, 1972. — С. 945.
66. *Гегель Г.* Соч.: Т. 8. — М.-Л., 1935. — С. 20.
67. *См.: Тихомиров Ю. А.* Управление делами общества. — М.: Мысль, 1984. — С. 198—199.
68. *Баймуратов М. А.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины — С. 24—25.
69. *Гурне Бернар.* Державне управління. — К.: Основи, 1993. — С. 88.
70. *Токвиль А.* Демократия в Америке. — М., 1992. — С. 80—84.
71. *Цит. по:* Политико-правовые ценности: история и современность / Отв. ред. В. С. Нерсесянц. — М.: Эдиториал УРСС, 2000. — С. 208.
72. *Там же.*
73. *Ведель Ж.* Структура и функции местных коллективов во Франции // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. — 1993. — № 14. — С. 7.
74. *См.: Конституционное право развивающихся стран.* — М., 1992. — С. 271.
75. *Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах.* — М., 1990. — С. 18.
76. *Цит. по:* Структура и функции местных коллективов во Франции // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. — 1993. — № 14. — С. 9.
77. *См.: Сравнительное конституционное право.* — М., 1996. — С. 682.
78. *Токвиль А.* Демократия в Америке. — М., 1992. — С. 84.
79. *Герцен А. И.* Русский народ и социализм // Полн. собр. соч. — М., 1956. — С. 134.
80. *Щапов А. П.* Общий взгляд на историю великорусского народа // Известия общества археологии и этнографии. — Т. 33. — Вып. 2—3. — Казань, 1926. — С. 12, 17.
81. *Градовский А. Д.* Собр. соч. — СПб., 1904. — Т. 9. — С. 5—6.
82. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. — Т. 2. — СПб., 1897. — С. 218—220.

83. *Токвиль А.* Демократия в Америке. — М., 1992. — С. 86.
84. *Чичерин Б. Н.* Очерки Англии и Франции. — М., 1858. — С. 9—12.
85. *Теория государства* / Ред. А. Б. Венгерова. — М., 1995. — С. 157.
86. *См.: Варламова Н. В.* Политико-правовое сознание и развитие самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1991. — С. 55.
87. *Баймуратов М. О.* Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць. — Одеса, 1997. — С. 96—101.
88. *Там же.*
89. *Уемов А. И.* Системный подход и общая теория систем. — М.: Мысль, 1978. — С. 4.
90. *Аверьянов А. Н.* Категория «система» в диалектическом материализме. — М.: Мысль, 1974. — С. 11.
91. *Уемов А. И.* Указ. соч. — С. 21—22.
92. *См.: Философский энциклопедический словарь.* — М.: Советская энциклопедия, 1983. — С. 786.
93. *Баймуратов М. А.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины. — С. 73.
94. *Там же.* — С. 74.
95. *См.: Дигесты Юстиниана.* Кн. I, титул 1. — М., 1937. — С. 45.
96. *См.: Черданцев А. Ф.* Теория государства и права: Учебник. — М.: Юрайт, 1999. — С. 242.
97. *Ленин В. И.* Письмо к наркому юстиции Д. И. Курскому // Полн. собр. соч. — Т. 43. — С. 323.
98. *См.: Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. — СПб, 1910. — С. 165—183.
99. *Гунель М.* Введение в публичное право. Институты. Основы. Источники. — М.: Прогресс, 1995. — С. 44.
100. *Баглай М. В., Габричидзе Б. Н.* Конституционное право Российской Федерации. — М.: ИНФРА-М, 1996. — С. 29.
101. *Петрова Л. В.* О естественном и позитивном праве // Государство и право. — 1995. — № 2. — С. 35.

102. *Орзих М. Ф.* Конституционное право: отрасль права, законодательства и юридическая наука. — Одесса, 1995. — С. 5.
103. *Степанов И. М.* Диалектика общечеловеческих и классовых ценностей в конституционном праве // Советское государство и право. — 1990. — № 1. — С. 15.
104. *Орзих М. Ф.* Законопроекты о власти: сравнительно-правовой анализ // Юридический вестник. — 1995. — № 1. — С. 59—66.
105. *Смола М. Г., Ветроумов Г. В.* Местное самоуправление: некоторые проблемы организации и деятельности // Юридический вестник. — 1996. — № 2. — С. 72—74.
106. *Орзих М. Ф.* Законопроекты о власти: сравнительно-правовой анализ // Юридический вестник. — 1995. — № 1 — С. 59—66.
107. *Орзих М. Ф., Баймуратов М. А.* Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса, 1996. — С. 86.
108. *Смола М. Г. Ветроумов Г. В.* Местное самоуправление: некоторые проблемы организации и деятельности // Юридический вестник. — 1996. — № 2. — С. 72—74.
109. *Григорьев В. А.* Идеиные и институциональные истоки местного самоуправления в Украине (до середины XIX века) // Юридический вестник. — 1998. — № 2. — С. 76.
110. *Копыленко А., Копыленко М.* Историческая преемственность и национальный характер проекта новой Конституции Украины // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 39.
111. *Музиченко П.* Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні // Юридический вестник. — 1995. — № 2. — С. 131.
112. *Бутко І.* До питання про статус українського міста // Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вип. 1—2. — 1994. — С. 58.
113. *Дементьев А. Н.* О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. — 1996. — № 8. — С. 112.
114. *Друзюк С.* Проблеми інституту місцевого самоврядування в аспекті конституційних поглядів М. С. Грушевського // Право України. — 1998. — № 3.
115. *Дементьев А. Н.* О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. — 1996. — № 8. — С. 112.

116. Карлов А. А. Формирование института местного самоуправления. — К., 1993. — С. 4.
117. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К., 1997. — С. 9.
118. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній Українській правовій державі. Тези доповідей, повідомлень республіканської науково-практичної конференції. — Львів, 1991. — С. 29.
119. Харлофф Э. М. Местные органы власти в Европе. — М., 1992. — С. 3.
120. «Права, по которым судится малороссийский народ» // Голос Украины. — 1997. — 2 авг.
121. Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 36. — С. 481.
122. Москаленко В. Г. Местные Советы УССР в системе тоталитарной власти (30-е годы): Дис. ... канд. истор. наук: 07.00.01. — К., 1993. — С. 10.
123. Слива А. Я. Пора возвращаться в мир. От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению // Народный депутат. — 1992. — № 2. — С. 64.
124. Инструкция о выборах в Советы и на съезды Советов УССР. — Х., 1930. — С. 25.
125. Инструкция о выборах в Советы и на съезды Советов УССР. — К., 1934. — С. 23.
126. ЦГАВО Украины ф. 2605, ок. 4, д. 446, л. 182; Киевский областной государственный архив ф. 5, оп. 1, д. 56, л. 33—34, 166—167; л. 6, 19, 151; Кировоградский государственный архив ф. 242, оп. 1, д. 1105, л. 182, 185—186, 198—199.
127. Москаленко В. Г. Местные Советы УССР в системе тоталитарной власти (30-е годы): Дис. ... канд. истор. наук: 07.00.01. — К., 1993. — С. 70.
128. Кравчук С. С. Актуальные проблемы советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. — М., 1976. — С. 19.
129. Овчинников И. И. Местное самоуправление: конституционно-правовая: основа формирования // Конституционный строй России. — Вып. 1. — М., 1992. — С. 16.
130. Ведомости Верховного Совета Украины. — 1991. — № 2. — Ст. 5.

131. *Ведомости* Верховного Совета Украины. — 1991. — № 36. — Ст. 400.

132. *Москаленко В. Г.* Местные Советы УССР в системе тоталитарной власти (30-е годы): Дис. ... канд. истор. наук: 07.00.01. — К., 1993. — С. 46.

133. *Орзих М. Ф.* Государственное устройство Украины в условиях государственно-правовой реформы // *Юридический вестник*. — 1999. — № 2. — С. 92—101.

134. *Орзих М. Ф.* Правовые основы управления. — Учеб.-метод. пособ. — Одесса, 1996. — С. 3.

135. *Строительство* новой Украины — великое общее дело. — Обращение Президента Украины Л. Д. Кучмы с ежегодным посланием к народу, Верховной Раде Украины // *Одесские известия*. — 1998. — 23 мая.

136. *Орзих М. Ф., Баймуратов М. А., Шанцер А. С.* Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа // *Юридический вестник*. — 1995. — № 2. — С. 42—50.

137. *Мурашин А. Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. — К: Выща школа, 1989. — С. 198.

138. *Ковлер А. И.* Историческая форма демократии: проблемы полито-правовой теории. — М.: Наука, 1990. — С. 100—104.

139. *Відомості* Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

140. *Орзих М. Ф.* Интерес в системе местного самоуправления // *Аппарат государственного управления: интерес и деятельность*. — К., 1993. — С. 93.

141. *Аринин А. Н.* Гражданское общество и правовое государство // *Общественные науки и современность*. — 2000. — № 6. — С. 48.

142. *Андресюк Б. П.* Розвиток громадянського суспільства і реформування системи територіального управління державою. — К.: Стило, 1997. — С. 15—16.

143. См.: *Гражданское общество: теория, история, современность*. — М., 1999; *Канетти Э.* Масса и власть. — М., 1997; *Кассирер Э.* Избранное: Опыт о человеке. — М., 1998; *Лиотар Ж.-Ф.* Состояние постмодерна. — СПб., 1998; *Рорти Р.* Случайность, ирония и

солидарность. — М., 1996; *Будь лицом: ценности гражданского общества.* — В 2 т. — Томск, 1993; *Гаджиев К.* Гражданское общество и правовое государство // *Мировая экономика и международные отношения.* — 1991. — № 9; *Черниловский З. М.* Гражданское общество: опыт исследования // *Государство и право.* — 1992. — № 6; *Одинцова А. В.* Гражданское общество: взгляд экономиста // *Государство и право.* — 1992. — № 8; *Матузов Н. И.* Гражданское общество: сущность и основные принципы // *Правоведение.* — 1995. — № 3.

144. *Маркс К., Энгельс Ф.* Святое семейство или критика критической критики // *Маркс К., Энгельс Ф. Соч.* 2-е изд. — Т. 2. — С. 134.

145. *Маркс К., Энгельс Ф.* Немецкая идеология // *Там же.* — Т. 3. — С. 35.

146. *Маркс К., Энгельс Ф.* К критике политической экономии // *Там же.* — Т. 13. — С. 6.

147. *Сиренко В. Ф.* Интересы — власть — управление. — К.: Наукова думка, 1991. — С. 6.

148. *Там же.*

149. *См. подробнее: Сиренко В. Ф.* Проблема интереса в государственном управлении. — К.: Наукова думка, 1980. — С. 6—18; *Сиренко В. Ф.* Обеспечение приоритета общегосударственных интересов: (Организационно-правовые вопросы) — К.: Наукова думка, 1987. — С. 6—16.

150. *Відомості* Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.

151. *Там же.* — 1994. — № 22. — Ст. 144.

152. *Там же.* — 1994. — № 26. — Ст. 217.

153. *Конституція* (Основний Закон) України 1978 р. (із змінами і доповненнями, внесеними за станом на 25 січня 1995 р.) // *Конституционные и конституционно-проектные акты Украины.* — Одесса, 1995. — С. 3—25.

154. *Відомості* Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

155. *Голос України.* — 1996. — 11 січня.

156. *Відомості* Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

157. *Цит. по: Шопенгауэр А.* Об интересном. — М., 1997. — С. 184.
158. *Орзих М. Ф.* Конституционный строй государства и общества // Основы правоведения: Учеб. пособ. — Одесса: Астропринт, 2000. — С. 69.
159. *Про Концепцію нової Конституції України: Постанова Верховної Ради УРСР від 22 травня 1991 року // Відомості Верховної Ради Української РСР.* — 1991. — № 26. — Ст. 302.
160. *Аринин А. Н.* Гражданское общество и правовое государство. — С. 49.
161. *Дарендорф Р.* После 1989. Мораль, революция и гражданское общество. — М., 1998. — С. 89.
162. *Орзих М. Ф.* Конституционный строй государства и общества. — С. 69.
163. *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). — М.: Юристь, 2001. — С. 270.
164. *Орзих М. Ф.* Конституционный строй государства и общества. — С. 71.
165. *Закон Украины «О гражданском обществе в Украине»: проект // Юг.* — 2001. — 23 июня.
166. *Аринин А. Н.* Гражданское общество и правовое государство. — С. 52.
167. *См.: Баймуратов М. О.* Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць. — Одесса, 1997. — С. 96—101.
168. *Карлов А. А.* Формирование института местного самоуправления. — К., 1993. — С. 46.
169. *См.: Муниципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького* — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 115.
170. *См., например: Политическая система зарубежных стран социализма / Под ред. И. П. Ильинского.* — М., 1981; *ГДР: основы государственного строя / Под ред. Б. Н.Топорнина.* — М., 1971; *Страшун Б. А.* Социализм и демократия. — М., 1976; *Бойцов В.* Система субъектов советского государственного права. — Уфа, 1972; *Иванов С. Н.,*

Югов А. А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа. — Свердловск, 1988.

171. Грунт З. А. Коммуитаризм и изменение в системе ценностей американского общества // Рабочий класс и современный мир. — 1989. — № 5. — С. 147.

172. См.: Glynn T. J. Neighbourhood and Sense of Community // Journal of Community Psychology. — 1986. — № 4. — P. 341—352; Heller K. The Return to Community // American Journal of Community Psychology. — 1989. — № 1. — P. 1—15; Cochran E. S. Understanding and Enhancing Neighbourhood Sense of Community // Journal of Planning Literature. — 1994. — № 1. — Vol. 9.

173. Цит. по: Рулан Н. Юридическая антропология. — М.: Норма, 1999. — С. 72—73.

174. Там же. — С. 73.

175. Там же. — С. 74.

176. Shaffer R. Community Economics. Economic Structure and Change in Smaller Communities. — Iowa, Iowa State University Press, Ames, 1989. — P. 3—4.

177. Руда Н. Правовий статус територіального колективу // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К., 1994. — С. 65.

178. Hiller G. A. Definitions of Community: Areas of Agreement // Rural Sociology. — June. — 1955. — P. 778.

179. Jonassen C. T. Community Tipology. — Community Structure and Analysis. — N.Y., 1959. — P. 20—21.

180. Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1996. — С. 460.

181. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю. А. Дмитриева. — М., 2000. — С. 25.

182. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). — К., 2000. — С. 26.

183. Баранчиков В. А. Муниципальное право. — М., 2000. — С. 47, 48—50.

184. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 17.



185. *Конституция* Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями): Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1997 года, — Минск: Беларусь, 1997. — С. 86.

186. *Конституция* Республики Польша от 2 апреля 1997 года. — Варшава: Из-во Сейма, 1997. — С. 67.

187. *См.: Орзих М.* Суверенитет республики и местное самоуправление // Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. — К., 1990. — С. 24—27.

188. *Проект Конституции* Украины от 26 октября 1993 г. // Юридический вестник. — 1994. — № 1. — С. 5—57.

189. *О местных Советах* народных депутатов: Проект Закона Украины. Принят Верховным Советом Украины в первом чтении 17 июля 1994 г. // Юридический вестник. — 1995. — № 1. — С. 26—58.

190. *Баймуратов М. А.* Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 97.

191. *О государственной* власти и местном самоуправлении: проект Закона Украины (1994 г.). — Верховный Совет Украины, 1994. — 25 с.

192. *Відомості* Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

193. *См., например: Баймуратов М. А.* Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов, — С. 97.

194. *Краснов М. А.* Введение в муниципальное право. — М., 1993. — С. 7.

195. *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. — М., 1994. — С. 32.

196. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. — М., 1995. — С. 118.

197. *Попович С.* Административное право: Общая часть. — М., 1968. — С. 372—373.

198. *Корнієнко М.* Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 4. — С. 17.

199. *Кампо В.* Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — № 1, 2. — С. 70—71.

200. *Страшун Б. А.* Социализм и демократия. — М., 1976. — С. 24.
201. *Кравченко В.* Місцеві фінанси України. — К.: Знання, 1999. — С. 75.
202. *Бойцов В. Я.* Система субъектов советского государственного права. — Уфа, 1972. — С. 135.
203. *Баймуратов М. А.* Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. — С. 97.
204. *Иванов С. Н., Югов А. А.* Территориальные коллективы в системе социалистического самосознания советского народа. — Свердловск, 1988. — С. 94.
205. *Бутко І.* Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1992. — № 3. — С. 8.
206. *Медведчук В.* Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 грудня.
207. *Баймуратов М. О.* Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування в Україні // Муніципальне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 119.
208. *Выдрин И. В.* Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. Известия высших учебных заведений. — 1992. — № 4. — С. 86.
209. *Батанов О. В.* Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні // Дис. ... канд. юрид. наук — К., 2000. — С. 26.
210. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України. — К., 1999. — С. 77, 82.
211. *Баранчиков В. А.* Муниципальное право. — М., 2000. — С. 27.
212. *Орзіх М.* Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — № 1. — С. 67.
213. *См.: Муніципальне право України: Підручник.* — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 119.
214. Проект Конституции Украины, одобренный Конституционной комиссией от 11 марта 1996 г. // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 5—24.

215. См.: *Кирдина С. Г.* Институциональные матрицы и развитие России. — М.: ТЕИС, 2000. — 214 с.

216. *Флигстайн Н.* Поля, власть и социальный талант. Критический анализ теории нового институционализма (ноябрь 1997) // Летняя школа «Постсоветское общество: новые методы исследования и модели интерпретации»: Центр социологического образования Института социологии РАН и Институт «Открытое общество», 30 июня — 12 июля 1999 г. — М., 1999. — С. 35.

217. *Бергер П., Лукман Т.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. — М.: Медиум, 1995 (1996). — С. 92.

218. *Кирдина С. Г.* Институциональные матрицы и развитие России. — М.: ТЕИС, 2000. — С. 18.

219. *Там же.* — С. 19.

220. См.: *Муниципальне право України: Підручник.* — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 122—123.

221. *Відомості Верховної Ради України.* — 1997. — № 16. — Ст. 119.

222. *Баймуратов М. О.* Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // *Юридична освіта і правова держава: Зб. наук. праць.* — Одеса, 1997. — С. 98.

223. *Відомості Верховної Ради України.* — 1991. — № 2. — Ст. 5.

224. *Там же.* — 1992. — № 28. — Ст. 387.

225. *Там же.* — 1996. — № 30. — Ст. 141.

226. *Там же.* — 1997. — № 24. — Ст. 170.

227. *Нова регіональна політика. Витяг із Звернення Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України 4 квітня 1995 року // Місцеве та регіональне самоврядування.* — 1995. — Вип. 1—2 (10—11). — С. 8.

228. *Хартвиг К.-Х.* Социальное рыночное хозяйство: концепция, опыт, возможности применения в ходе трансформации // *Социальная рыночная экономика в Германии и экономическая трансформация в России.* — М.: Инфра-М, 1990. — С. 40.

229. *Там же.* — С. 41.

230. *Механизм регулирования экономики в Германии; как он функционирует и чему учит.* — М.: ВладДар, 1995. — С. 11.

231. *Хартвиг К.-Х.* Указ. соч. — С. 42.
232. *Там же.* — С. 290.
233. *Там же.*
234. *Баранова К. К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. — М.: Дело и Сервис, 2000. — С. 137.
235. *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. — М.-Л., 1928. — С. 218.
236. *См.: например: Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. — Спб., 1996; Основы местного самоуправления / Под ред. С. В. Вобленко. — Обнинск, 1997.
237. *Велихов Л. А.* Указ. соч. — С. 221.
238. *Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. — Спб., 1996 — С. 13.
239. *См.: Баймуратов М. А., Коссей В. С.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, инновационная деятельность: Лекции. — Одесса: АО БАХВА, 1998. — С. 66—77; *Григорьев В. А.* Местное самоуправление. Сравнительно-правовой анализ основ организации и деятельности. — Одесса: Юрид. лит., 2001. — С. 125—172.
240. *См.: Филиппов Ю. В., Авдеева Т. Т.* Основы развития местного хозяйства. — М.: Дело, 2000. — С. 57.
241. *См.: Краснов М. А.* Введение в муниципальное право. — М., 1993. — С. 11.
242. *Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах РФ.* — М., 1995. — С. 8.
243. *Нова регіональна політика. Витяг із Звернення Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України 4 квітня 1995 року // Місцеве та регіональне самоврядування.* — 1995. — Вип. 1—2 (10—11). — С. 7.
244. *См.: Баймуратов М. А., Коссей В. С.* Указ. соч. — С. 35.
245. *См.: Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні (муниципальної реформи): проект вноситься народним депутатом України Коновалюком В. І.* — № 6099 від 20.09.2000 р. — Верховна Рада України, 2000. — С. 3.

246. Ганс Г. Социология в Америке: наука и общество // Социологические исследования. — 1999. — № 5. — С. 131.
247. Маритен Ж. Человек и государство. — М.: Идея-Пресс, 2000. — С. 16.
248. Там же. — С. 21.
249. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том II. Часть особенная. — СПб., 1903. — С. 489.
250. Гумплович Л. Общее учение государства. — СПб., 1910. — С. 23.
251. Коркунов Н. М. Указ. соч. — С. 489.
252. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дис. ... д-ра юрид. наук. — Одесса, 1996. — С. 16.
253. *Pluralism: a paradigm of social science?* — Milano. — 1988. — P. 234.
254. См.: Орзих М. Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. Гл. VI. — К.: Наукова думка, 1993. — С. 86—96.
255. Карлов А. А. Формирование института местного самоуправления. — К.: Вища школа, 1993. — С. 3.
256. «Уроки і перспективи місцевого самоврядування»: З виступу Президента України Л. Д. Кучми на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 року // Урядовий кур'єр. — 2000. — 12 грудня.
257. См.: О местном самоуправлении в Украине: Закон Украины от 21 мая 1997 года // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170; О службе в органах местного самоуправления: Закон Украины от 7 июня 2001 года // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175; Об органах самоорганизации населения: Закон Украины от 11 июля 2001 года // Урядовий кур'єр. — 2001. — 15 серпня.
258. См.: Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи): проект вноситься народним депутатом України Коновалюком В. І. — № 6099 від 20.09.2000 р. — Верховна Рада України, 2000. — С. 3.
259. Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 р. — МЗС України, 1995.

260. *СЗ РФ*. — 1998. — № 36. — Ст. 4466.
261. *Там же*. — 1998. — № 15. — Ст. 1695.
262. *См.: например, Европейская Хартия о Местном Самоуправлении*. Русская версия. Страсбург, Совет Европы, Отдел изданий и документов. ISBN № 92-871-0804-8. Май 1990; *Европейская Хартия местного самоуправления // Вестник Министерства иностранных дел СССР*. — 1990. — № 19 (77).
263. *Маклаков В. В.* Европейская Хартия местного самоуправления // *Реформы местного управления в странах Западной Европы*. — М., 1993. — С. 111—124.
264. *Замотаев А. А.* Местное самоуправление как элемент государственного устройства // *Российская юстиция*. — 1996. — № 6. — С. 17.
265. *Дмитриев Ю., Тарасов О.* Европейская Хартия местного самоуправления и российское законодательство // *Право и жизнь*. — 1997. — № 12. — С. 162—172.
266. *Краснов М. А.* Введение в муниципальное право. — М., 1993. — С. 7—8.
267. *Див.: Порівняльна таблиця проектів законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», розроблених робочою групою Комісії Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування та групою фахівців на замовлення Асоціації міст України*. — К., 1996. — С. 2.
268. *Сурмін Ю.* Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки // *Актуальні проблеми державного управління*. — 2000. — № 1.
269. *Закон України «Про територіальну громаду»: Проект, підготовлений групою експертів Товариства науковців по сприянню муніципальній реформі, Асоціації міст України та Співки лідерів місцевих та регіональних влад України за сприяння Всесвітнього банку (Керівник робочої групи В. В. Кравченко) // Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку*. — К., 2000. — С. 144—159.
270. *Гараджаев Д., Куранин В.* Защита прав граждан как членов территориального коллектива // *Юридический вестник*. — 1995. — № 2. — С. 91.
271. *Кирюшин А. И.* Территориальные общности людей в условиях развитого социализма // *Научный коммунизм*. — 1984. — № 4. — С. 45.

272. *Ильинский И. П.* На пороге обновлений // *Советы народных депутатов.* — 1989. — № 6. — С. 35.
273. *Відомості* Верховної Ради України. — 1998. — № 3—4. — Ст. 15.
274. *Муниципальное право* Украины. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — С. 133.
275. *Концепція* адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. — К., 1998. — С. 10.
276. *Концепція* державної регіональної політики: затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. — К., 2001. — 12 с.
277. *Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування:* Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. — К., 2001. — 2 с.
278. Концептуальні основи Національної програми місцевого та регіонального розвитку: Проект, розроблений експертами Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Асоціації міст України, Товариства учених по сприянню муніципальній реформі. — К., 2001.
279. *Карлов А. А.* Указ. соч. — С. 23.
280. *Орзих М.* Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации // *Юридический вестник.* — 1996. — № 4. — С. 66.
281. *См.: Королюк В.* Головна увага — місцевому самоврядуванню // *Голос України.* — 1997. — 14 серпня.
282. *Відомості* Верховної Ради України. — 1996. — № 31. — Ст. 140.
283. *Баймуратов М. А.* Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. — Харьков, 2000. — С. 19—20.
284. *Там же.* — С. 20.
285. *См.: Европейская Хартия* о местном самоуправлении 1985 г. Преамбула — Страсбург, 1986. — С. 3.
286. *См.: Европейская конвенция* о ландшафтах 2000 г. Преамбула (Флоренция, ETS № 176, 20 октября 2000 г.) — СЕ, 2000. — 15 с.
287. *См.: Всемирная Декларация* местного самоуправления 1985 г. Преамбула — МСМВ, 1986. — С. 3—4.
288. *Баймуратов М. А.* Указ. соч. — С. 20—21.

289. *Баймуратов М. О.* Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України // *Муніципальне право України.* — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 315—316.
290. *Андресюк Б. П.* Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. — К.: Стилос, 1997. — С. 199.
291. *Курс международного права: В 7 т. — Т. 1.* Понятие, предмет и система международного права / Ю. А. Баскин, Н. Б. Крылов, Д. Б. Левин и др. — М.: Наука, 1989. — С. 184.
292. *Баймуратов М. А.* Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. — С. 22.
293. *Алексидзе Л. А.* Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы (Jus Cogens). — Тбилиси: Из-во Тбил. ун-та, 1982. — С. 167.
294. *Mitrany D. A.* A Working Peace System. — Chicago, 1966. — P. 22.
295. *Орзих М. Ф., Баймуратов М. А.* Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса: Бахва, 1996. — С. 68.
296. *Андресюк Б. П.* Вказ. праця, — С. 199—200.
297. *Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.97 р.* // Урядовий кур'єр. — 1997. — 24 липня.
298. *Статут Ради Європи.* — Страсбург, 1995.
299. *См., например: Советский энциклопедический словарь.* — М.: Сов. Энциклопедия, 1984. — С. 843; *Российский энциклопедический словарь: В 2 кн.* — Кн. 1. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. — С. 999.
300. *Баймуратов М. А.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // *Дис. ... д-ра юрид. наук.* — Одесса, 1996. — С. 95.
301. *Орзих М., Баймуратов М., Шанцер А.* Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа // *Юридический вестник.* — 1995. — № 2. — С. 43—44.
302. *Газарян А.* Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе. — Клайпеда, 1992. — С. 46.
303. *Баймуратов М. А.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // *Дис. ... д-ра юрид. наук.* — Одесса, 1996. — С. 97.



304. См., например: Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. — М.: Юрид. лит., 1969; Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М.: Юрид. лит., 1972; Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. — М.: Юрид. лит., 1980; Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. — М.: Юрид. лит., 1986.

305. Фадеев В. И. Муниципальное право России. — М.: Юристъ, 1994. — С. 87.

306. Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Указ. соч. — С. 31.

307. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М.: Юрид. лит., 1972. — С. 11, 12.

308. Тихомиров Ю. А. Основные черты компетенции представительных органов власти // Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР. Труды ВЮЗИ, т. VII. — М., 1966. — С. 7.

309. Лазарев Б. М. Указ. соч. — С. 45.

310. *Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р.* — К.: МЗС України, 1992. — 13 с.

311. *О присоединении Украины к Европейской конвенции об основных принципах трансграничного сотрудничества между территориальными громадами или органами власти 1980 г.:* Постановление Верховного Совета Украины от 14.07.93 г. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 36. — Ст. 370.

312. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. — С. 65.

313. *Pouvoirs Locaux et regionaux de l'Europe.* — CE, 1994. — P. 5; *Конгресс местных властей Совета Европы.* — CE, 1995. — С. 3.

314. *The European Urban Charter.* — Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1993.

315. *The European Declaration of Urban Rights.* — SCLRA, 1992.

316. *European Charter on the participation of young people in municipal and regional life.* — CE, 1994.

317. *Європейська конвенція о ландшафтах 2000 г.* — CE, 2000. — 15 с.

318. *Відомості Верховної Ради України.* — 1997. — № 24. — Ст. 170.

319. *Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г.* — Страсбург, 1986. — С. 13.
320. *См. подробнее: Баймуратов М. А. Международные связи местных Советов.* — Одесса, 1995. — Гл. I.
321. *УТО. History.* — УТО. — France. — Paris. — 1987. — P. 18.
322. *См. подробнее: Баймуратов М. А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления Украины* — Одесса, 1996.
323. *Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис. ... д-ра юрид. наук.* — Одесса, 1996. — С. 240.
324. *Баймуратов М. А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления Украины.* — Одесса, 1996.
325. *См.: подробнее: Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дис. ... д-ра юрид. наук.* — Одесса, 1996. — С. 259—264.
326. *См.: Крылов Ю. В., Баймуратов М. А. Особенности становления международной правосубъектности местных органов государственной власти // Юридический вестник.* — 1996. — № 3. — С. 63—66.
327. *Кушнарев Е. П. Муниципальные союзы в политической системе Украины // Проблемы управления современным городом.* — К., 1995. — С. 45.
328. *См.: Ведомости Верховной Рады Украины.* — 1992. — № 28. — Ст. 387.
329. *Там же.* — 1991. — № 24. — Ст. 272.
330. *Голос Украины.* — 1993. — 3 декабря.
331. *Там же.* — 1994. — 3 марта.
332. *Об укреплении экономических основ самоуправления городов Украины: Указ Президента Украины от 12.03.94 г. // Юридический вестник.* — 1994. — № 3. — С. 70.
333. *Дело.* — 1994. — № 24.
334. *См.: Государственная программа поощрения иностранных инвестиций в Украине: Приложение к Закону Украины от 17.12.93 г. «О государственной программе поощрения иностранных инвестиций в Украине» // Голос Украины.* — 1994. — 11 февраля.

335. См.: *О режиме иностранного инвестирования: Закон Украины от 19.03.96 г.* // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1996. — № 19. — Ст. 80.

336. *Ведомости Верховной Рады Украины.* — 1997. — № 24. — Ст. 170.

337. *Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г.* — Совет Европы, 1990.

338. *О ратификации Соглашения в партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейскими Сообществами и их государствами-членами: Закон Украины от 10 ноября 1994 г.* // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1994. — № 46. — Ст. 415.

339. См.: *Государство и право.* — 1992. — № 7.

340. См.: *Документы.* — 1995. — № 9. — С. 16—26.

341. *Всемирная Декларация местного самоуправления 1985 г.* — МСМВ, 1986.

342. См.: *Устав Ассоциации демократических Советов народных депутатов Украины и демократических блоков в Советах.* — К., 1990.

343. См.: *Устав Ассоциации сельских, поселковых и городских советов Украины.* — К., 1996.

344. См.: *Муниципальные союзы в Украине: Справка Ассоциации городов Украины 1997 г.* — К., 1998.

345. *В Ассоциации городов поменялась власть // Сегодня.* — 2000. — 9 февраля.

346. *Об объединениях граждан: Закон Украины от 16.06.92 г.* // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

347. См.: *Устав объединения граждан «Ассоциация демократического развития и самоуправления Украины».* — К., 1994.

348. *Устав Ассоциации городов Украины.* — К., 1995.

349. *Гражданский кодекс Украины.* — К.: Право, 2000.

350. *Баймуратов М. А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления Украины.* — Одесса: АО БАХВА, 1996. — С. 110.

351. См.: *Краснодемська З.* Місто з розвинутим самоврядуванням // Урядовий кур'єр. — 1995. — 21 грудня; *ее же:* Асоціація стає впливовішою // Урядовий кур'єр. — 1996. — 13 лютого; *Нагребецька И.* Об'єднала ідея самоврядування // Урядовий кур'єр. — 1999. — 7 жовтня.

352. См.: *Шумилкин В.* Конституція приймається не на один час // *Голос України.* — 1996. — 1 февраля.

353. См.: *Симонов М.* Депутаты учатся управлять // *Одесский вестник.* — 1996. — 29 мая.

354. См.: *Подольська З.* Міські громади будуть мати свої центри // Урядовий кур'єр. — 2000. — 2 серпня.

355. См.: *Нагребецька И.* Заснована академія муніципалів // Урядовий кур'єр. — 1999. — 19 жовтня.

356. *Зібрання законодавства України. Сер. 1. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.* — 1998. — № 6. — Ст. 217.

# Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
-----------------------	---

## Р а з д е л 1.

<b>Концептуально-конституционные основы становления публичной самоуправленческой власти в Украине</b> .....	6
---	---

1.1. Понятийная характеристика и нормативно-правовая регламентация процессов становления и развития публичной власти.....	6
1.2. Основные признаки и особенности публичной самоуправленческой власти в Украине.....	27
1.3. Формирование конституционных принципов становления и организации публичной самоуправленческой власти в Украине.....	53
1.4. Взаимосвязь публичной самоуправленческой власти с гражданским обществом.....	87

## Р а з д е л 2.

<b>Субъектно-объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине</b> .....	103
---	-----

2.1. Территориальная громада — первичный субъект публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине.....	103
2.2. Вопросы местного значения как субстрат конституирования территориальной громады и основной объект муниципальной власти.....	123
2.3. Нормативно-правовая регламентация субъектно-объектного состава муниципальной власти .....	139

## **Р а з д е л 3.**

<b>Социально-правовые факторы, позитивно влияющие на формирование муниципальной власти в Украине .....</b>	<b>162</b>
3.1. Роль международных стандартов локальной демократии в формировании компетенции муниципальной власти .....	162
3.2. Международное сотрудничество органов местного самоуправления как институциональный фактор в становлении муниципальной власти .....	181
3.3. Деятельность муниципальных союзов в Украине как организующая основа муниципальной власти.....	188
<i>Заключение</i> .....	210
<i>Список использованных источников</i> .....	220

---

Здано у виробництво 23.08.2002. Підписано до друку 20.02.2003. Формат 60x84/16.  
Папір офсетний. Гарнітура Times. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 14,42.  
Тираж 1000 прим. Зам. № 126.

Видавництво і друкарня «Юридична література»  
(Свідоцтво ДК № 85 від 13.06.2000 р.)  
65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.  
Тел. (048) 777-48-79

*Наукове видання*

**БАЙМУРАТОВ Михайло Олександрович**  
**ГРИГОР'ЄВ Володимир Анатолійович**

**Муниципальна  
влада:**

*актуальні проблеми  
становлення і розвитку  
в Україні*

*РОСІЙСЬКОЮ МОВОЮ*

**МОНОГРАФІЯ**

*Редактор-коректор Т. В. Спотар*  
*Технічні редактори Р. М. Кучинська, О. В. Стадніченко*



**Баймуратов М. О., Григор'єв В. А.**

**Б184** Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні: Монографія. — Одеса: Юридична література, 2003. — 248 с.

Рос. мовою.

ISBN 966-8104-05-6.

У монографії досліджуються актуальні проблеми становлення і розвитку публічної самоуправлінської (муніципальної) влади в Україні. Аналізуються концептуально-конституційні аспекти цього процесу, розглядається суб'єктно-об'єктний склад публічної самоуправлінської (муніципальної) влади в Україні, а також соціально-правові фактори, які позитивно впливають на процес становлення конституційної влади.

Видання розраховане на наукових працівників, викладачів, аспірантів і студентів юридичних навчальних закладів, депутатів рад усіх рівнів, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться муніципальною проблематикою.

Б 1203020200-003 Без оголош.  
8104-2003

ББК 67.401(4Укр)  
УДК 352(477)