

УДК 342.7

А. В. Баташов,
канд. юрид. наук, научный сотрудник Института государства
и права им. В. М. Корецького НАН Украины

**НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
И СОВРЕМЕННАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ КОЛЛЕКТИВОВ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В УКРАИНЕ И РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА**

С древнейших времен и до наших дней проблемы власти традиционно привлекают пристальное внимание мыслителей, ученых, политических деятелей, часто оказываются в фокусе массовых выступлений разных слоев населения. В научных работах и на быденном уровне называют много разновидностей власти: личную и общественную, политическую и неполитическую (корпоративную и др.), государственную и корпоративную, плутократию (власть богатства) и меритократию (власть старейшин, заслуженных людей), аристократическую и демократическую, военную и технократическую. В публичном праве речь идет о законодательной, исполнительной, судебной власти, иногда — о контрольной [1] или контрольно-надзорной, реже — президентской [2] и избирательной [3], в отдельных случаях — информационной, или власти народной печати [4] и т. п. [5]

Проблемам власти посвящено колоссальное количество исследований, выдаются специализированные периодические издания. На многие вопросы найдены ответы. Некоторые теоретические постулаты стали аксиомой. Вместе с тем, в современной конституционно-правовой и политической науке остается не решенным вопрос относительно природы, сущности, содержания, функций той власти, которая осуществляется в низовых социальных общностях — местных сообществах (территориальных общинах, территориальных коллективах, территориальных громадах), или собственно говоря о власти местного самоуправления. Данная проблема закономерно порождает ряд вопросов. Заканчивается ли государственная власть на уровне территориальных коллективов, то есть там, где начинается сфера местного самоуправления? Можно ли однозначно говорить о взаимнезависимости местной самоуправляющейся и государственной власти в границах одной интегрирующей их системы — политической системы общества? Что представляет собой местное самоуправление как специфический вид публичной власти и в чем его отличие от власти государственной?

Данные проблемы решаются давно, но и до сих пор универсальных, удовлетворяющих как ученых, так и практиков, ответов нет. Не решенными данные вопросы уже длительное время остаются и в практике становления демократической государственности и формирования институтов гражданского общества в Украине и Республике Молдова. Ведь именно установление местного самоуправления в странах — бывших республиках СССР является частью общего

процесса демократизации политических систем. Местное самоуправление, с одной стороны, это результат определенной эволюции, отхода государства от административно-командных методов управления, а с другой — показатель гражданской зрелости населения, готового взять на себя ответственность за решение местных дел.

В современной конституционно-правовой литературе нет однозначного отношения к данному вопросу. Взгляды исследователей местного самоуправления на вопрос относительно правовой природы власти, которая осуществляется на местном уровне, — общественная или государственная, — имеют диаметрально противоположный характер. Некоторые ученые считают, что власть местного самоуправления — это разновидность государственной власти [6]. Другая группа ученых занимает компромиссную позицию: ими признается дуалистическая природа власти местного самоуправления. В результате анализа природы местной власти данные авторы делают вывод о том, что местное самоуправление является конгломератом двух начал: общественного и государственного [7]. Третья, на наш взгляд, наиболее убедительная позиция заключается в понимании местного самоуправления как самостоятельного и независимого от государства вида публичной власти — муниципальной власти [8].

Вопрос об отношении территориальных коллективов к государству и форм их взаимодействия в границах политической системы общества актуализировался с появлением первых государств. Следует сказать, что большинство государств формировались путем интеграционных процессов (объединение местных сообществ), а также вследствие осложнения социальных отношений внутри них. С появлением государства роль территориальных коллективов в социальной системе перманентно трансформировалась. Если к появлению государства все функции жизнедеятельности социума обеспечивались внутренними возможностями территориальных коллективов, то с его образованием функции местных сообществ (или их часть) были изъяты государством. При этом за общиной, выступающей в роли непрременной составляющей общества как социальной системы, продуцента и носителя его интересов, при взаимодействии с государством частично остаются презентирующие эти интересы функции.

Основным содержанием исторического процесса становления и развития территориальных коллективов стал поиск устойчивого равновесия между личностью, местным сообществом и государством. Как указывает исторический опыт, значительное большинство государств (в лице органов государственной власти) характеризуются целенаправленной тенденцией к ограничению самостоятельности территориальных коллективов, снижая тем самым интерес жителей к совместным действиям по благоустройству территории. По сути это, при общем отсутствии какой-либо политической правосубъектности, приводит к утрате территориальным коллективом и дееспособности как социального организма, так как нивелирует его самую важную характеристику — наличие интереса в решении вопросов собственного жизнеобеспечения. В конечном счете территориальные коллективы, не исчезая демографически, превращаются в сообщества с аморфными политическими, социально-психологическими, террито-

риальными, экономическими границами (по сути — в часть населения страны), которые не имеют собственных (осознанных) коллективных интересов по обеспечению жизнедеятельности, а вследствие этого, такими, которые не имеют какой-либо мотивации для взаимодействия и сотрудничества по этому поводу с другими субъектами, и прежде всего с государством.

Исторический опыт большинства пост-тоталитарных государств является наглядной иллюстрацией того, что процесс развития, при котором государство последовательно игнорирует и ограничивает самостоятельность территориальных коллективов, неизбежно заканчивается либо социальной революцией, либо, хотя и безреволюционным, кардинальным изменением существующего государственного порядка. Причем чем жестче режим, тем больше свобод стремятся получить граждане и местные сообщества в результате такого рода катклизмов и тем меньшим авторитетом пользуются после завоевания либо обретения обществом этих свобод какие-либо публично-властные структуры.

Первопричина этого — отсутствие длительное время в необходимом объеме гражданских свобод и исключительных полномочий у территориальных коллективов порождает предпосылки для зарождения и развития государственного кризиса с возможным изменением государственного порядка. То есть, с одной стороны, государственная политика в отношении местного самоуправления и характер моделей его взаимодействия с государством представляет собой перманентное изменение относительной свободы и ограничений, а с другой — местное самоуправление выступает неперменным условием устойчивого развития государства. Детерминирующими факторами, которые привели в конце XX в. государственность в Украине и Республике Молдова, как, собственно говоря, и в других постсоциалистических государствах, к кризису, заключались именно в тотальном игнорировании гражданских свобод и отсутствии на протяжении продолжительного времени института местного самоуправления на их территории. Поэтому, признание, становление и развитие института местного самоуправления явилось приоритетной целью государства в этих странах на пути к обретению ими подлинной независимости.

Аксиоматично, что существование местного самоуправления, его эволюция связаны с проблемами публичной власти. Преимущественно проблематика публичной власти в отечественной литературе рассматривалась в контексте государственной власти, осуществление которой возложено прежде всего на общенациональные государственные органы и должностных лиц. Однако, несомненно то, что в административно-территориальных единицах государств, на территориях, которые входят в ее состав, включая низовые ячейки — департаменты, графства, области, небольшие города, поселка, приходы, коммуны и т. п., — публичная власть преимущественно осуществляется не государственными органами, а непосредственно местными жителями и создаваемыми ими органами и соответствующим образом избранными или назначаемыми должностными лицами. Данная власть приобретает свойства самоорганизованной публичной власти. Известно, что публичная власть в процессе эволюции общества материализуется в учреждениях, которые вырастают как из родового порядка (например,

королевская власть), так, и из новых потребностей общественного развития. Такой формой, в частности, и выступает муниципальная власть, которая появилась в условиях административно-территориального реформирования городов-полисов и других видов старинных общинно-родовых поселений. Территориальная организация публичной власти превращает ее в форму, которая обеспечивает осуществление общих интересов всех индивидов общества. Местные уровни организации такой власти, которые функционируют непосредственно в гражданском обществе, реализуют эти интересы в повседневной практической работе всех муниципальных структур. В сущности, это и означает «решение вопросов местного значения». Поэтому формирование всех систем местной власти обусловлено двумя основными общественными проблемами: «вертикальной» организации государственной власти и ее взаимосвязями с разными городскими и сельскими общинами, местным населением разных видов поселений.

В то же время местное самоуправление — это автономная деятельность самоорганизованного населения. Основным признаком муниципалитетов является относительно децентрализованный характер их организации, причем широкие начала демократии существуют не в противовес государству. Муниципалитеты как система являются фундаментом демократического государства и политической системы общества и потому они являются составным элементом конституционного механизма государства. Степень же децентрализации власти в демократическом государстве может быть детерминированной объективными потребностями развития общества и государства, а на местном уровне должно быть столько «власти», сколько ее необходимо для жизнеобеспечения местных сообществ (территориальных общин, территориальных коллективов, громад, коммун, приходов и т. п.) и решение на местах общественно-значимых вопросов.

Таким образом, мы видим, что местное самоуправление — это публичная политическая негосударственная по своей природе самостоятельная форма осуществления народом своей власти — публичная власть территориального коллектива, или муниципальная власть. Нам видится местное самоуправление как система организации деятельности местных жителей на соответствующей территории, которая представляет собой совокупность разнообразных органов и институтов. Эта совокупность функционирует как единый целостный механизм, центральным, ведущим звеном которого является территориальный коллектив.

Насколько убедительными являются подобного рода размышления мы попытаемся доказать на примере конституционной регламентации местного самоуправления в Украине и Республике Молдова. Учитывая колоссальный прагматический потенциал конституционного регулирования общественных процессов, думается, что сравнительный анализ явных отличительных особенностей нормативной фиксации и форм практической реализации институтов муниципальной демократии в данных государствах при общем историческом прошлом и современном стремлении к строительству суверенного и независимого, единого и неделимого, демократического социально-правового государ-

ства, в котором человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются (ст. 1 Конституции Республики Молдова, ст. 1, 3 Конституции Украины), станет подтверждением институционализации и необходимости существования в демократическом обществе такого самостоятельного вида публичной власти как муниципальная власть.

Так, согласно Конституции Украины народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти, и через органы местного самоуправления (ст. 5), причем государственная власть осуществляется на принципах ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 6), а в соответствии со ст. 7 Основного Закона в Украине признается и гарантируется местное самоуправление. Такого рода конституционная регламентация позволяет сделать однозначный вывод о том, что органы местного самоуправления в Украине не входят в единый государственный механизм и, в силу этого, местное самоуправление можно рассматривать как отдельную форму реализации народом принадлежащей ему власти. Более того, в соответствии с Конституцией Украины первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий признается территориальная громада (ст. 140).

Определенным своеобразием отличается регламентация аналогичных отношений в Республике Молдова. Прежде всего обращает на себя внимание отсутствие в Конституции Республики Молдова нормы о признании, провозглашении и гарантировании государством местного самоуправления. Аналогичные нормы можно встретить в некоторых конституциях государств, возникших на пост-советском пространстве. Так, в соответствии со ст. 7 Конституции Украины и ст. 12 Конституции Российской Федерации в Украине и соответственно в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.

Во-вторых, Республика Молдова является по сути единственной из стран СНГ, Конституцией которой не предусматривается отдельного раздела, посвященного местному управлению и самоуправлению. Так, например, самостоятельные разделы, регламентирующие вопросы местного самоуправления, выделены в Конституции Беларуси (раздел V «Местное самоуправление»), Конституции Армении (глава 7 «Территориальное управление и местное самоуправление»), Конституции Казахстана (раздел VIII «Местное государственное управление и самоуправление»), Конституции Кыргызстана (глава 7 «Местное самоуправление»), Конституции Украины (раздел XI «Местное самоуправление»), Конституции России (глава 8 «Местное самоуправление»).

В-третьих, Конституция Республики Молдова, не оперируя такими категориями как «местное самоуправление» и «муниципальная власть», провозглашает принадлежность национального суверенитета исключительно народу Республики Молдова, «осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией» (часть первая ст. 2) и признает существование в Республике Молдова «публичных влас-

тей» (раздел III), среди которых называет «государственную власть» (часть вторая ст. 2), осуществляемую на принципах разделения и взаимодействия властей (ст. 6), а именно «единственную законодательную власть государства» — Парламент, исполнительную и судебную власти. Помимо того, Основной Закон Республики Молдова оперирует термином «публичное управление» (ст. 96, Глава VIII), руководство которым осуществляет Правительство. Разновидностью «публичного управления» выступает «местное публичное управление».

Таким образом, мы приходим к выводу, что в отличие от Украины, в Конституции которой не только провозглашается принцип признания и гарантирования местного самоуправления, но и проводится относительно четкое разграничение между государственной властью и местным самоуправлением, в Республике Молдова конституционная регламентация организации местной власти, ограничиваясь лаконичными формулировками, по сути не предусматривает каких-либо механизмов самостоятельного существования и функционирования муниципальной власти. Если концептуальную основу конституционной модели местного самоуправления в Украине составляет известная мировой муниципальной практике общественная теория, то в Республике Молдова в полном объеме реализована государственная концепция организации местной власти. Одновременно следует признать, что в целом подобный концептуальный подход не противоречит нормам Европейской Хартии местного самоуправления, подписанной Республикой Молдова 2 мая 1995 г. и ратифицированной 2 октября 1997 г.

Несмотря на существенное концептуальное отличие общественного и государственного подходов к местному самоуправлению в Украине и Республике Молдова, нельзя не отметить практической сложности абсолютного обособления и противопоставления государственной власти и местного самоуправления даже в условиях высокоразвитой муниципальной демократии в стремлении к достижению идеалов которой анализируемые государства делают лишь первые шаги. Государственные органы и органы местного самоуправления являются равными перед законом и в равной мере представителями народа в пределах предоставленных им полномочий. В соответствии с общей теорией систем и синергетики государственная и муниципальная власти находятся в определенной схеме связей и отношений. Они — составляющие единой системы — политической системы общества. В XVIII в. по понятным причинам народ боролся за обособление местного самоуправления от абсолютной власти монарха и его чиновников. Однако местное самоуправление, будучи частью власти в обществе, не может быть изолировано от государственной власти, представляющей общество. Местное самоуправление действует в целостной системе властных отношений и как часть целого. Поэтому в настоящее время мало кто настаивает на полном отделении первого от второго. Обе власти, по меткому определению В. Е. Чиркина, должны действовать «в концерте», а первая — в рамках законов и под управлением и контролем второй. Система как целое определяет основные качества ее элементов, а они не должны противоречить системным качествам [9].

Учитывая это, можно утверждать: права и свободы человека, а также их гарантии определяют содержание и направленность деятельности местного самоуправления в той же степени, как и деятельность государства. Здесь же можно отметить, что местное самоуправление, как автономия небольших территориальных единиц в рамках общих для всей политической системы государственно-организованного общества законов, означает не свободу со стороны государства, а свободу внутри его. Кроме этого, это означает, что местное самоуправление как одна из основ конституционного строя имеет источником своего существования не государственную, а конституционную волю народа, выступает в качестве фундаментального конституционного принципа, который устанавливает, признает и гарантирует управленческую независимость территориальных коллективов, а также создает условия для правотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности, направленной на осуществление данного принципа.

Как специфическая форма публичной власти местное самоуправление характеризуется, во-первых, наличием особого субъекта — территориального коллектива — местного сообщества, состоящего из физических лиц — жителей, которые постоянно живут, работают на территории села или добровольного объединения в объединенную общность 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 между собой территориально-личными связями системного характера. В Украине подобным субъектом на конституционном уровне признается территориальная громада — первичный субъект местного самоуправления, основной носитель его функций и полномочий (ст. 140 Конституции Украины; Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 г.). Конституция Республики Молдова упоминает о существовании «сообществ», от имени которых «на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей, местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения» осуществляется «публичное управление в административно-территориальных единицах» (п. 1–2 ст. 109 Конституции Республики Молдова).

Во-вторых, местное самоуправление занимает особое место в политической системе (в механизме управления обществом и государством). Местное самоуправление, его органы не входят в механизм государственной власти, хотя это и не означает его полной автономности от государственной власти. Взаимосвязь местного самоуправления с государством довольно тесная и находит свое проявление в том, что местное самоуправление и государственная власть имеют единый источник — народ, а также в том, что органам местного самоуправления могут предоставляться законом отдельные полномочия органов государственной исполнительной власти. Как абсолютно справедливо отмечает А. М. Лимонов, местное самоуправление как элемент политической системы общества свидетельствует тем не менее, что в стране рядом с интересами лица

и государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы, которые связаны с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные [10].

Такое специфическое положение местного самоуправления в политической системе и позволяет характеризовать его как самостоятельную (вместе с государственной) форму публичной власти — публичную власть территориального коллектива. В то же время местное самоуправление — не только публичная власть, а более сложный по своей внутренней структуре феномен, чем и объясняется его ценность как необходимого элемента гражданского общества, с одной стороны, так и инструмента развития и усовершенствование самого гражданского общества — с другой [11]. Собственно говоря, публично-властной институцией в местном самоуправлении выступает территориальный коллектив, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы и должностных лиц местного самоуправления.

Признание и гарантирование на конституционном уровне в Украине местного самоуправления (ст. 7), сопровождаемое становлением системы прав территориальных громад (раздел XI Конституции Украины), свидетельствует о стремлении четко разграничить государственные и муниципальные структуры в рамках единого механизма публичной власти. В Республике Молдова муниципальное управление, будучи институционально включенным в механизм публичного управления фактически в качестве подсистемы государственного управления на местном уровне, реализуется «местными советами и примарами», которые выступают «властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах». В соответствии с законом, местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел и городов (ст. 112 Конституции Республики Молдова).

В-третьих, местное самоуправление имеет ряд особенностей относительно объема, диапазона и правовой природы объектов своего влияния, значительная часть которых не характерна для других правоотношений. В целом поддерживая существующий в литературе широкий объектный подход к отношениям местного самоуправления [12], считаем, что основными объектами локальной деятельности территориальных коллективов являются прежде всего вопросы местного значения, то есть вопросы (дела), которые вытекают из коллективных интересов местных жителей — членов соответствующих местных сообществ, отнесенные конституцией, законами и уставом территориального коллектива к предметам ведения местного самоуправления, а также другие вопросы, которые не входят в компетенцию органов государственной власти.

Местное самоуправление, в отличие от государственной власти, должно заниматься преимущественно местными делами, не делая попыток принимать участие в решении государственных и региональных дел, если они не связаны с решением проблем местных. Государственная власть, в свою очередь, как бы ясно не осознавалась ее значимость для управления общественными делами, решает главным образом не проблемы отдельных лиц, а типичные ситуации.

Учитывать интересы отдельных лиц она способна лишь в связи с такими ситуациями. В связи с этим можно с полной уверенностью говорить, что правовая сущность местного самоуправления проявляется и реализуется в деятельности относительно установления, изменения и прекращения правовых отношений именно между субъектами системы местного самоуправления, то есть при взаимодействии субъектов местного самоуправления для реализации их функций и полномочий по вопросам местного значения. Именно во взаимодействии субъектов местного самоуправления между собой в ходе решения вопросов местного значения проявляется и реализуется сущность, неотъемлемые, детерминирующие, имманентные свойства местного самоуправления.

Данная характеристика муниципальной власти нашла свое адекватное отображение в конституционной регламентации местного самоуправления и территориальных коллективов в Украине и Республике Молдова. Так, в соответствии со ст. 140 Конституции Украины местное самоуправление признается как право территориальной громады «самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины». Также, в качестве основного объекта локальной деятельности субъектов местного публичного управления в Республике Молдова признаются «важнейшие вопросы местного значения» (ст. 109 Конституции Республики Молдова).

Исходя из названных субъектно-объектных характеристик, местное самоуправление (вне зависимости от концептуальной окраски) представляет собой отнюдь не государственное (в узком смысле этого слова), а общественное явление, которое порождено социальной средой, хотя и в политической системе общества местное самоуправление вплетено в ткань политико-административных и социально-экономических отношений и процессов, которые происходят в государстве. По своим сущностным признакам — генетическим, субстанциональным, динамическим — оно качественно отличается от государства.

Безусловно, было бы ошибочным и вредным абстрактное (вне зависимости от условий, места и времени) противопоставление «чистой» государственности «чистому» самоуправлению как абсолютного зла абсолютному благу. В социально-политической реальности такой дихотомии нет. Мировой опыт наглядно демонстрирует неизбежность сосуществования элементов собственно государственных с элементами самоуправляющимися. Причем они не просто в отдельности сосуществуют, а постоянно и плотно взаимодействуют, своеобразно дополняя друг друга. Однако об идентичности этих двух групп элементов говорить нельзя. Любая из них опосредствует особый вектор движения общественного организма. Государственность обусловлена центростремительными тенденциями, наличием у нее совместно с явлениями иерархизации, увеличением интегративно-субординационных связей в обществе и т. п. Самоуправление олицетворяет преимущественно совсем другую, центробежную тенденцию. Последняя находит свое проявление в процессах дифференциации, в фактах сепаратистского и автономистского характера [13].

Однако отмеченное противоречие, то есть единство и борьба центростремительной и центробежной тенденций, внутренне присущее политической систе-

ме общества, первоначально заложено в природу социума. Государство должно быть объективно заинтересованно в существовании системы местного самоуправления как подсистемы на мезоуровне социума (государство как территория, на которой в рамках государственных границ функционирует совокупность территориальных коллективов, и общество как адекватное отображение разнообразных и разноуровневых связей внутри и между территориальными коллективами, и собственно, политико-публичной организацией социума). Учитывая, что государственная власть не владеет в полной мере свободой, характерной для самоорганизованных систем (местного самоуправления) и несмотря на наличие суверенной власти, государство находится «в плену» своих специфических «сверхцентрализованных» задач и функций, для реализации которых она и создана. При этом остается неиспользованным колоссальный потенциал самоорганизации. Местное самоуправление, опосредствованное локальными репродукторами, и в силу специфики вопросов местного значения, имеет более оперативный характер [14].

Наряду с этим, нельзя не отметить и такой момент, как способность местного самоуправления играть в общественно-политической жизни страны роль интегрирующего фактора. Территориальные коллективы объективно заинтересованы в единстве и целостности государства, а в следствие этого — в крепкой политической системе общества. Лишь в этом случае они могут рассчитывать на то, что со стороны государства будут гарантированы незыблемость их статуса, возможность поддерживать на необходимом уровне равные социальные стандарты и правопорядок. Местное самоуправление, действуя четко на основе Конституции и закона, — крепкий барьер на пути центростремительных тенденций, которые могут повлечь за собой раздробление единой страны на суверенные княжества [15].

Резюмируя сказанное отметим, что вне зависимости от концептуального (общественного либо государственного) оформления местного самоуправления в пост-тоталитарных странах, стремящихся к построению демократического, социально-правового государства, необходимо сформировать систему местного самоуправления в его истинном значении как элемент не только политической системы общества и демократической государственности (в широком смысле этого слова), но и, прежде всего, гражданского общества. В отличие от государственной власти, которая не входит в гражданское общество, местное самоуправление является основным институтом гражданского общества, его системообразующим фактором. Поэтому следует оформить его юридически, верно решить проблему «вертикальных» отношений как внутри системы местного самоуправления, так и, прежде всего, между ней и органами государственной власти [16]. То есть местное самоуправление будучи самостоятельным видом публичной власти, вследствие разнообразия организационных форм и многогранности функциональных проявлений выступает как своеобразный «пограничный» институт между политической системой и гражданским обществом.

Муниципальная власть — это система властных отношений, которая реализует функции и полномочия территориальных коллективов. Муниципальная

власть выступает разновидностью не только общественной, но и публичной (совместно с государственной) власти, действует в рамках территориального коллектива, реализуется от его имени или непосредственно, или органами и должностными лицами местного самоуправления и основана на нормах права. Муниципальная власть — это форма общественного отношения, которое, в соответствии с нормами местного сообщества, деятельность одних субъектов, влияя на деятельность других, изменяет или стабилизирует ее в соответствии со своими целями в рамках общенациональной политики.

Таким образом, в Украине и Республике Молдова на конституционном уровне признается существование таких основных форм осуществления публичной власти, как непосредственная власть народа, государственная власть и власть муниципальная. Существование и самостоятельный характер непосредственной власти народа сомнений не вызывает. Конституционное размежевание государственной власти и местного самоуправления в Украине и Республике Молдова на две властные структуры имеет под собой не только теоретические соображения, а и практические основания. Каждый вид публичной власти в охарактеризованных странах владеет специфическими признаками, субъектно-объектными и функциональными характеристиками. В Украине муниципальная власть конституционализована как самостоятельная от государства публичная политическая власть территориальной громады, исходя из концептуальных позиций общественной теории местного самоуправления. В Республике Молдова местное публичное управление, основываясь на принципах местной автономии и децентрализации общественных служб, институционально вплетено в механизм государства. В то же время как в Украине, так и в Республике Молдова органы государственной власти наделены компетенцией в решении вопросов государственного значения, территориальные коллективы — местного.

Таким образом, мы видим, что местное самоуправление, вне зависимости от источника своей легитимации и правовой природы осуществляемых функций, является видом публичной власти, по своей природе и сущности одновременно выступает и формой самоорганизации жителей и их ассоциаций. Оно является мощным катализатором формирования гражданского общества, поскольку сознательное участие жителей в процессе образования достойных условий жизни на определенной территории оказывает содействие формированию в них ответственности за решение местных проблем, тем самым повышает их общую социальную и гражданскую активность. Кроме того, развитое в соответствии с традициями местное самоуправление может противостоять потенциально возможному возвращению к авторитаризму, установлению сбалансированного соотношения между государством и человеком.

Литература

1. Шаповал В. М. Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 2. — С. 45–53; Шульженко Ю. Л. Конституційний контроль в Росії. — М., 1995; Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государственного управления. — М., 1994 и др.

2. Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАІ України, 2002. — С. 11.
3. Автономов А. С. Избирательная власть. — М., 2002.
4. Так, например, в соответствии со ст. 206 Конституции Арабской Республики Египет, почта является пародной, независимой властью, осуществляющей свои функции в форме, признаваемой Конституцией и законом. См.: Сапронова М. А. Государственный строй и конституции арабских республик. — М., 2003. — С. 157–196.
5. Чиркин В. Е. О публичной власти: (Постановка проблемы) // Государство и право. — 2003. — № 10. — С. 8–15.
6. Борденок В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. — 2001. — № 12; Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. — 2000. — № 11; Шаповал В. Сутність місцевого самоврядування (питання теорії) // Муниципальный дух: новый этап развития: Материалы VII Всеукраїнських муниципальных слухавь (6–8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). — К., 2002; Чеботарев Г. П. Развитие конституционных основ местного самоуправления. — Тюмень, 1995 та ін.
7. Диденко А. А. Организационно-правовые формы местного самоуправления в России (1785–1917 гг.): Автореф... канд. юрид. наук: 12.00.01. — Белгород, 2002; Мальцев Г. В. О соотношении систем государственного управления и местного самоуправления // Государственное управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания. — Ростов н/Дону, 1993; Ораїх М. Самоврядні території в системі державного устрою України // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1993. — Вип. 1–2.; Постовой П. В. Муниципальное право России. — М., 1998 та ін.
8. Батапов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. — 2002. — № 2; Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муниципальная власть: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. — О., 2003; Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муниципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». — К., 2003; Белкин А., Ермиш А. О категориальных пределах местного самоуправления // Право и жизнь. — 1997. — № 11; Бялкина Т. М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. — 2002. — № 4; Светлова И. А. Местное самоуправление как политико-правовой институт в системе управления обществом и государством // Право и политика. — 2001. — № 6; Тимофеев Н. С. О некоторых современных аспектах государственной политики развития местного самоуправления // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 2001. — № 4 та ін.
9. Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. — М., 2002. — С. 145–146.
10. Лимонов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации. — М., 2002. — С. 4.
11. Бабичев И. В. Что такое местное самоуправление с точки зрения права // Местное право. — 2001. — № 6. — С. 7.
12. Муниципальное право України / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К., 2001. — С. 24–25.
13. Институты самоуправления: Историко-правовое исследование / В. Г. Графский, П. П. Ефремова, В. И. Карпец и др. — М., 1995. — С. 295–296.
14. Баймуратов М. А., Коссей В. С. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, инновационная деятельность. — О., 1998. — С. 14–15.
15. Институты самоуправления: Историко-правовое исследование. — М., 1995. — С. 298.
16. Баранчиков В. А. Муниципальное право. — М., 2000. — С. 58.