современный конституционализм и Муниципальная власть: концептуальные основы и факторы становления

Конституционализм как политико-правовая теория и практика становления и развития конституционного демократического государства и гражданского общества относится к тем фундаментальным ценностям мировой культуры, которые вырабатывались человечеством на всем протяжении своего развития. Теоретические истоки современного конституционализма заложены в юридико-правовых, философских, исторических, культурологических воззрениях мыслителей прошлого. Со временем они обогащаются, наполняются новым содержанием, перманентно развиваясь, отражают реалии современности.

С современных позиций конституционализм – это совокупность принципов, порядок деятельности и механизмов, которые традиционно используются с целью ограничения государственной власти. Пределы ограничения Конституцией государственной власти и гарантирования конституционных прав и свобод зависят, в значительной мере, от нашей веры в механизм конституционного регулирования и от активных действий органов государственной власти и местного самоуправления по реализации ее положений. Собственно говоря, вера в то, что конституционные нормы, принципы и ценности способны юридически ограничить государственную власть и нивелировать ее произвольное осуществление, которая воплощена в соответствующую научную теорию и соответствующую политическую и юридическую практику, называется доктриной конституционализма [1].

В широком понимании это явление охватывает теорию конституции, историю и практику конституционного развития той или иной страны, группы стран, мирового сообщества в целом. В узком понимании под конституционализмом понимается система идей и знаний о фундаментальных ценностях демократии: их система, формы выражения, методы и степень реализации, совокупность логических представлений о таком устройстве государства и общества, которое отвечает общепризнанным началам демократического развития, при этом "правовой аспект характеристики конституционализма связан с юридическим закреплением основных его идей в конституции" [2]. То есть, по сути, конституционализм это система представлений об общедемократической, общецивилизационной политико-правовой ценности государственно организованного общества.

Предпосылкой классического конституционализма являются конституционные идеи. Подобных идей очень много, поэтому обозначим наиболее важные. Во-первых, прежде всего конституционализм есть только там, где главное не в наличии текста Конституции (пусть и насыщенным демократическими институтами), а в глубоком уважении связи государства и общества правом, законом. Во-вторых, конституционализм заключается во внедрении в общественное сознание и бытие людей идеи высокого авторитета человеческой личности, уважения к её достоинству. В-третьих, конституционализм означает сознательное и реальное участие непосредственно народа в осуществлении функций власти, не просто наличие определенных государственных органов (парламента, президента, правительства), но и демократический порядок их формирования, общая подчиненность интересам народа деятельности этих органов. В-четвертых, конституционализм – это и наличие механизмов защиты прав и свобод граждан, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, образование и участия в публичных делах общественных объединений. В-пятых, конституционализм – это общественное сознание, построенное на сознательной убежденности в необходимости и пользе институтов власти и законов, которые их оформляют, возможности достижения социальной справедливости и защиты обоснованных интересов с помощью своих действий и шагов власти, основанных исключительно на нормах права [3].

Представляется, что в наибольшей степени аккумулирует в себе выше перечисленные ценности конституционализма теория и практика местного самоуправления. В тоже время, местное самоуправление, выступая в качестве самостоятельного вида публичной политической власти, является одним из наиболее эффективных детонаторов формирования классического конституционализма в демократическом государстве.

Следует отметить, что вопрос о характере власти, осуществляемой в рамках местного самоуправления – один из наиболее дискуссионных в современной конституционно-правовой науке. Можно привести десятки определений и позиций, авторы любой из которых акцентируют внимание на разных аспектах феномена местного самоуправления, подчеркивают те или иные ракурсы и проявления данного общественно-политического явления, отмечая его роль и значение в процессах формирования современного конституционализма, гражданского общества и правового государства.

Однако единственное в чем проявляют солидарность между собою исследователи, это то, что наиболее оптимально феномен местного самоуправления можно осознать, если рассматривать его через призму взаимоотношений с государством и государственной властью. Ведь вопрос об отношении территориальных коллективов (общин, местных сообществ) к государству и формы их взаимодействия актуализировался именно с появлением первых государств. Именно взаимоотношение местного самоуправления с государством, формирование цивилизованных форм их взаимодействия, оптимальное обеспечение в процессе реализации государственной власти и местного самоуправления прав человека и гражданина, является индикатором конституционности того или иного государства, а, следовательно, важнейшим каналом формирования конституционализма.

Общеизвестно, что самоуправление 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 (вольные города, которые жили по магдебургскому праву), буржуазной государственности (городское и земское самоуправление, областная автономия), развиваясь не только как властное учреждение, а и в виде профессиональных ассоциаций (ремесленные цеха, купеческие гильдии, союзы), университетского самоуправления (студенческие братства, факультеты "свободных искусств", "нации-землячества"), в рамках церкви (религиозные, монастырские, приходские братства) и сыграли решающую роль в формировании принципа гомруля – собственно говоря, принципа местного самоуправления, который вобрал в себя соединение разноуровневых интересов (центра и мест), учет разноплановых интересов индивидов (территориального коллектива) и их соотносимость с интересами всего государства в целом [4].

С появлением государства роль территориальных коллективов в социальной системе постоянно менялась. Если до момента появления государства все функции жизнедеятельности социума обеспечивались внутренними возможностями территориальных коллективов, то с его образованием функции местных сообществ (или их часть) были взяты (иногда насильно захвачены) государством. При этом территориальный коллектив, будучи частью общества как социальной системы и носителем его интересов, при взаимодействии с государством частично представляет эти интересы, то есть интересы общества в целом.

Основным содержанием исторического процесса становления и развития местного самоуправления стал поиск устойчивого равновесия между территориальным коллективом и государством. Как свидетельствует исторический опыт, большинство государств обладают устойчивой тенденцией к ограничению самостоятельности территориальных коллективов, снижая тем самым интерес к общим действиям из благоустройства территории. По сути, это означает, что местное сообщество перестает быть дееспособным организмом, так как лишается самого важного признака – наличия интереса в решении вопросов собственного жизнеобеспечения. В конечном счете, территориальные коллективы превращаются в сообщества с аморфными политическими, социально-психологическими, территориальными, экономическими границами (по сути – в часть населения страны), которые не имеют собственных (осознанных) коллективных интересов по обеспечению жизнедеятельности, а, вследствие этого – утрачивают какую-либо мотивацию для взаимодействия и сотрудничества по этому поводу с другими субъектами, в том числе с государством.

Оторванность населения от участия в управлении государственными и общественными делами ярко продемонстрировал путч в СССР в 1990 году. Народ не вышел на защиту советской представительной системы. Известно, что форма реализации власти может длительное время существовать только при условии, если народ ее признает и защищает. Он способен защищать только ту власть, которая принадлежит ему. В отчуждении народа от какой-либо власти значительную роль сыграл советский режим. За 70 лет его существования население приучили повиноваться, а не решать дела. Это привело к формированию устойчивого синдрома потребительского поведения, равнодушия и пассивности, которые ярко проявляются в современных условиях. Кроме того, потеря социальных связей и традиционных ценностей, дезориентация населения в постоянно изменяемом окружении на фоне противоборства разных сил на политической арене, значительное снижение уровня жизни населения не смогли не повлиять на активность населения в решении вопросов местного значения и его участие в политических процессах [5].

Следует отметить, что патерналистская забота государства по отношению к жителям каждого населенного пункта в советские времена отнюдь не сформировало у них ощущения протеста против засилья государства, а скорее наоборот. Люди привыкли к тому, что за все вопросы необеспечения их социального и материального положения может нести ответственность государство. Таким образом, проблематичность развития местного самоуправления заключается не в создании преград этому со стороны государственных органов, а, скорее, в не восприятии этой идеи со стороны населения. Именно здесь находится главная точка возрастания, из которой может развиться здоровая ветвь местного самоуправления; именно на этот аспект должны быть направленные усилия законодателя [6].

Исторический опыт также наглядно демонстрирует, что процесс развития, при котором государство последовательно ограничивает самостоятельность местных сообществ, непременно заканчивается социальной катастрофой, иногда даже революцией, и изменением государственного строя. Причем чем жестче режим, тем более свобод получают (стремятся получить) граждане и местные сообщества в результате этой революции. Первоначальная причина этого – отсутствие в необходимом объеме гражданских свобод и исключительных полномочий у территориальных коллективов создает предпосылки для зарождения и развития государственного кризиса с возможным изменением государственного строя. То есть, с одной стороны, государственная политика в области местного самоуправления и характер моделей его взаимодействия с государством представляет собой постоянное изменение относительной свободы и ограничений, а, с другого – местное самоуправление выступает непременным условием устойчивого развития демократического государства и конституционализма. Детерминирующим фактором, приведшим современную государственность в Украине, как и в большинстве постсоциалистических странах к глубокому кризису, следует признать игнорирование гражданских свобод, локально-территориальных интересов и отсутствие на протяжении длительного времени института местного самоуправления на их территории. Поэтому всестороннее признание государством интересов местных сообществ, их гармонизация с государственными интересами, становление и развитие института местного самоуправления должно стать приоритетной целью государства.

Так же следует отметить, что такая гармонизация интересов обнаруживается не только в условиях положительной реализации муниципальной власти, но и в экстраординарных условиях ее осуществления. Представляется, что в случае пренебрежения одним из элементов, которые составляют систему интересов муниципальной власти и в своей совокупности отображают принцип гомруля, сама система местного самоуправления, муниципальная власть, испытывает отрицательные управленческие импульсы как внутри себя – в виде потери интереса, мотиваций структурных единиц, которые составляют территориальную и прочие 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.

Из вышеуказанного вытекает важное 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 мезоколективы людей (трудовой коллектив предприятия, учреждения, организации; локальные ассоциации индивидов, образованные по разным признакам; субъекты межличностного общения; в конце концов, сам территориальный коллектив, местное сообщество) – жителей определенной территории, объединенных едиными интересами, которые носят коллективный характер.

Относительно этого муниципальная власть имеет системные свойства: она сама формируется территориальным коллективом из его же членов; она отображает, продуцирует, предохраняет и защищает интересы, права и свободы членов территориального коллектива и компетенционные полномочия органов, образованных им; она обладает структурообразующими свойствами, то есть функционирует извне в виде системы органов местного самоуправления и организационно-правовых форм деятельности самого территориального коллектива; в результате ее функционирования получается локальная сфера социального управления, которое совпадает с территориальными границами, в рамках которых действует местное сообщество [7].

Все указанное убедительно подтверждает, что существование местного самоуправления, его эволюция органически связаны с проблемами власти, важнейшими квалифицирующими характеристиками которой является то, что, во-первых, такая власть, без сомнения, является публичной властью, во-вторых, она отличается от публичной государственной власти важными демократическими свойствами, в-третьих, она является муниципальной властью. Следовательно, местное самоуправление – это самостоятельная 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 местное сообщество. Это самостоятельная и независимая от государства форма организации публичной власти территориального коллектива, которая обеспечивает решение местными жителями непосредственно или через органы и должностных лиц местного самоуправления вопросов местного значения.

Аргументируем это тем, что в демократическом государстве народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это дает основание сделать следующие выводы: органы местного самоуправления не входят в единый государственный механизм; государственные органы и органы местного самоуправления являются равными перед законом и в равной степени являются представителями народа в границах предоставленных им полномочий. Учитывая это, можно утверждать: права и свободы человека, а также их гарантии определяют содержание и направленность деятельности органов местного самоуправления в такой же степени, как и деятельность государства.

Здесь же можно отметить, что местное самоуправление, как автономия небольших территориальных единиц в рамках общих для всего государственно-организованного общества законов, означает не свободу со стороны государства, а свободу внутри нее. Кроме этого, это означает, что местное самоуправление как одна из основ конституционного строя источником своего существования имеет не государственную, а конституционную волю народа, выступает в качестве фундаментального конституционного принципа, который устанавливает, признает и гарантирует управленческую независимость местных сообществ, а также создает условия для правотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности, направленной на его осуществление.

Как специфическая форма публичной власти местное самоуправление характеризуется, во-первых, наличием особого субъекта – местного сообщества – территориальной общности, состоящей из физических лиц – жителей, которые постоянно живут, работают на территории села, поселка или города, непосредственно или через сформированные ими муниципальные структуры решают вопроса местного значения, имеют общую коммунальную собственность, владеют на данной территории недвижимым имуществом, платят коммунальные налоги и связанны между собой территориально-личными связями системного характера.

Во-вторых, местное самоуправление занимает особое место в политической системе общества (в механизме управления обществом и государством), что свидетельствует о том, что в стране помимо интересов личности и государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы, которые связаны с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности население. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные.

В-третьих, местное самоуправление имеет ряд особенностей относительно объема, диапазона и правовой природы объектов своего влияния, значительная часть которых не характерная для других правоотношений. Такими объектами выступает публичная власть; права, свободы и обязанности человека и гражданина; вопросы местного значения; функции (направления и виды деятельности) субъектов местного самоуправления; объекты коммунальной собственности; местные бюджеты, доходы местных бюджетов, местные налоги и сборы, местные займы и т.п. Но основными объектами локальной деятельности территориальных коллективов выступают, прежде всего, вопросы местного значения, то есть вопросы, которые вытекают из коллективных интересов местных жителей – членов соответствующего территориального коллектива, отнесенные Конституцией, законами и уставом местного сообщества к предметам ведения местного самоуправления, а также другие вопросы, которые не входят в компетенцию органов государственной власти. Правовая сущность местного самоуправления проявляется и реализуется в деятельности относительно установления, изменения и прекращение правовых отношений именно между субъектами системы местного самоуправления, то есть при взаимодействии субъектов местного самоуправления для реализации их функций и полномочий по решению вопросов местного значения. Именно во взаимодействии субъектов местного самоуправления между собою в ходе решения вопросов местного значения проявляется и реализуется сущность, неотъемлемые, детерминирующие, имманентные свойства муниципальной власти.

То есть реальным физическим условием самосохранения и саморазвития муниципальной власти является выполнение именно той функции, ради которой система местного самоуправления создается – решение вопросов местного значения. Таким образом, основным объектом муниципальной власти как системы выступает решение вопросов, которые представляют интерес для жителей – членов территориального коллектива, который выступает как подсистема-система в макросистеме (местное сообщество – местное самоуправление – муниципальная власть – публичная власть) [8].

Исходя из названных субъектно-объектных характеристик, муниципальная власть представляет собой отнюдь не государственное (в узком смысле этого слова), а общественное явление, которое продуцируется социальной средой, хотя и в государственно организованном обществе местное самоуправление вплетено в ткань политико-административных и социально-экономических отношений и процессов, которые происходят в государстве. По своим сущностным признакам – генетическими, субстанциональным, динамическим муниципальная власть качественно отличается от государственной власти.

Наиболее рельефно феноменологию взаимосвязей муниципальной и государственной власти иллюстрирует механизм реализации прав и свобод человека и гражданина. Доказано, что именно в обеспечении реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина наглядно проявляется деятельность политической системы и ее субъектов. Именно благодаря этой системе в обществе права и свободы должны превращаться из возможностей в действительность. Ведь признание государственной властью прав человека – не абстрактный факт, не умозрительное утверждение, а официальная акция, которая находит свое подтверждение в политическом курсе государства, его правовой политике, публичных заявлениях должностных лиц о приверженности соответствующей идеологии. В правовом, демократическом, социальном и экогуманистическом государстве права человека, с одной стороны, образуют самостоятельное направление общенациональной политики, а с другой – пронизывают как цель, ценность и принцип все остальные виды государственной политики – экономическую, социально-культурную, военную, международную и т.п. [9].

Следует учитывать, что на уровне местного самоуправления, в границах местного сообщества, находят проявление и реализацию преобладающая часть прав и свобод человека и гражданина. Цивилизационная роль прав и свобод человека проявляется прежде всего в упорядочении политических, экономических, социальных и иных общественных отношений, обеспечении автономии и свободы личности и его ассоциаций – территориальных коллективов. Потребность в общепризнанном порядке и справедливости закономерна для любого социума, в том числе и такого локально организованного социума которым является местное сообщество. Право и права человека устанавливают определенные нормы поведения людей, которые не должны нарушаться, чтобы не возникало конфликтов и ущемления прав и свобод других членов общества. Поэтому права человека выражают общий масштаб и равную меру свободы и ответственности.

Права человека как феномен мировой культуры отражают жизнь человека в особом качественном состоянии, связанном с утверждением в общественном сознании и практике идеи свободы личности. При этом по-настоящему свободным человек в политической системе ощущает себя лишь в механизме муниципальной власти. Именно местное самоуправление фиксирует в себе политические, экономические, духовно-моральные ценности и социальные достижения человечества в любой области политической системы и общественного развития.

В заключение отметим, что реальность, дееспособность, системный характер муниципальной власти, ее взаимосвязей с государственной властью и другими институтами политической системы общества объективно зависит от факторов и условий становления этого вида публичной власти. Местное самоуправление возникает не сразу в виде системы, а сначала в виде определенных предпосылок, объективных факторов, которые формируются при благоприятных условиях. Историческое развитие муниципальной власти – это продолжительный, растянутый во времени и пространстве процесс, который состоит из совокупности исторических этапов, которые сменяют друг друга. Хронологические рамки этих этапов в значительной мере носят условный характер. Между тем критериями их выделения служат резкие, переломные моменты в развитии государственности и институтов публичной власти, которые вызваны совокупностью общегосударственных и региональных, внутренних и внешних, политических, экономических, социальных, культурных, экологических и других тенденций и процессов, которые детерминируют возможность возникновения, признания и развития местного самоуправления. Глубина, размах и частота преобразований в местном самоуправлении вообще синхронны процессам взлётов и кризисов государственности, изменениям в системе публичной власти и социально-экономической сфере страны, учитывая, что в местном сообществе, – низовом звене общества, – в той или другой степени отражаются и действуют общие общественные законы.

Взлеты и кризисы конституционализма и государственности в каждом отдельном государстве коррелируют с процессами трансформации природы местного самоуправления, развитием соответствующих теорий, модифицируя взаимоотношения муниципальной власти с другими субъектами и институтами политической организации общества. Исследование таких взлетов и кризисов позволяет осознать причины трансформации этих взаимоотношений, понять причины и следствия разновекторного политико-правового отношения государственно-организованного общества к местному самоуправлению и муниципальной власти.

Диалектика украинского варианта местного самоуправления свидетельствует, что возникновение институтов муниципальной демократии и самоуправления, как непременных атрибутов конституционной государственности и гражданского общества, постепенное формирование городского права, а также сохранение длительное время непосредственной демократии и самоуправления в значительной степени детерминировало возникновение государственности в украинских землях и формирование своеобразной модели отечественного конституционализма и муниципализма. Вместе с тем, детонируя возникновение государственности, местное самоуправление всегда носило конкурентный, иногда оппозиционный или даже протестный характер в отношении государственных структур. В условиях политической реакции и государственного кризиса, как свидетельствуют, например, петровские реформы в Российской империи, опыт советской России, местное самоуправление как независимый от государства институт, всегда насильственно трансформировалось в разновидность государственного управления.

Опыт истории объективно свидетельствует, что движение общества к формированию муниципальной власти – длительный и сложный, по крайней мере двусторонний, процесс. На этом пути немало преград в виде сопротивления бюрократизированной прослойки аппарата государственной власти, пассивности или неопытности широких слоев населения, практических ошибок, которые осуществляются в ходе образования и функционирования самоуправленческих структур, что подрывает привлекательность и убедительность самого процесса. Гражданское общество должно внимательно контролировать и регулировать свой путь к муниципальной власти, используя при этом инициативу мест и правовой закон, взаимодействие науки и практики, традиции и новации.

конституционализм власть муниципальный самоуправление

Литература

1. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – К., 2001. &ndash; С. 133.

2. Богданова Н.А. Конституционное право. – М., 1994. – С. 31.

3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 2000. – С. 230.

4. Баймуратов М.О., Григор’єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. – Одеса, 2003. – С. 30.

5. Онохова В.В. Обеспечение реализации муниципальной демократии в современных условиях // Сибирский юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 28.

6. Уваров А.А. Об особенностях развития и нормативно-правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 4. – С. 35.

7. Баймуратов М.О., Григор’єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. – Одеса, 2003. – С. 38.

8. Глухарева Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). – М., 2003. – С. 267.