



РЕШЕНИЕ ОРГАНА САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ – ОСОБЫЙ ИСТОЧНИК МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Константин СОЛЯННИК,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article examines the theoretical aspects of the decision of the body self-organization of the population as a source of municipal law. Analyzed his legal property, place and role in the branch of law system, are distinguished by peculiarities of legal regulation. Emphasizes that the legal form of the activities of the body self-organization of the population needs to be improved legislative regulation, which will inevitably lead to the strengthening of influence such decisions in the legal framework for the territorial community and its organs. Summarizes the availability of all necessary features of the source of municipal law, in the absence of the necessary components to determine their as acts of local authorities.

Key words: source of municipal law, decision of the body of self-organization of population, local government, municipal authorities, local self-government act.

Аннотация

В статье исследуются теоретические аспекты понимания решения органа самоорганизации населения как источника муниципального права. Анализируются его юридические свойства, место и роль в системе источников отрасли права, выделяются особенности правового регулирования. Акцентируется на том, что правовая форма деятельности органов самоорганизации населения требует усовершенствования законодательного регулирования, что неизбежно приведет к усилению влияния таких решений в системе правовых основ деятельности территориальной громады и ее органов. Делается вывод о наличии всех необходимых признаков источника муниципального права при отсутствии необходимых составляющих для определения их актами органов местного самоуправления.

Ключевые слова: источник муниципального права, решение органа самоорганизации населения, местное самоуправление, муниципальная власть, акт органа местного самоуправления.

Постановка проблемы. Систему источников муниципального права составляет достаточно большой массив нормативно-правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления. Однако они не исчерпывают все формы бытия муниципально-правовой нормы, что связано с уникальностью института местного самоуправления. Решения органов самоорганизации населения (далее – ОСН) представляют на сегодняшний день достаточно новый источник муниципального права, который не получил должного развития в правовом регулировании муниципально-правовых отношений. Законодательство Украины определяет эти организационные структуры как представительные органы, дает им возможность принимать участие в реализации местной политики, однако ограничивает их правовую форму деятельности (ст. 59 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» не относит решение ОСН к актам местного самоуправления).

Актуальность темы исследования связана с отсутствием комплексных научных исследований о понимании и юридических характеристиках такого рода решений с позиций (а) источника муниципального права, (б) правовой

основы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, (в) результата деятельности ОСН по реализации его функций и полномочий.

Состояние исследования. Разработка определенной выше проблематики в современной юридической литературе в основном носит фрагментарный характер. Исследователи в первую очередь касаются вопросов правового статуса ОСН, их роли в процессе выработки и реализации муниципальной политики, организационных форм и методов работы, порядка создания и практики деятельности этих структур в современном государстве. Эти аспекты проблемы рассмотрены в трудах М.А. Баймуратова, А.В. Батанова, И.И. Бодровой, В.И. Борденюка, П.Н. Любченка, Н.В. Мишиной, Е.Г. Остапенко, О.Ф. Фрицкого и других ученых. Учет результатов их исследований дает возможность изучить решение ОСН с разных подходов, проследить взаимосвязь между организационной и правовой формами их деятельности, проанализировать решения как элемент правового регулирования общественных отношений и принадлежность их к системе источников муниципального права.

Целью статьи является изучение решения ОСН как источника муници-

пального права; анализ юридических характеристик с позиции общего, особенного и специального аспектов, возможности и необходимости этих решений входить в систему источников отрасли права; рассмотрение проблемы правового регулирования деятельности ОСН по принятию соответствующих документов; прогнозирование перспектив и тенденций развития этого уровня локального нормотворчества.

Изложение основного материала. Статья 5 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» включает органы ОСН в систему местного самоуправления [1, ст. 170]. Закон Украины «Об органах самоорганизации населения» определяет их как представительские органы, которые создаются жителями, которые на законных основаниях проживают на территории села, поселка, города или их частей (ст. 2), и как форму участия членов территориальных громад в решении отдельных вопросов местного значения (ст. 3). К ним относятся домовые, уличные, квартальные комитеты, комитеты микрорайонов, комитеты районов в городах, сельские и поселковые комитеты. ОСН избирается на срок полномочий соответствующего совета (ст. 11) [1, ст. 254].



На сегодняшний день в Украине создано достаточно большое количество ОСН разного уровня, которые в разной степени вовлечены в процесс реализации функций местного самоуправления и муниципальной политики. Институционализация этих организационных структур в украинском законодательстве является свидетельством демократических начал в организации и деятельности местной власти; осознанности необходимости привлечения широкого круга лиц к подготовке, принятию и реализации актов местного самоуправления, организационному обеспечению осуществления отдельных полномочий.

А.А. Сергеев отмечает, что хотя общественное самоуправление граждан не является самостоятельной формой публично-властной деятельности, но направленность на участие в реализации публичных интересов местного уровня не может быть отнесена исключительно к формам общественной самодеятельности [2, с. 28]. Действительно, законодательство Украины не включает ОСН в систему органов публичной власти, но при этом определяет их как составляющий элемент системы местного самоуправления с потенциальной возможностью глубокой интеграции в осуществление функций и компетенции муниципальной власти через делегирование отдельных полномочий местного совета.

К источникам муниципального права относятся решения органов и должностных лиц органов публичной власти, иные формы выражения (существования) правовой нормы, которые устанавливаются, изменяются или прекращаются муниципально-правовые отношения. При этом источнику присущи такие свойства: нормативность, обязательность, территориальность, государственная гарантия реализации. В отличие от иных отраслей права систему источников муниципального права определяет совокупность различных по своей юридической природе актов: решения всеукраинского и местного референдумов, нормативно-правовые акты органов и должностных лиц государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым, акты органов и должностных лиц местного самоуправления. Конгломерат таких форм является уникальной особен-

ностью муниципально-правового регулирования, что определяет единство регулирования организации и деятельности территориальной громады и ее органов в границах всего государства с многообразием правовых проявлений в условиях местных особенностей.

Как определяют большинство исследователей политико-правовой природы местного самоуправления, структуры муниципальной власти носят негосударственный, общественный характер. Этот статус делает их равноправными участниками среди институтов гражданского общества, что не уменьшает их важности и необходимости участия в реализации функций государства [3, с. 148–159]. Признание решений (актов) этих общественных формирований по территориальному принципу полноправной формой правового регулирования общественных отношений в государстве, наделение их такими же юридическими свойствами, как и решений органов государственной власти (особого рода санкционирование), является важнейшей гарантией деятельности местных органов самоуправления в современном обществе. Так, ст. 59 и ст. 73 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяют такую гарантию правовой формы деятельности органов самоуправления.

Несмотря на существование комплекса юридических гарантий местного самоуправления, отдельные элементы последнего имеют свои характерные черты в реализации. Например, исследуемые в этой работе решения имеют особенности в правовом регламентировании муниципальной действительности, обладают специфическими признаками как составляющий элемент системы источников муниципального права. При этом важно подчеркнуть, что в некоторых моментах такие особенности составляют единственный признак среди общих характеристик источников муниципального права, не превращая их в исключения из конкретного ряда форм правового регулирования муниципально-правовых отношений.

Правовая форма деятельности в публично-правовой сфере состоит из возможности определенного субъекта властных отношений реализовывать свои функции и полномочия при по-

мощи юридических установлений нормативного и индивидуального характера. Это проявляется в сфере правового регулирования общественных отношений, которая в отличие от организационной формы происходит в четко определенных рамках и формате. Учитывая роль права в демократическом обществе, такая форма является необходимым условием функционирования любого образования, которое регулирует публичные интересы в рамках территории государства. Она присуща и ОСН, которые реализуют правотворческие, правоприменительные, учредительные и контрольные полномочия [4, с. 123]. Учитывая аспекты источника права как процесса по формализации общеобязательных правил поведения [5, с. 145], правовая форма деятельности ОСН определяет возможность отнесения их решений к источникам муниципального права в формальном их понимании (единство деятельности и результата).

Нормативность источника муниципального права характеризует его содержательную сторону. Регламентация муниципально-правовых отношений, независимо от времени и круга лиц, должна сопровождаться многократностью применения нормы права. Как и формирование местного совета, законодательный порядок создания ОСН не ставит условием его легализации волеизъявление каждого жителя соответствующей территории. О.Е. Кутафин и В.И. Васильев утверждают, что общественное самоуправление объединяет население не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т. п.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов [6, с. 183].

Соответственно, принимая какие-либо решения, ОСН создает правила поведения, которые являются обязательными для всех находящихся на соответствующей территории. Место проживания является лишь юридическим требованием для инициирования и избрания такого органа и не может создавать ограничения в применении нормы.



Статья 20 Закона «Об органах самоуправления населения» дает возможность такому органу принимать решения организационно-распорядительного характера по вопросам, отнесенным к его полномочиям. По нашему мнению, такая формулировка является не достаточно корректной, поскольку предполагает принятие индивидуальных (конкретных) актов, которые будут направлены на исполнение решений органов местного самоуправления. При этом законодатель определяет возможность деятельности ОСН в рамках значительных территорий (района в городе, села, поселка), что предопределяет установление правил поведения, в том числе и регламента деятельности самого органа и его организационных структур (положение об ОСН носит нормативный характер).

Возможность передачи сельским, поселковым, городским, районным в городе советом части своих полномочий, которые не относятся к их исключительной компетенции, хоть и не получила широкого распространения в отечественной практике, однако несет в себе огромный потенциал. Децентрализация в нашей стране обусловлена проблемой отсутствия необходимых и реальных полномочий на низовом уровне публичного управления. Разрушение архаичных институтов бюрократии при осуществлении местной власти, демократизация общественной жизни, становление гражданского общества неизбежно приведут к коренным изменениям принципов муниципального менеджмента. Привлечение таких органов к реализации полномочий местных советов и их исполнительных структур через институт делегирования не исключает, а скорее предвещает активную нормотворческую работу ОСН. Широкая децентрализация обязательно должна дополняться внутримunicipальной децентрализацией: развитием общественных начал в деятельности органов местного самоуправления, раскрепощением самодетельной активности жителей. Без этого местное публичное управление не станет подлинным самоуправлением [7, с. 286].

Законодатель ограничивает деятельность ОСН сроком каденции ответствующего местного совета. При этом в регламентировании правовых

основ деятельности последних нет упоминания о юридической жизни решения, принятого ОСН. Исходя из общих принципов государственного строительства, прекращение деятельности органа не является основанием для автоматического прекращения действия нормативного акта. Тем более в ч. 3 ст. 20 Закона Украины «Об органах самоуправления населения» определен порядок прекращения действия нормы. Решения ОСН, которое не соответствует действующему законодательству или принято по вопросам, которые не отнесены к его полномочиям, приостанавливаются соответствующим сельским, поселковым, городским, районным в городе советом с одновременным обращением в суд об отмене такого решения.

Кстати, существование упомянутой нормы свидетельствует о признании со стороны государства особой природы публично-правовых отношений и решений ОСН, что не тождественно объединениям граждан. В соответствии со ст. 17 Кодекса административного судопроизводства Украины отношения, которые отнесены к внутренней деятельности или исключительной компетенции объединений граждан, не составляют юрисдикцию административного суда [1, ст. 446]. Также норма о судебном порядке приостановления и отмены решения доказывает существование правовой формы в деятельности ОСН, в том числе и нормотворчества.

Обязательность и государственная гарантия реализации являются первоосновами в характеристике акта органа власти как правовой основы организации и деятельности органов и должностных лиц, регулятора общественных отношений. В свою очередь, рассмотрение решения ОСН как результата его нормотворческой деятельности, и тем более как источника муниципального права, не обязательно будет обуславливаться присутствием этих свойств для констатирования их существования как таковых. Как верно отмечает В.И. Васильев, территориальное общественное самоуправление охватывает своим влиянием все население части муниципального образования и принимает решения, обязательные для всего этого населения (хотя, как правило, без государственного принуждения) [8, с. 313].

Иными словами, реализация решения ОСН базируется не на государственном принуждении и юридической ответственности, а на развитом общественном сознании всех индивидов гражданского общества, уровне правовой культуры, перспективной социальной ответственности. И если для акта органа или должностного лица органа местного самоуправления обязательность и государственное принуждение являются взаимодополняющими, то для решения ОСН эти категории можно развести и рассматривать отдельно. Бесспорно, эволюция человеческого сознания ставит вопрос о восприятии и выполнении правового предписания всеми субъектами правоотношений независимо от государственного принуждения для всех институтов публичной власти, но факт существования неправомерного поведения обуславливает юридическую ответственность как единственный эффективный способ обеспечения правопорядка. Для решений ОСН государственные гарантии, по сравнению с актами органов и должностных лиц территориальной громады, существуют в усеченном виде, сводясь к правовой возможности регулирования муниципальных отношений и судебной защиты для их отмены. Отсутствие юридической ответственности за невыполнение запретов, несоблюдение правил, иное использование правовой нормы исключает решения ОСН из числа актов местного самоуправления, но не лишает их свойств источника муниципального права.

С учетом возрастающей роли ОСН в реализации функций местного самоуправления, расширения сферы делегирования отдельных полномочий местных советов видится новый концептуальный подход в законодательном регулировании юридических гарантий и ответственности при реализации этих решений. При этом не должно произойти простое слияние этих структур с органами муниципального управления и придание решениям ОСН свойств актов местного самоуправления. Возможно, в результате проведения муниципальной реформы в Украине правоохранительная функция самого самоуправления наберет иного содержания, что позволит выстроить иную модель юридического обеспечения реализации



решений ОСН (например, по средствам регистрации или иного санкционирования).

Территориальность выступает как же необходимой составляющей для акта местного самоуправления как источника права. Она характеризует пространственные границы, в рамках которых норма обладает юридической силой. И если для нормативно-правового акта общегосударственного уровня территориальность определяется границами всей страны, то для муниципального права этот термин наполнен двойственностью понимания пространственных границ юридического применения нормы. С одной стороны, она действует в рамках соответствующей административно-территориальной единицы (ее части), что определено уровнем органа в механизме публичной власти (внутренняя направленность); с другой – обязательность восприятия и исполнения нормы иными субъектами муниципально-правовых отношений не зависит от территории их размещения. Местный совет, легализуя соответствующий ОСН на своей территории, принимает и соблюдает их решения, которые будут приниматься для реализации собственных и делегированных полномочий.

В современном украинском законодательстве в определении территории, на которой действует ОСН, имеются некоторые проблемы. Так ст. 7 Закона Украины «Об органах самоорганизации населения» указывает о территориальной основе этих органов, привязывая ее к селу, поселку, улице, кварталу, микрорайону, жилому дому, району в городе. На наш взгляд, не совсем правильно исходить только из градостроительных нормативов при определении территории деятельности ОСН. Например, целесообразность существования и деятельности домового комитета сложно обосновать рамками дома без включения иной территории (придомовая территория, дворы, детские и спортивные площадки, гаражи (боксы), парковочные места и т. п.). Такие же проблемы возникают при определении четких границ улицы, квартала, села и поселка, которые находятся в составе другой административно-территориальной единицы. Выходом из этого является четкое закрепление территории деятельности ОСН с уче-

том административной составляющей в определении территориальной основы деятельности.

Выводы. Решения ОСН являются особыми источниками муниципально-го права. Это определяется их юридической характеристикой, которая имеет особенные и единичные признаки при анализе нормативности, обязательности, территориальности и государственной гарантии при реализации актов этих структур местного самоуправления. Такие решения обладают всеми необходимыми признаками источников муниципального права, хотя не имеют силу актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Решения занимают особое место в системе источников муниципального права, поскольку предмет правового регулирования и способ воздействия на муниципально-правовые отношения отличает их от других источников этой отрасли. При этом они являются формой существования муниципальной нормы, реализация которой зависит не от государственного принуждения, а от правового осознания такой необходимости членами территориальной громады.

Процессы демократизации и децентрализации управления неизбежно приведут к усилению роли ОСН в реализации муниципальной политики, изменению места их решений в системе источников муниципального права. При этом научно должны быть изучены проблемы реализации правовой формы деятельности не только в аспекте приобретения правилом поведения внешнего формального проявления, а и установления обязательности на соответствующей территории при помощи государственных и муниципальных рычагов.

Список использованной литературы:

1. Про місце самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 ; Про органи самоорганізації населення : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254 ; Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

2. Сергеев А.А. Территориальное общественное самоуправление как форма муниципальной демократии / А.А. Сергеев // Правоведение. – 2004. – № 5. – С. 27–34.

3. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : [монографія] / П.М. Любченко. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.

4. Остапенко О.Г. Конституційно-правовий статус органів самоорганізації населення в Україні : [монографія] / О.Г. Остапенко. – Х. : ХНАДУ, 2009. – 232 с.

5. Теория права и государства : [учебник для вузов] / под ред. Г.Н. Манова. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 336 с.

6. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник] / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 552 с.

7. Выдрин И.В. Муниципальное право России : [учебник для вузов] / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М. : НОРМА, 2000. – 368 с.

8. Васильев В.И. Местное самоуправление : [учебное и научно-практическое пособие] / В.И. Васильев. – М. : Издание г-на М.Ю. Тихомирова, 1999. – 453 с.