



О НЕГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРИРОДЕ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Артур ЦОГЛА,

соискатель кафедры конституционного права и сравнительного правоведения юридического факультета
Ужгородского национального университета

Summary

This contribution analyzes the non-state nature of the territorial communities. The determinants of development and elaboration of the nature of the communities are investigated, as well as scope of their functions. The possibility of institutionalization of communities is explained, depending on the type of relationship between the state and local communities. Thus, depending on the form of state regime, the community could be either a continuation of the state and be properly governed by the state, or could have private nature and together with the government coordinate efforts in order to achieve common interests. The comparative analysis of impact of local self-government theories on development of territorial communities is made.

Key words: local community, local government, non-state nature.

Аннотация

В статье осуществляется анализ негосударственной природы территориальной общины. Исследуются детерминанты развития и формирования природы общин, содержание их деятельности. Обоснована возможность конституирования общин в зависимости от типа взаимоотношений государства и локальных сообществ. Так, в зависимости от формы государственного режима община может быть либо продолжением государства и соответственно подчиняться ей, или может иметь частноправовой характер природы и координировать усилия с государством ради достижения общих интересов. Осуществлен сравнительный анализ влияния теорий местного самоуправления на формирование территориальных общин.

Ключевые слова: территориальная община, местное самоуправление, негосударственная природа.

Постановка проблемы. На современном этапе глобализации все больше государств сталкиваются с проблемой эффективности государственного аппарата, который не способен своевременно и качественно решать насущные вопросы, стоящие перед ним. Поэтому государство пытается часть функций делегировать субъектам частноправовой сферы, проводить политику децентрализации и деконцентрации в пользу местного самоуправления. В зависимости от понимания природы территориальной общины государство конституирует последнюю или как подчиненную единицу, или как автономное образование с ограниченным суверенитетом, и широким содержанием прав и обязанностей. Соответственно, община, которая имеет более широкий круг полномочий, может динамичнее исполнять задачи и функции, которые заложены в ее основе.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что вопрос о государственной или негосударственной природе общин является дискуссионным в течение веков исследований. Сторонники, противники и те, кто пытается совместить две позиции, не могут прийти к общему знаменателю, который бы удовлетворял всех.

Состояние исследования. На сегодняшний день проблема природы территориальной общины исследована многими учеными. В частности, ее в своих работах исследовали такие ученые, как Панейко Ю., Коваль Г.В., Кравченко В.В., Абасов Г.Г., Батанов О.В. и др.

Целью и задачей статьи является исследование негосударственной природы локальных общин. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка исследовать природу территориальной общины через детерминанты которые ее формируют в их единстве и системности, сравнить позиции ученых через призму теоретического обоснования и практической реализации разных концепций.

Методы и использованные материалы. Были использованы такие методы, как метод анализа, синтеза, сравнительно-правовой метод, исторический метод, логически-формальный метод. В статье использованы монографии, статьи, законы.

Изложение основного материала. При построении системы местного самоуправления любой законодатель исходит из роли, места общины в жизни государства и общества. Так в зависимости от понимания социально-экономической, правовой природы общества

и ее степени автономности можно выстраивать континентальную или англосаксонскую систему местного самоуправления. То есть теоретическое обоснование общины помогает выстроить определенную условную модель и конституировать ее.

Теории местного самоуправления концентрировались вокруг формирования взаимоотношений общества и государства. Глевацкая Н.М. отмечает, что вся наука о самоуправлении ведет свое начало от попытки решить проблему: имеет ли общество отдельную, отличную от государства власть, является ли она независимой от государства публично-правовой корпорацией или прочно включена в государственный организм и выполняет только функции органа государства [3]. В.М. Тупицын тоже поддерживает такую дилемму и отмечает, что характер явления местного самоуправления до сих пор не определен: или это локальное проявление государственной власти, или институт природа которого существенно отличается от государственной.

Данный вопрос является комплексным и нельзя найти объективную истину с помощью единичного анализа и оценки отдельных политически-правовых, экономических или социокультурных фактов. Существует устойчивая



взаимосвязь обстоятельств и фактов, влияющих на природу локальных сообществ, поэтому только комплексный анализ помогает в развязании данного круга вопросов.

Политически-правовая дилемма раскрывается в противостоянии демократических политико-правовых концепций и недемократических. Любой недемократический политический режим воспринимает децентрализацию функций и деконцентрацию полномочий, как угрозу своему существованию. Он пытается сузить возможности общин, принимать решения и централизовано администрирует государственную территорию. Это предполагает конституирование жесткой централизованной вертикальной иерархии, в которой общины структурные элементы единой системы, а не автономные образования. Производным от такого восприятия локальных общин образована в том числе и континентальная система местного самоуправления. Так, Ф. Хайек при анализе правопонимания обнаруживает два основные политико-правовые течения, которые влияют на формирование правовой системы и как следствие системы местного самоуправления: континентальную и англосаксонскую. Первая, по его мнению, выстраивается на основе конструктивистского рационализма, вторая на основе критического рационализма. С точки зрения конструктивистского рационализма, чтобы социальное планирование было успешным, политическая власть должна иметь дискреционные полномочия по организации и планированию всей социальной активности. Поскольку результат свободных действий человека непредсказуем и является препятствием для рационального планирования, то их свобода должна быть ограничена, государство не может признать существование автономной сферы, в которой индивид принимает свое свободное и окончательное решение, преследуя свои личные интересы и желания. Англосаксонская система создана на основе критического рационализма. Ее правовые архитектуры исходят из того, что индивидуальный разум несовершенен и ограничен в своих возможностях, поэтому человек частично рационален. Попытки контролировать социальные процессы с помощью разума могут иметь лишь

очень ограниченный успех. Разум может лишь способствовать улучшению, корректировке спонтанно сложившихся социальных институтов. Исходя из этого, ни один человек или группа людей не могут знать всего необходимого для сознательного целенаправленного социального планирования. Отсюда вывод: роль государства, возможности государства для принуждения должны быть ограничены [6, с. 69]. Таким образом, континентальные системы местного самоуправления более централизованы, а общины менее самостоятельны.

Экономическая дилемма раскрывается в противостоянии либералов и консерваторов (например, физиократы и абсолютисты в Франции, которые отстаивали свободное, и соответственно централизованное полицейское государство), что в дальнейшем повлияло на формирование философско-правовых концепций физиократов и картезианцев. Борьба либералов против абсолютизма происходила за реализацию принципа невмешательства полицейского государства в национальную и международную экономику, в том числе в экономической сфере общин. Физиократы боролись за реализацию естественных прав индивида и общества [9, с. 29-30]. Экономическая самостоятельность общин, наделяет их определенным условным «экономическим суверенитетом». Экономическая независимость от центральной власти (монарха-суверена) приводит к борьбе за политическое доминирование, за возможность контроля и перераспределения ресурсов. Таким образом, контролируя экономическую сферу общин, власти ограничивают возможность экономической и политической борьбы. Весьма показательно, что в Украине при реализации права на местное самоуправление на протяжении всех лет независимости ни одна политическая сила не изменила систему финансово-экономического перераспределения. Общины не могут самостоятельно формировать свои бюджеты из собственных поступлений. Бюджеты общин формируются централизованно и перераспределяются центральной властью. В законе «О местном самоуправлении» отмечается, что районные и областные советы утверждают районные и областные бюджеты, формируемые

из средств государственного бюджета для их соответствующего распределения между территориальными общинами. Однако составление и выполнение районных и областных бюджетов осуществляют государственные администрации в соответствии с бюджетным кодексом Украины [1]. Таким образом, общины экономически зависимы от политической воли (целесообразности) центральной власти.

В контексте социокультурного подхода, по мнению А. Касперовича, как индивид, так и сообщество в определенном смысле являются первичными субъектами, но первичность эта имеет различную природу. Индивид первичен как источник всякой активности, в том числе социальной и культурной, а сообщество, к которой он принадлежит, в решающей степени определяет содержательную сторону активности ее индивидов [10].

Государство может либо вертикально подчинить себе локальные сообщества, либо действовать посредством горизонтальной связи координации усилий. В первом случае государство применяет силу принуждения для того, чтобы подчинить себе человеческие сообщества. В таких условиях действует теория насилия, согласно которой, одно сообщество субъектов подчиняет себе другое. На основе такого понимания общества была создана государственная теория местного самоуправления. Как отмечает В. Кравченко, государственная теория рассматривала местное самоуправление не как автономную форму публичной власти, естественное право территориальной общины на самостоятельное решение вопросов местного значения, а как одну из форм организации местного управления, то есть как один из способов децентрализации государственной власти на местном уровне. Соответственно, все полномочия территориальной общины, ее органов своим источником имеют государственную власть [7, с. 387-388].

В случае координации усилий применяется договорная теория происхождения государства. В догосударственный период истории люди жили в таких сообществах, как: семья, род, племя. Протополисы как квазигосударственные образования являются первыми примерами первичности сообществ.



ществ относительно государственного образования. Фукидид и Павсаний отмечали, что полис, как государство, невозможно без экономической, политической и социальной консолидации, т. е. без формирования сообщества граждан. Как пример Фукидид считал Спарту. Однако он считал такие полисы политически неполноценными и варварскими. Известное греческое выражение «город – это люди, а не стены и корабли» принадлежит также Фукидиду. Софокл обращал внимание, что полис – это объединение граждан. Геродот и Алкей считали, что полис хоть и был государственным образованием, но самое главное – это то, что он был сообществом граждан, представляющим этот полис. То есть они воспринимали полис как суверенное сообщество граждан, которое опирается на город и воплощает в себе государство [14, с. 52]. Для Аристотеля полис – это прежде всего коллектив определенным образом организованной общности людей [8, с. 106]. Гнейст считал, что правовой статус общества является результатом нормотворческой деятельности государства, которое конструирует свои территориальные образования. Он отрицал догосударственный характер правосубъектности общин согласно общего права [9]. Однако государственное конструирование, легитимизация сообществ является абстрактным понятием, поскольку конституционные нормы выдает не государство, а власть государства от имени суверена. В случае монарха как суверена (государство – это я – Людовик XIV) этот тезис является верным. Однако в случае, когда сувереном в государстве являются граждане, то этот тезис теряет смысл. Так, для этого уместен другой пример современного становления государств в условиях договорной теории. Если интерпретировать законодательные полномочия парламентов как порождение народного суверенитета, при котором люди через своих представителей выражают суверенную волю, то отсюда также следует, что территориальное сообщество возникает не после создания государства и не до его существования, а при заключении общественного договора и основания государства. Этой позиции придерживался Алексис де Токвиль. П.В. Волвенко придерживается позиции, что община возникла в

результате общественного договора. Так, он отмечает, что общественное соглашение объясняет и морально обосновывает возникновение общины и государства, а также отправной морально-правовой принцип, который определяет суть отношений между властью и обществом [2, с. 35].

Поэтому, как все люди равны между собой, так равны государство и общины, как индивиды образуют государство и превращаются в граждан и таким образом членов публично-правового сообщества, так индивиды образуют территориальную общину и становятся членами (условными акционерами) частноправового сообщества. Поэтому государство не владеет первичной природой относительно сообществ, которые его образуют. Она лишь их продолжение. Не существует дуализма природы общества, существует дуализм правосубъектности индивида как субъекта частноправовых правоотношений и публично-правовых, как жителя локального сообщества, и гражданина. Община как сообщество индивидов с их неотъемлемыми, естественными правами выступает лицом частноправовой сферы, самостоятельным, первичным субъектом.

Критики такого понимания природы общества или отвергают ее негосударственное понимание или замечают, как М. Орзих, что она имеет двойную природу. Он добавляет, что современные теории и практика становления и развития местного самоуправления в различных странах мира показали, что очень сложно однозначно определить природу местного самоуправления. В частности, довольно таки сложно выделить собственно местные дела, которые отличались бы от общегосударственных. Функции местного самоуправления имеют как частноправовой, так и публичный характер. Все это свидетельствует, как говорит он, о том, что местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования, что отражено в современных толкованиях этого понятия. Все это заставляет его считать, что в природе местной власти одновременно сочетаются две основы: общественная и государственная. Такой синтез государственного и общественного в самоуправлении очень важен для сообщества [11].

Однако достаточно ли оснований, анализируя содержания функций государства и местного самоуправления, для того, чтобы называть природу последнего государственной, вопрос спорный.

Так, к примеру, с середины прошлого века возникла тенденция передачи части функций вооруженных сил и служб безопасности государства частным военным и охранным компаниям, а современные государства все чаще отказываются от части функций, которые считались присущими им, в частности в сфере образования, медицины, пенсионного обеспечения. Государства делегируют свои исключительные функции применения силы принуждения: частной полиции, частным тюрьмам, частным судебным органам, частным судебным исполнителям. В некоторых странах даже финансовая система контролируется фактически частным центробанком, который наделен функцией эмиссии денежной единицы. В связи с большим ростом бюджетного дефицита некоторые города в странах Запада передают функции полиции частным охранным предприятиям. По рекомендациям Совета Европы относительно форм деятельности полицейских структур выделяется, в частности, частная полиция [5, с. 178]. Это фактически существующие охранные подразделения [12, с. 12]. Сегодня уже функционируют частные тюрьмы в США, Великобритании, негосударственные службы безопасности в Германии, Франции, Финляндии, США [4, с. 191]. Поэтому при условии, что делегирование функций, полномочий, выполнение возложенных на государство задач является фактом или признаком, который обосновывает наличие государственной природы таких субъектов частного права, они бы считались субъектами публичного права. Однако этого не происходит. Нельзя говорить, что исполнение тех или иных функций делает природу одного сообщества вторичной к природе другого. Вышеуказанные правоотношения устанавливаются в рамках частноправовой сферы. Государство и субъект права, который по содержанию выполняет функцию или полномочия фактически государственного органа таковым не является и не теряет своего статус-



са лица частного права, а взаимосвязь поддерживается путем применения договорных правоотношений. Частная полиция, армия или пенитенциарный орган, или частные судебные исполнители являются носителем публичных властных полномочий, но остаются одновременно лицом частного права. Другой распространенный пример, в том числе в странах СНГ, ЕС – третейские суды. Третейские суды в системе правосудия являются коммерческими квазисудебными образованиями, субъектами частного права, которые не входят в систему государственных судебных органов, но их решение имеют юридическую силу, как и решения других органов судебной системы. Сейчас зарубежный опыт свидетельствует, что третейское разбирательство по праву становится институтом, способным эффективно конкурировать с государственной монополией на осуществление правосудия в гражданских и хозяйственных спорах, поэтому предприниматели часто предпочитают обращаться в негосударственные суды. Например, только в США около 80% всех частных споров в предпринимательской сфере рассматриваются с помощью негосударственных арбитров или посредников [13, с. 3]. Таким образом, признание за одними субъектами частного права естественной теории, а за другими нет – является дискриминационным и обосновывается через политический контроль над общинами, и / или с целью перераспределения ресурсов. Собственно, это и есть пример влияния политических и экономических детерминант. Все приведенные факты являются признанием возможной спорности или иррациональности тезисов о сочетании в таком субъекте, как территориальная община, дел государственных и общественных. Общество, как и любое лицо частного права, может выполнять данные делегированные функции, полномочия на договорных началах. И особенно такая логически-правовая конструкция представляется легитимной, при условии применения договорной теории происхождения государства.

Выводы. Таким образом, исторически территориальная община как сообщество людей первично по отношению к государству как сообществу

граждан. Поскольку любое ограничение свободы и социальной активности в долгосрочном периоде приводит к тем или иным формам авторитаризма и является фундаментальной основой для недемократических форм правления, то демократическое государство при конституировании правового статуса территориального сообщества должно принимать его природу как негосударственную. Для демократических государств, в среднесрочных и долгосрочных периодах развития, необходимо конституирование теории свободной общины с ее пониманием негосударственной природы общин. Мы должны понимать, что между теорией насилия и договорной теорией существует тонкая рациональная мембрана, и в зависимости от целей группы лиц, именуемых представителями народа, обладающих властными полномочиями, может происходить то или иное направление развития государства и его правовой системы.

Список использованной литературы:

1. Про місцеве самоврядування : Закон України від 17.09.2013 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Волвенко П.В. Поняття конституції у працях Е. Берка, С.Т. Колріджа, А. Дайсі / П.В. Волвенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 1. – С. 34-39.
3. Глевацька Н. М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України / Н. М. Глевацька // Наукові праці КНТУ. – 2009. – № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/PORTAL/natural/Npkntu_e/2009_15/stat_09/16.pdf.
4. Длугопольський О. В. Особливості фінансування суспільних благ в епоху глобальних трансформацій: теоретичні та прикладні аспекти / О. В. Длугопольський // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 1. – С. 188-196.
5. Зозуля І. В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід / Зозуля Ігор Вікторович // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 19. – С. 177-189.

6. Козлихин И. Ю. Правопонимание Ф. А. Хайека / И. Ю. Козлихин // Правоведение. – 1992. – № 5. – С. 67-75.

7. Кравченко В. В. Конституційне право України. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.

8. Найчук А. В. Давньогрецький поліс в контексті соціально-політичних поглядів Платона та Аристотеля / Найчук А. В. // Збірник наукових праць «Політологічні студії». – 2010. – № 1. – С. 105-113.

9. Панейко Ю. Теоретичні основи місцевого самоврядування / Ю. Панейко. – Л. : Літопис. – 2002. – 196 с.

10. Підкуйко О. О. Формування моделі розвитку територіальної громади на основі сучасних підходів: теоретичні та практичні аспекти / О. О. Підкуйко // Державне будівництво. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [1 http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/05.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/05.pdf).

11. Тупіцин В.М. Конвергенція теорій місцевого самоврядування / В.М. Тупіцин // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/doc/3/10.pdf>.

12. Туріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2001. – 18 с.

13. Третейські суди в Україні / Ю. А. Михальський, В. П. Самохвалов, В. І. Рижий та ін.; За ред. В. П. Самохвалова, А. Ф. Ткачука. – К. : ТОВ «ІКЦ Леста», 2007. – 184 с.

14. Фролов Э. Д. Античный Полис / Э. Д. Фролов. – Ленинград : Издательство Ленинградского университета, 1979. – 140 с.