



## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, НОРМЫ РЕГУЛИРУЮЩИЕ ИХ ПОЛНОМОЧИЯ

Т. КУРУСЬ,

аспирант кафедры теории и истории государства и права  
ГВНЗ «Запорожский национальный университет»

### SUMMARY

The article is devoted to the foreign experience of standard-setting bodies of local self-government. In operation, carried out theoretical and methodological analysis of the topic «Foreign experience of Rule-making activities of local self-government, rules governing their powers», including the theoretical aspects, studied the nature of the theme. Further studies the actual of term «Foreign experience of Rule-making activities of local self-government, rules governing their powers» in the current conditions with the assistance of statistics and scientific publications last let.V The study identified and quantified justified concrete solutions to the problem and identified trends in subjects' standards-related activities of the local self-government.» The author focuses on the issues of disclosure of foreign experience of standard-setting bodies of local self-government.

**Key words:** rule-making, law, people, laws, municipal administration, munitsipatnoe law, public administration, public relations, the theory of state and law, jurisprudence, macroeconomics.

\* \* \*

Статья посвящена зарубежному опыту нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. В процессе работы выполнялся теоретико-методологический анализ темы «Зарубежный опыт нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, нормы регулирующие их полномочия», в том числе исследовались теоретические аспекты, так же изучалась природа темы. Далее проводилось исследование актуальности темы «Зарубежный опыт нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, нормы регулирующие их полномочия» в современных условиях с привлечением статистических данных и научных публикаций последних лет. В результате исследования выявлены и количественно обоснованы конкретные пути решения проблемы и определены тенденции развития тематики «Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления». Автор акцентирует внимание на раскрытии вопросов зарубежного опыта нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** нормотворческая деятельность, право, человек, законы, муниципальное управление, муниципальное право, государственное управление, связи с общественностью, теория государства и права, правоведение, макроэкономика.

*Постановка проблемы. Процесс исследования зарубежного опыта нормотворческой деятельности органов местного самоуправления актуализирует широкий круг методологических проблем, связанных с познанием общих закономерностей и структуры развития научного знания. Мощный вклад в разработку данной теоретической проблематики было осуществлено в рамках современной науки.*

**А**ктуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы. Проблема зарубежного опыта нормотворческой деятельности органов местного самоуправления носит актуальный характер в современных условиях. Об этом свидетельствует частое изучение поднятых вопросов.

**Состояние исследования.** Вопросы, связанные с нормотворческой деятельностью местного самоуправления, разработали в своих трудах известные отечественные учёные. В частности, А. А. Рыбалкиным в его диссертации была предпринята попытка раскрыть проблему соотношения понятий «правотворчество» и «нормотворчество». По его мнению, термин «правотворчество» можно применять как родовое понятие, охватывая им такие две раз-

новидности создания норм права, как законотворчество - создание правовых норм, которые получают закрепление в актах высшей юридической силы - законах, и нормотворчество - деятельность по принятию правовых норм на основе и в соответствии с законами [2, с. 5]. Проблемы правотворчества были объектом исследования и освещались в трудах П.А. Гука, Н.Н. Марченко, А.В. Попова, Е.В. Лукьянова, С.П. Черденченко, С.В. Шевчука и др.

**Целью и задачей статьи** является исследовать зарубежный опыт нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, так же изучение темы «Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления» с точки зрения новейших отечественных и зарубежных исследований по сходной проблематике.

### Изложение основного материала.

Государство существует именно для человека, для защиты его прав и свобод. Государство должно создавать право для блага человека. Нормотворческая деятельность - это форма деятельности компетентных субъектов нормотворчества по подготовке, разработке, принятию и официального обнародования норм права [1, с. 48].

С. Имре считает, «что общество в определенный момент своего развития с неизбежностью ходит к необходимости посредством общего правила внести порядок и устойчивость в свободные отношения, которые повторяются. Здесь возникает вопрос, все отношения могут быть реализованы государством через право? Правовая деятельность государства в этой связи может быть реализована трансформирующей деятельностью: экономические и иные общественные отношения переходят в правовые отношения, которые затем фиксируются в правовых нормах» [5, с. 23].

Следует отметить, что сегодня в Украине, требуют разработки и изучения такие важные понятия, как право коммунальной собственности,



делегируемые полномочия, территориальная община и т.д. По нашему мнению, необходимо не только внести изменения в действующий Закон «О местном самоуправлении в Украине», но и принять новые правовые акты, которые можно было бы объединить в единый документ - Муниципальный кодекс Украины, который был бы направлен на охрану, укрепление, и регулирование местного самоуправления в Украине. Так же в нём должны быть положения направленные на охрану прав граждан Украины - членов территориальных общин, на полноценное и всестороннее участие в решении местных дел в пределах, определенных Конституцией, настоящим Кодексом и другими законами Украины. Мы считаем, что подход к его разработке должен быть комплексным, чтобы предотвратить несогласованности законодательных норм и положений. Без способности государственных органов обходиться своими силами не может быть полноценного и ответственного решения местных проблем. По нашему мнению, целесообразно все принципиальные требования по формированию системы законодательных актов о местном самоуправлении конкретизировать, развить и закрепить в едином систематизированном законодательном акте, а именно: создать Муниципальный кодекс Украины, который будет регулировать значительную сферу муниципальных отношений.

В историческом аспекте, именно с появлением уставов ( хартий ) городов связывают возникновение предвестника современного местного самоуправления - коммунального самоуправления в странах Западной Европы в ходе так называемых коммунальных революций (XI - XII вв.). Для современной муниципальной практики характерно большое разнообразие уставов, которые различаются по форме, содержанию, порядку принятия, юридической силой. Например, только в США сегодня распространено четыре типа уставных документов, в основу классификации которых положен характер функций местного самоуправления [6, с. 136]:

1) уставы общего типа - позволяют осуществлять органам местного самоуправления различные функции;

2) классифицированы уставы - ре-

гламентирующие функции местного самоуправления в зависимости от численности территориальной общины;

3) необязательные уставы - предусматривают, что органы местного самоуправления имеют право изменять формы деятельности в зависимости от конкретных обстоятельств;

4) уставы «местных правил» - предоставляют органам местного самоуправления свободу в выборе форм деятельности.

Цель принятия устава в разных странах существенно отличается. В США - это свободный выбор территориальной общиной той или иной модели местного самоуправления («сильный совет», «сильный мэ́р», «мэ́р - сити- менеджер - совет» и др.). Устав принимается на добровольной основе. В городах, которые имеют уставы («чартерные города»), система органов городского самоуправления строится в соответствии с выбранной моделью местного самоуправления. В городах, которые не имеют уставов («куставные города»), управление организовано в соответствии с законами штата).

В России устав - это необходимый атрибут муниципального образования, который является основным нормативно - учредительным документом и определяет его статус. При этом предмет устава достаточно широк и определяется Федеральным законом « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и предусматривает, в частности, вопросы границ и состава территории муниципального образования, форм и порядка участия населения в осуществлении местного самоуправления, структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, наименования и полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, статуса депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления и т.п. [7, с. 1]. Внедрение уставов в России не ограничивается лишь выбором определенной модели местного самоуправления, его цель заключается также в создании благоприятных условий для формирования первичного субъекта местного самоуправления - территориальной общины. В отличие от России в Украине устав не является необходимым атрибутом территори-

альной общины. Как и в США, территориальная община принимает устав по своему усмотрению. Однако цель принятия устава в Украине принципиально иная, чем, скажем, в США или России. Да, она не может быть связана с выбором модели местного самоуправления, - в Украине на законодательном уровне закреплена единственная унифицированная модель или с определением порядка формирования органов местного самоуправления или установление их наименования - эти вопросы также исчерпывающе урегулированы законом [8, с. 39].

В общих чертах цель устава территориальной общины очерчена в ст. 19 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», это учет исторических, национально-культурных, социально-экономических и других особенностей осуществления местного самоуправления [4, с. 5].

В общем, анализ качественного состояния законодательства в сфере местного самоуправления и собственно нормотворчества в органах местного самоуправления позволяет констатировать:

1) чаще всего, нормотворчество в органах местного самоуправления является неполным, с опозданием отражает ситуации и тенденции развития политической, экономической и социальной сферы;

2) характерными чертами отечественного законодательства, которыми регулируются вопросы, касающиеся организации нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, является отсутствие единой научной обоснованной системы взаимосвязанных между собой правовых актов, коллизионность, неполное и непоследовательное законодательное регулирование указанных вопросов;

3) существуют значительные пробелы правового регулирования компетенции, полномочий и предметов ведения субъектов муниципального нормотворчества;

4) отмечается низкое качество законодательства о местном самоуправлении и нормативных актов ОМС.

Основной объем норм, которые регулируют полномочия органов местного самоуправления определяется национальным законодательством и мо-



жет различаться даже в рамках одной страны. Общее правило, для правовых норм касающееся полномочий местных сообществ, заключается в том, что эти полномочия должны быть целостными и всеобъемлющими во всем, что касается местных дел. Например, Конституция Баварии относит к вопросам, имеющим местное значение и входящим в компетенцию общины, следующее: управление собственностью общины и муниципальными предприятиями, местный общественный транспорт, местное дорожное строительство, обеспечение населения водой, газом, светом, питанием; местное планирование; строительство жилья и надзора за его эксплуатацией, местная полиция, пожарная охрана; развитие культуры и поддержание учреждений культуры; медицина, семейные консультации и защита материнства; школьная гигиена и забота о молодежи; общественные бассейны, погребение умерших; сохранение местных памятников и строений [3, с. 10].

По Конституции Мексики 1917 г., муниципалитеты вправе решать такие вопросы, как снабжение населения питьевой водой, медицинская служба, ведение статистики, организация культурно-спортивных мероприятий, поддержка чистоты и уборка мусора, развитие местного хозяйства, местное строительство, содержание парков и садов, пожарная служба, полиция, муниципальные тюрьмы и т. д. Мексиканские муниципии, с согласия штатов и в соответствии с законами штатов, могут иметь в своем ведении такие службы, как: служба питьевой воды и канализации, уличного освещения, очистки от мусора, рынков и центров снабжения, кладбищ, розыска, улиц, парков и садов, общественной безопасности и транспорта. Закон может предусмотреть создание и других служб с учетом территориальных и социально-экономических условий муниципий, а также их административных и финансовых возможностей. При этом для более эффективной нормотворческой деятельности своих служб, муниципии одного штата могут по предварительной договоренности между советами достаточно тесно координировать свою деятельность по всем основным направлениям. [3, с. 15]. Из этого следует,

что чем больше город или поселок, тем больше услуг предоставляется органами самоуправления его гражданам, тем больше обращается внимание на нормотворческую деятельность органов местного самоуправления. В больших городах органы самоуправления обеспечивают граждан солидными библиотеками, музеями, парками, бассейнами и т. д. Американская структура городского самоуправления, например, определяется специальной хартией, принимаемой законодательным органом штата. Хартия обычно устанавливает границы муниципалитетов, их функции, организационную структуру, методы финансирования, систему назначения и выборов должностных лиц городских органов местного самоуправления. Городские хартии закрепляют право граждан на проведение референдумов по наиболее важным проблемам жизнедеятельности населения, в том числе по налогообложению, изменению самой хартии и т. д. Решение о проведении референдума может быть инициировано требуемым по закону числом граждан путем подачи петиции в муниципальный совет. Как правило, органы местного самоуправления не могут принимать решения или совершать действия, носящие чисто политический характер и затрагивающие политические интересы страны в целом. Однако на практике можно отметить факт принятия именно таких решений. В частности, несколько муниципалитетов Японии принимали решения об объявлении своей территории безъядерными зонами и протестовали против американских военных баз на территории своих муниципалитетов. Компетенция органов местного самоуправления распространяется прежде всего на руководство и развитие коммунального хозяйства, охрану окружающей среды, планирование размещения и строительства населенных пунктов, общий надзор за градостроительством, развитие системы местного транспорта и установление порядка регулирования его движения, местное дорожное строительство, канализацию, водоснабжение и газоснабжение, энергообеспечение, очистку улиц, борьбу с загрязнением водоемов и т. д. Значительны полномочия органов местного самоуправления закреплены

в нормативных актах в социальной сфере. Это полномочия по оказанию социальной помощи малолетним за счет муниципальных доходов. Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Они осуществляют деятельность в сфере местного хозяйства (выдача разрешений на право открытия магазинов, зрелищных предприятий, установление правил застройки городов и т. д.). Мексиканские муниципии, например, в пределах, установленных федеральными законами и законами соответствующих штатов, имеют право разрабатывать, утверждать и реализовывать систему районирования и планы развития городского муниципального хозяйства; участвовать в создании своих территориальных резервов и управлять ими; контролировать использование находящейся в их ведении земли и осуществлять надзор за ней; регулировать порядок владения городской землей; выдавать лицензии и разрешения на строительство; участвовать в создании зон экономического резерва и управлять ими [3, с. 15]. Мы считаем, что было неплохо использовать некоторые нормы законодательства зарубежных стран в Украине, это бы способствовало эффективной работе и развитию местного самоуправления в нашей стране.

В ряде стран (США, Канада, Франция и другие) нормативно закреплено, что в ведении органов местного самоуправления находятся местные полицейские силы, на которые возлагается несение патрульной и охранной службы и другие виды полицейской деятельности. Важнейшие полномочия органов местного самоуправления представлены в бюджетно-финансовой сфере. В соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. При определенных условиях, когда муниципальное образование оказывается не в состоянии управлять своими финансами, государство обычно предоставляет ему дополнительные субсидии, гарантирующие платежеспособность муниципального



образования [3, с. 15]. Мы считаем, что в Украине нужно уделить особое внимание финансовой сфере местного самоуправления.

Мексиканские муниципии, например, самостоятельно распоряжаются своими доходами, полученными от принадлежащего им имущества, а также от налогов и других поступлений, которые устанавливаются в их пользу законодательным органом штата. В США, например, органами управления графства (основной территориальной единицы местного самоуправления) являются избираемые населением советы, функции и порядок формирования которых определяется конституциями и законами штатов [3, с. 15]. Специфика американской системы нормотворческой деятельности в том, что актами предусмотрено несколько форм организации управления советом графства. Первая форма, когда в графстве отсутствует единое должностное лицо, руководящее советом графства. При этой форме совет графства не может централизованно руководить выборными должностными лицами графства: шерифом, прокурором, казначеем, клерком, интендантом школ и т. д., хотя определяет ассигнования на их деятельность. Другая форма – совет-администратор, когда сам совет назначает должностное лицо для руководства административным аппаратом графства. Администратор проводит в жизнь решение совета, назначает руководителей исполнительных органов и различных служб графства, и контролирует их деятельность. Эта форма позволяет осуществлять управление графством через специалиста-управляющего. Следующая форма – совет графства – избираемый руководитель. Это обычно председатель совета графства, имеющий формальный статус главы графства [3, с. 15]. Мы считаем, что данное направление научного исследования специфики американской системы нормотворческой деятельности является перспективным, учитывая достаточно большое количество проблем и пробелов в сфере правового регулирования нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в Украине.

Исполнительная власть (мэр и его правительство) несут ответствен-

ность за поступление доходов, а также за расходование бюджетных средств. Иногда это входит в понятие «политическая ответственность» местного правительства, так как оно проводит финансово-экономическую политику, разработанную и утвержденную местным представительным органом и заложенную в ежегодном бюджете. В конце бюджетного года мэр должен представить отчет представительному органу об исполнении ежегодного бюджета. Как при осуществлении финансово-экономической политики, так и при подготовке отчета мэр обычно получает помощь от центральных органов управления, в частности, от департамента финансов. Законы о муниципалитетах закрепляют обычно основные полномочия мэра не только в финансово-экономической области, но и в других областях. Вот, например, какими полномочиями обладают алькальды в соответствии с действующим законом в латиноамериканских странах: они руководят различными службами и администрацией муниципалитета, являясь их официальными и законными представителями; организуют выполнение решения муниципального представительного органа; контролируют муниципальные доходы и расходы; представляют в муниципальную Ассамблею проекты решений по различным сферам деятельности муниципалитета; представляют на рассмотрение Ассамблеи проект бюджета на следующий год; издают собственные декреты и распоряжения; осуществляют необходимые действия для защиты прав муниципалитета; подписывают контракты и после их одобрения Ассамблей организуют их выполнение; назначают, перемещают и освобождают от должности в соответствии с законом различных служащих муниципалитета; выдают и отзывают лицензии и осуществляют другие полномочия. В органах местного самоуправления ряда зарубежных стран избираются или назначаются специальные категории должностных лиц со своей четко определенной компетенцией. Мы считаем, что в Украине использовать этот опыт было бы актуально. В американских графствах, например, существует большое число выборных должностных лиц, таких,

как казначей, инспектор, ассессор, регистратор, клерк, прокурор, шериф и др., полномочия которых определяются законодательством соответствующего штата и которые входят в структуру местного самоуправления. Нами выяснено, что нормативными актами, предусмотрено, что неотъемлемой частью структуры органов местного самоуправления являются различные отделы и организации, аккумулирующие в себе различные сферы деятельности. Наиболее распространены – отделы здравоохранения, полиции, финансов, пожарной охраны, общественных работ, социальных служб, рабочей силы, транспорта, коммунальных услуг, отдыха населения, по делам потребителей и т. д. [3, с. 15]. Следовательно, мы считаем, что в нашей стране недостаточно эффективна нормотворческая деятельность органов местного самоуправления, а используя опыт зарубежных стран, мы сможем улучшить результативность этих органов.

**Выводы.** Учитывая вышесказанное, практическая и теоретическая значимость проведенного исследования заключается в том, что разработанные в работе предложения могут быть использованы для повышения эффективности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Данное направление научного исследования является перспективным, учитывая достаточно большое количество проблем и пробелов в сфере правового регулирования нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в Украине.

#### Список использованной литературы:

1. Нерсесянц М. В. Суд и право творчество / М. В. Нерсесянц // Судебная практика как источник права / Отв. ред.: Топорнин Б. Н. - М. : Изд-во ИГиП РАН, 2011. - 48 с.
2. Рыбалкин Андрей Александрович. Нормотворчество органов внутренних дел (аспекты общей теории) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Национальный ун-т внутренних дел. - М., 2005.
3. Баглай М. В. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / М.В. Баглай – М. : Норма, 2004 [Электронный ресурс]. - Режим



доступа : <http://rudocs.exdat.com/docs/index-282353.html?page=15>.

4. О местном самоуправлении в Украине : Закон Украины « от 21.05.1997 № 280/97-ВР [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

5. Касьяненко Л. Н. Особенности законодательного процесса в Украине / Л. Касьяненко // Юридический вестник Украины. - 2002. - № 7. - С. 22-24.

6. Коваленко А. И. Муниципальное право : учебник для юридических вузов / А. И. Коваленко – М. : Новый Юрист, 2010. – 432 с.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. - Режим доступа : [http://www.rg.ru/2003/10/08/zakons\\_amooprav.html](http://www.rg.ru/2003/10/08/zakons_amooprav.html).

8. Батанов А. В. Вопросы разработки и принятия устава территориальной общины / В. Батанов // Юридический журнал. - 2004. - № 3. - С. 38-45.

## ЗАЩИТА ПРАВ РЕБЁНКА В ОТНОШЕНИЯХ ПО УПРАВЛЕНИЮ ИМУЩЕСТВОМ

**Б. ЛЕВКОВСКИЙ,**

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,  
старший научный сотрудник отдела проблем частного права  
Научно-исследовательского института частного права и предпринимательства  
Национальной академии правовых наук Украины

### SUMMARY

The results of the legal analysis of the legislation of Ukraine, aimed at protecting the property rights of the child in relation to manage his property. The problem of securing regulatory rights of parents to use the income derived from managing the child's property. Analyze the effect of the order in Ukraine disposal of property under management. The analysis of the German Civil Code provisions that govern the relationship to manage the child's property. The ways of improvement of the legislation of Ukraine regulating the relations of property management and standards for the disposal of property of the child.

**Key words:** property management, the right to income, property rights of the child, the protection of children's rights, duties and responsibilities of parents.

\* \* \*

В статье приведены результаты правового анализа законодательства Украины, направленного на защиту имущественных прав ребёнка в отношениях по управлению его собственностью. Рассмотрен вопрос нормативного закрепления права родителей, на использование дохода, полученного в результате управления имуществом ребёнка. Проанализирован действующий в Украине порядок отчуждения имущества, находящегося в управлении. Осуществлен анализ норм Гражданского уложения Германии, которые регулируют отношения по управлению имуществом ребенка. Предложены пути усовершенствования норм законодательства Украины, регулирующих отношения по управлению имуществом и норм по отчуждению имущества ребенка.

**Ключевые слова:** правоотношения по управлению имуществом, право на доход, имущественные права ребёнка, защита прав ребенка, обязанности и ответственность родителей.

*Постановка проблемы. В соответствии со ст. 242 ГК, в связи с неполной дееспособностью ребенка, правомочия по его имуществу, осуществляют его родители (усыновители), которые являются законными представителями своих малолетних и несовершеннолетних детей.*

**В**ведение. Современное частное право рассматривает ребёнка полноценным субъектом правоотношений, которому, в силу его физиологических особенностей, необходим помощник, лицо, которое от имени и в интересах ребенка будет осуществлять весь комплекс необходимых дозволенных законом, полномочий. Ребёнок в современном частном праве может быть полноправным владельцем имущества значительной стоимости.

В Семейном кодексе Украины (далее – СК) закреплён ряд норм, результаты правового анализа которых подтверждают вышесказанное. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 173 СК, родители и дети, в частности те, которые совместно проживают, могут быть самостоятельными собственниками имущества [1]. В силу ч. 1 ст. 188 СК, ро-

дители освобождаются от обязанности содержать ребёнка, если доход ребёнка существенно превышает доход каждого из родителей и полностью обеспечивает потребности (нужды) ребёнка.

Действующее законодательство Украины предусматривает, что ребенок может приобретать в собственность имущество как вследствие передачи такого имущества ребенку его родителями, для обеспечения развития, обучения и воспитания (одежда, игрушки, книги, музыкальные инструменты, спортивное оборудование и т.п.) (ст. 174 СК), так и вследствие его создания. В соответствии со ст. 175 СК, имущество, приобретенное родителями и детьми за счет совместной работы, принадлежит на праве общей совместной собственности родителям (одному из них) и ребенку. Ребенок может при-