

УДК 342.25; 34.07

## ПОНЯТИЕ АКТОВ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Константин СОЛЯНИК,

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

### SUMMARY

The article examines the question of the concept of the legal nature of acts of bodies and local government officials as sources of municipal law. Stand their features in the system of legal regulation of municipal legal relations, as well as prospects for the development of this level of regulation of social relations in the sphere of local government. Emphasis on the fact that, as acts of public creation, which is what the municipal structures, they acquire through the use of the legal nature of the legal form of activity is universal for all institutions of public power. Analysis of the legal characteristics of the sources of municipal law (universally binding, regulatory, territoriality, providing state coercion) can reveal their features in the system of sources of municipal law.

**Key words:** source of municipal law, local government, act of body and officials of local government, legal form of activity.

### АННОТАЦИЯ

В статье исследуются вопросы понятия юридической природы актов органов и должностных лиц местного самоуправления как источников муниципального права. Выделяются их особенности в системе правового регулирования муниципально-правовых отношений, а также перспективы развития этого уровня регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления. Делается акцент на том, что, будучи актами общественных образований, коими являются муниципальные структуры, они приобретают правовой характер через использование правовой формы деятельности, универсальной для всех институтов публичной власти. Анализ юридических характеристик источников муниципального права (общеобязательность, нормативность, территориальность, обеспечение государственным принуждением) позволяет раскрыть их особенности в системе источников муниципального права.

**Ключевые слова:** источник муниципального права, местное самоуправление, акт органа и должностного лица местного самоуправления, правовая форма деятельности.

**Постановка проблемы.** Развитие современного правового и демократического государства обуславливает существование определенных форм воздействия на процесс развития общественных отношений со стороны публичной власти. Правовые предписания органов государственной власти формируют правовую основу жизнедеятельности общества, государства и человека. Эволюция существования властных отношений в большинстве современных стран определила необходимость включения в процесс общественного регулирования и других институтов, которые создаются в рамках государства и служат реализации его целей.

Украина не является исключением в этом процессе. Возвращение в 90-х гг. прошлого века к идее местного самоуправления, как важнейшего политико-правового института демократии и эффективного управления, определило направление развития юридической науки и практики на изучение и обоснование места и роли его в обществе и государстве. Предоставив возможность регулировать общественные отношения в определенной сфере этим общественным формированиям, государство должно выяснить масштабы такой регламентации, автономность муниципальных структур в этом процессе, а также создать правовой механизм для реализации органами и должностными лицами своих функций и полномочий в правовой сфере. Соответственно, акты органов и должностных лиц местного самоуправления с этой позиции выступают основным объектом, как правового регулирования со стороны законодателя, собственного правового влияния на регламентацию общественных отношений в селе, поселке, городе, так и научного исследования.

Акты органов и должностных лиц местного самоуправления создают основную (приоритетную) состав-

ляющую системы источников муниципального права. Их разнообразие по форме и содержанию в масштабе всей страны представляет собой уникальный массив нормотворческой и правоприменительной деятельности территориальных громад. Юридическая природа, сущностные характеристики, место и роль в системе источников муниципального права являются определяющими не только для формирования собственного понимания этой категории муниципального права, но и становления ее как отрасли права Украины.

**Актуальность темы исследования** связана с практической стороной деятельности органов местного самоуправления и необходимости проведения масштабных реформ в этой сфере. В результате преобразований в муниципальном менеджменте органы территориальной громады получают реальную возможность самостоятельно под собственную ответственность регулировать большую часть отношений в своей административно-территориальной единице при помощи нормативного урегулирования муниципально-правовых отношений. **Целью статьи** является изучение актов органов и должностных лиц местного самоуправления как одного из элементов системы источников муниципального права, их юридические особенности, которые позволяют выделять их из группы однородных категорий.

**Состояние исследования проблемы.** Современная научная мысль в сфере локального правового регулирования имеет достаточно серьезные наработки. Они связаны с исследованием вопросов конституционно-правового регулирования возможностей территориальных коллективов принимать акты юридического характера, их места и роли в системе законодательства и конкретных отраслей права,

классификации, реализации в сфере коммунального управления и т.п. Непосредственно юридическим проблемам нормотворческой и правоприменительной деятельности органов местного самоуправления посвящены труды Г. Барабашева, О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, В. Васильева, Н. Воронова, О. Кутафина, П. Любченка, М. Петришиной, В. Погорилка, В. Федоренка, О. Фрицко. Формирование теоретической модели разработки, принятия и реализации актов органов и должностных лиц местного самоуправления, их влияние на развитие территорий, закрепление в них нормы муниципального права и взаимоотношение с другими источниками, требуют продолжения научных исследований в этом направлении, как и выработка конкретных практических рекомендаций для их реализации.

**Изложение основного материала.** Система источников муниципального права является наибольшей среди аналогичных систем других отраслей, что определяется предметом правового регулирования муниципального права и участниками муниципально-правовых отношений. Количественная составляющая в этом конгломерате юридических форм определяется именно актами органов и должностных лиц местного самоуправления. Муниципальные структуры территориальных громад в Украине принимают значительное число таких актов, регулируя при помощи их практически все стороны муниципально-правовой действительности на своей территории. Вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления, участия граждан в осуществлении своего права на местном уровне, деятельность коммунальных предприятий, организаций, учреждений, взаимодействие с другими органами и должностными лицами, здравоохранение, социальная политика, транспорт, земельные и экологические отношения, предпринимательство, торговля и организация рынков, коммунальное хозяйство и жилищная сфера, архитектура и градостроительство и т.д. являются непосредственными объектами нормативного регулирования органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что исследователи этой категории муниципального права очень часто отождествляют их со схожими юридическими формами существования муниципальной нормы, используют обобщающие понятия. Речь идет об употреблении терминологии «муниципальные нормы», «акты местного самоуправления», «акты локального нормотворчества», «акты территориальной громады» [6, с. 346; 7, с. 40; 9, с. 104–105]. В то же время Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (ст. 170) [2] не использует соответствующих обобщений, четко давая понять о существовании Статута территориальной громады (ст. 19), решения местного референдума (ст. 7), актов органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 59). Подход законодателя в этом вопросе несложно определить, ибо каждый из этих видов актов имеет характерные лишь для него юридические характеристики принятия, изменения и вступления в силу. С позиции же исследования их как источников муниципального права, обобщение в одну понятийную категорию приведет к утрате особенностей, характерных для каждого из них. Более того, рассматривая Статут территориальной громады, решение местного референдума и акты органов и должностных лиц в качестве правовой основы деятельности субъектов муниципально-правовых отношений, формируется иерархическая конструкция правового регулирования в соответствующей административно-территориальной единице, что автома-

тически расставляет указанные формы существования муниципальной нормы на разные уровни.

Также законодательство Украины особым образом подходит к определению этого вида источника права. Конституция Украины идет путем определения его как результата властной деятельности органа местного самоуправления (принятия решения), не определяя его конкретной формой соответствующего акта (ст. 144). В реализацию этих положений Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» использует понятие и акта органа и должностного лица, и непосредственно форму такого акта (решение, распоряжение, приказ) зависимо от субъекта, который его принял. При этом часть 1 ст. 59 этого Закона говорит о возможности местного совета принимать нормативные и иные акты, а ч. 5 упоминает о существовании нормативно-правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Вхождение в дискуссию о правовой природе актов органов и должностных лиц местного самоуправления имеет определяющее значение для существования их в качестве приоритетного источника муниципального права. Отход от позиции его сущностной уникальности может разбалансировать систему источников муниципального права, отдав конкретные решения органов и должностных лиц первичными составляющими источников иных отраслей права. Формирование этой концепции является следствием анализа политико-правовой природы муниципальной власти как таковой, и, соответственно, решений, которые принимаются ее институтами.

В юридической литературе современности местное самоуправление определяется как общественный институт, который существует в государстве для реализации определенных ему функций и полномочий по управлению административно-территориальными единицами. Не исключает этот подход и законодательство Украины, которое во исполнение норм Европейской хартии местного самоуправления определило органы самоуправления как самостоятельную ветвь осуществления публичной власти. Но на эту часть концептуальных основ существования самоуправленческой власти не оказывает влияние разделение на государственную и общественную теории самоуправления: общественная, автономная единица остается быть таковой, независимо от характера и природы (источника происхождения) вопросов местного значения.

В период существования земского и городского самоуправления часть решений подлежала санкционированию со стороны генерал-губернатора [5, с. 67–74], а в Великобритании проекты местных нормативных актов, планы капиталовложений, застройки населенных пунктов, приобретение земельных участков, получение займов и многое другое подлежит утверждению со стороны центральных органов власти и на сегодняшний день [11]. Украинское законодательство требует государственной регистрации Статута территориальной громады, как условия вступления его в силу, что определяется его особым предметом правового регулирования и значением для функционирования иных источников муниципального права. Д. Катков и Е. Карчиго определяют, что взаимодействие между государством и самоуправлением происходит, в том числе, и через санкционирование (возведение в ранг источника права) актов органов местного самоуправления, принятые в пределах их предметов ведения [4, с. 44]. Б. Габричидзе утверждает, что включение актов местного самоуправления в число правовых актов государственного управления

противоречит ст. 12 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [3, с. 236], в то время как О. Скакун называет их актами гражданского общества [10, с. 339].

Действительно, очень сложно провести разграничение по формальным основаниям между актами органов государственной власти и местного самоуправления в современном государстве, где уровень вхождения самоуправляющейся единицы в структуру публичного управления очень велик. В. Борденюк доказывает, что между актами государственного управления и актами органов местного самоуправления практически нет различий в их юридической характеристике [1, с.500], что обусловлено одинаковым подходом законодателя в регламентации правовой формы деятельности властных институций. Так Конституция Украины гарантировала существование местного самоуправления как особой формы осуществления власти через ряд условий его деятельности, в данном случае путем наделения актов органов и должностных лиц теми же юридическими свойствами, что и решения органов государственной власти: общеобязательность, нормативность, территориальность, защита государственным принуждением, письменная форма. При этом другие формы самоуправления (судейское, студенческое самоуправление), что созданы и развиваются в нашей стране, такой гарантии пока не имеют, как лишены ее и иные институты гражданского общества.

Правовая форма деятельности органов публичной власти подразумевает возможность реализовывать предоставленные функции и полномочия посредством регулирования общественных отношений общеобязательными предписаниями. Уровень допуска в сферу действия таких актов зависит от статуса соответствующего органа, который определяется его компетенцией. Эта форма имеет универсальный характер, поскольку создается государством в качестве платформы действия актов государственных органов, органов местного самоуправления и других институций, если в этом возникает необходимость (надгосударственные структуры, международные организации, церковь). Ключевым моментом в этом видится необходимость разделять форму и содержание, которые позволяют определить правовую природу акта органа местного самоуправления.

Право является продуктом деятельности государства и, соответственно, понятием правовой (нормативно-правовой) акт свойственно называть решения органов государственной власти. Они являются таковыми по содержанию, так как создаются сувереном для реализации его государственной воли посредством правовых предписаний. Естественно, рождение такой нормы происходит при помощи правовой формы, когда норма права приобретает общеобязательность и соответствующую форму бытия. Орган местного самоуправления, как уже подчеркивалось, в большинстве стран структурно не относится к системе органов государственной власти, независимо от функционального участия его в решении задач государства. Следовательно, принимаемое решение, по сути, формально не является воплощением государственной воли, хотя фактически и отображает ее. Правовая форма, которая является возможной для реализации функций и полномочий органов местного самоуправления в современном государстве, формирует правовой характер актов органов и должностных лиц как источников муниципального права.

В результате этой сложной конструкции исследования правовой природы таких актов можно утверждать, что поскольку для всех публичных институций правовая форма как платформа принятия общеобязательных актов является единой (органы государственной власти, органы АРК, органы местного самоуправления), то употребление термина «нормативно-правовой» акт необходимо использовать для органа государственной власти (государственного органа). Для решений иных (негосударственных) органов употребление такого понятия будет несколько некорректным, отображая лишь формальную сторону этой категории (законодательство Украины косвенно свидетельствует о применении именно такого подхода, ибо в большинстве случаев используется термин «акт органа/должностного лица местного самоуправления»). Акты последних необходимо рассматривать в контексте понимания их правовой природы лишь через процесс приобретения соответствующей формы.

Таким образом, особенностью этого источника муниципального права является особый правовой характер, который дает возможность актам органов и должностных лиц входить в систему правового регулирования муниципально-правовых отношений путем конкретизации и детализации общегосударственных правовых норм, а также самостоятельного закрепления таковых на уровне соответствующих территориальных громад (областей, районов). На современном этапе развития украинского государства доля правового регулирования посредством этих актов довольно велика, о чем свидетельствует практика деятельности местных советов и их исполнительных органов. Укрепление роли и значения местного самоуправления приведет к увеличению количества таких решений, которые по содержанию будут приобретать первичный характер, формировать муниципально-правовую норму в рамках деятельности соответствующего территориального коллектива.

Одной из составляющих юридических особенностей этого вида источника является его общеобязательность. Как и для других видов форм существования муниципальной нормы общеобязательность предполагает императив ее применения всеми субъектами отношений местного самоуправления в рамках соответствующей территории и не только. Общеобязательность акта органа и должностного лица предусматривает его признание и соблюдение, создание механизмов реализации (если это требуется) государственного аппарата в целом, не исключая участия судебных и правоохранительных структур. Иными словами, государство, предоставляя такую правовую возможность для самоуправляющихся субъектов, берет на себя обязательство не только признавать законно принятое решение на всех уровнях осуществления публичной власти, но и формировать условия его выполнения, гарантировать защиту от нарушения или невыполнения. При этом их законность должна презюмироваться за всеми принятыми решениями, если в установленном порядке не будет доказано обратное.

Практика деятельности муниципальных структур Украины свидетельствует о наличии проблем относительно законности принимаемых решений, что прямо влияет на внутреннюю сторону общеобязательности (приобретение легитимности). И если ранее существовал прокурорский надзор за нормативной деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, то на сегодня здесь существуют серьезные проблемы. В нынешних условиях можно выделить контроль со стороны государства по отдельным направлениям осуществления полномочий,

в частности, бюджетно-финансовой сферы, использование коммунального имущества, контроль со стороны государственных администраций за процессом реализации делегированных полномочий.

Судебный контроль над деятельностью муниципальных структур, который осуществляется в форме административного судопроизводства, также в полной мере не решает вопрос надлежащей контрольной деятельности государства. Административный суд, признавая деятельность или акт незаконными, ограничен объемами административной жалобы, как и ограничивается возможность обжаловать незаконные решения органов и должностных лиц членами соответствующей территориальной общины (ее группами). Административным истцом может быть лицо, чьи субъективные права нарушены или который считает, что его права нарушены. Такое установление сводит на нет попытку признания незаконными решения органов местного самоуправления большинства членов территориальной громады, в том числе и их представителей (депутатов), несмотря на представительский характер их мандата.

Статья 144 Конституции Украины предусматривала, что решения органов местного самоуправления по мотивам их несоответствия Конституции или закону Украины останавливаются в установленном порядке с одновременным обращением в суд. Действующее законодательство не уполномочивает таким правом ни одну государственную организацию, что само по себе ставит вопрос о выполнении требований Основного Закона. Отказ от прокурорского надзора за деятельностью самоуправляющихся структур предопределял его реформативное на государственный контроль со стороны местных государственных администраций, но такого не произошло. В отечественной муниципальной действительности создалась угроза существенного ухудшения уровня соблюдения законности и исполнительной дисциплины, ведь законодатель не компенсировал контроль этого правоохранительного органа другими видами (формами) как государственного, так и общественного контроля. Введение любых форм согласований проектов решений с органами государственной власти, их регистрация территориальными подразделениями Министерства юстиции Украины поставит вопрос о правовой и организационной самостоятельности местного самоуправления, соблюдения требований предписаний Европейской Хартии местного самоуправления, что в конечном итоге прямо повлияет на формирование общеобязательного характера актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Нормативность решений определяется возможностью его многократного применения в качестве правила поведения для определенных субъектов отношений. Нормотворческая составляющая заложена как основа реализации большинства отраслевых функций для структур территориальной громады. По характеру нормирования общественных отношений акты органов и должностных лиц связаны с наличием общегосударственных предписаний по определенным вопросам местной жизни, что тесно переплетает эту юридическую характеристику акта с общеобязательностью. Детализация общегосударственной нормы (правила), приспособление ее к условиям соответствующей местности содержательно подкрепляется нормативностью исходного правового акта, что не умоляет такое свойство и общеобязательность в случае его отсутствия.

Процессы децентрализации предполагают перемещение центра принятия решения на местный уровень, от-

каз от прямого регулирования, согласования или другого правового или организационного влияния центральных властей на процесс принятия актов органами местного самоуправления. Роль государственного регулирования муниципально-правовых отношений в большинстве случаев должна сместиться к установлению стандартов, принятию «модельных» правовых актов, а также определения типовых и рекомендационных установлений для субъектов местного нормотворчества. Эти инструменты формирования автономности муниципального менеджмента со стороны центральной власти, в первую очередь станут необходимым орудием для реализации нормотворческой функции органами самоуправления. Создание собственных правил поведения с учетом местных особенностей и государственной политики изменят количественно-качественные характеристики нормативной составляющей акта органа местного самоуправления.

Территориальность для характеристики источника муниципального права имеет большое значение в силу пространственного применения его предписаний. Современное устройство украинского государства предусматривает наличие различных территориальных единиц, в границах которого действуют органы самоуправления. На практике возникает множество вопросов относительно выделения границ районов и областей, как и определения территории населенного пункта. Новый Закон Украины «О добровольном объединении территориальных громад» (ст. 471) [8] увеличивает количество проблемных аспектов действия в пространстве акта органа местного самоуправления, поскольку дискуссионным видится выделение границы объединенной территориальной громады.

Эта характеристика источника муниципального права также играет важную роль для определения правового характера решения органа самоуправления в той части, что оно распространяется на соответствующую территорию, а не конкретных лиц. Несмотря на тезис, что граждане реализуют право на местное самоуправление в зависимости от принадлежности к территориальным громадам, решение, принятое органом, является обязательным для всех субъектов, независимо от гражданства, места регистрации и проживания. В этой характеристике акта сформировано его определяющее значение для существования в качестве источника муниципального права, так как предопределяет общеобязательность и нормативность принятых решений.

Обозначенные выше свойства актов органов и должностных лиц предопределены таким свойством как гарантия их реализации государственным принуждением. Приобретение общеобязательности правила поведения на соответствующей территории аксиоматично связано с созданием условий защиты со стороны государственного аппарата от каких-либо нарушений, воздействия на неправомерное поведение субъектов муниципально-правовых отношений. При этом государство оберегает от нарушений и создает иные условия реализации муниципальной нормы, независимо от каких либо классификационных признаков территориальных громад, ее органов и принятых решений. В этом смысле проявляется публичность деятельности органов местного самоуправления, которая формируется путем комплексного юридического воздействия акта на поведение соответствующих субъектов.

Лишь государство может и должно создавать правовые условия гарантирования реализации актов органов и должностных лиц, что позволяет местному самоуправлению действовать в едином правовом поле реализации



публичной власти в стране. Существование юридической ответственности в случае нарушения правовой нормы именно перед государством отбрасывает в сторону любые попытки поставить интересы территориальной громады выше интереса государства, как и возможность проведения дифференциации между ними. Создание территориальной громадой каких-либо структур, деятельность которых будет направлена на создание юридических условий гарантирования реализации муниципальной нормы, привлечение к ответственности правонарушителей и применение к ним санкций можно оценивать только как дополнительные способы воздействия на субъекты муниципально-правовых отношений, в рамках направления их деятельности на соблюдение Конституции и законодательства Украины.

**Выводы.** Особенность акта органа и должностного лица местного самоуправления как источника муниципального права определяется их правовой природой, а также юридическими характеристиками общеобязательности, нормативности, территориальности и обеспечения государственным принуждением. Этот источник на сегодняшний день составляет приоритетный элемент системы источников муниципального права, что доказывает их значительное количество в структуре регулирования муниципальных отношений конкретных территориальных громад Украины. Проведение конституционной, административной и муниципальной реформ в нашей стране изменят характер их нормативности в том понимании, что решение органа местного самоуправления будет первоисточником существования муниципально-правовой нормы по большинству предметов регулирования вопросов местного значения. Роль же общегосударственного регулирования должна свестись к установлению стандартов развития административно-территориальных единиц в рамках государственной политики, а также к созданию условий для правомерного поведения участников муниципальных отношений и гарантированию реализации нормы права на соответствующей территории. Следовательно, доктринальное изучение актов органов и должностных лиц опре-

деляет последующие научные исследования в этой области относительно места и роли в системе муниципального регулирования, что обуславливает надлежащее закрепление правовых основ деятельности органов местного самоуправления в законодательстве Украины.

#### Список использованной литературы

1. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / В.І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
2. Відомості Верховної Ради України.
3. Габричидзе Б.Н., Елисеєв Б.П. Российское административное право : [учебник для вузов] / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеєв. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 622 с.
4. Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России : [учебное пособие] / Д.Б. Катков, Е.В. Карчиго. – М. : Юриспруденция, 1999. – 288 с.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник] / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юристъ, 2002. – 552 с.
6. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : [монографія] / За ред. Ю.М. Тодики, В.А. Шумілкина. – Х. : Одіссея, 2004. – 392 с.
7. Наумова К. Місце правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі законодавства України / К. Наумова // Jurnalul juridic national: teorie și practică. – 2015. – № 1. – С. 39–42.
8. Офіційний вісник України.
9. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування : [монографія] / М.О. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 232 с.
10. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скаун – Х. : Консул, 2001. – 656 с.
11. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Зарубежный опыт местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://vasilieva.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/Gos\\_mun\\_upr\\_Utkin/5-11.aspx.htm](http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/Gos_mun_upr_Utkin/5-11.aspx.htm).