



ЭКОНОМИКА И ПРАВО

А.В. КАПУСТИН

ОБЖАЛОВАНИЕ ГРАЖДАНАМИ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Жалобы граждан на действия государственных органов и иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами подлежат рассмотрению судами по правилам § 6 гл. 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь [1] (далее ГПК) “Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений”. Представляет интерес вопрос, могут ли органы местного самоуправления выступать в качестве “властвующей” стороны административного правоотношения, и соответственно могут ли неправомерные действия указанных органов, ущемляющие права граждан, рассматриваться судами по правилам § 6 гл. 29 ГПК.

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. в редакции Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” [2, 8–11] (далее Закон о местном самоуправлении), система местного самоуправления в Республике Беларусь включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления. Для ответа на поставленный вопрос проведем анализ природы органов местного самоуправления, и вначале — местных Советов депутатов.

В соответствии с ч. 1 ст. 122 Конституции Республики Беларусь [3] решения местных Советов депутатов обязательны для исполнения всеми гражданами. Исходя из этого можно утверждать, что местные Советы депутатов в Республике Беларусь обладают в отношении граждан властными полномочиями, в процессе реализации которых, естественно, возможно ущемление их субъективных прав. Согласно ч. 1 ст. 12 Закона о местном самоуправлении местные Советы депутатов являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь; в ч. 9 ст. 12 данного закона указано, что местные Советы в своей деятельности исходят из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, а также общегосударственных интересов. Как можно видеть, законодательство Республики Беларусь, определяющее статус местных Советов депутатов, восприняло “государственную” теорию местного самоуправления, сущность которой заключается в следующем: местное самоуправление — это одна из форм организации государственного управления, в своей деятельности учитывающая как общегосударственные интересы, так и специфику местных вопросов; органы местного самоуправления являются государственными органами, обладающими властными полномочиями (т.е. органами государственной власти), а особый порядок их формирования (вы

Алексей Владимирович КАПУСТИН, ассистент кафедры гражданского права БГЭУ.

борность этих органов населением) связан лишь с необходимостью более полного учета мнения населения, проживающего на соответствующей территории, при решении вопросов, касающихся в первую очередь именно данного населения [4, 41–49; 5, 4–23].

В ст. 5 Закона о местном самоуправлении указано, что одним из основных принципов местного самоуправления является разделение компетенции представительных и исполнительных органов. Из содержания данной нормы можно сделать вывод, что местные Советы депутатов как органы местного самоуправления, являясь представительными органами государственной власти, не входят в систему органов исполнительной власти. Какова же природа властных полномочий местных Советов депутатов? Согласно ст. 6 Конституции, государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Как видно, представительная власть в силу конституционной нормы в Республике Беларусь не является самостоятельной ветвью государственной власти. Вообще, термин “представительный” означает “выборный”, т.е. основанный на выборах тех или иных субъектов (представителей) [6, 581]. Из этого непосредственно вытекает, что любая ветвь государственной власти (либо определенная ее часть) может иметь представительный характер, если она (ее часть) формируется путем проведения выборов соответствующих субъектов, осуществляющих деятельность по выполнению функций этой ветви государственной власти.

Согласно ч. 1 ст. 90 Конституции, законодательным органом в Республике Беларусь (т.е. органом, осуществляющим функции законодательной власти) является Парламент – Национальное Собрание Республики Беларусь; в соответствии с ч. 1 ст. 109 Конституции, судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам. Исходя из этого местные Советы депутатов в Республике Беларусь не являются органами ни законодательной, ни судебной власти. Но так как местные Советы – это органы государственной власти, то, используя логическое и систематическое толкование вышеприведенных положений Конституции Республики Беларусь, нетрудно прийти к выводу, что местные Советы депутатов могут являться частью лишь третьей ветви государственной власти в Республике Беларусь – исполнительной власти. То что это действительно так, подтверждает и анализ закрепленной в законодательстве компетенции местных Советов.

Согласно ч. 1 ст. 122 Конституции, решения местных Советов депутатов должны приниматься на основании действующего законодательства. Из этого следует, что реализация местными Советами соответствующих полномочий носит подзаконный характер – по своей сути является исполнительной деятельностью; сама же деятельность выражается в руководстве тем или иным сектором народного хозяйства (о компетенции местных Советов депутатов см. ст. 24–26 Закона о местном самоуправлении), в силу чего ее можно назвать распорядительной. Иными словами, местные Советы депутатов осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность. Аналогичной деятельностью занимаются также и органы местного управления (см. ч. 1 ст. 122 Конституции, ч. 1 ст. 1 Закона о местном самоуправлении). Отличие между ними состоит лишь в имеющейся компетенции и порядке формирования.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что местные Советы депутатов могут выступать в качестве “властвующей” стороны административного правоотношения – а это значит, что их неправомерные действия могут быть обжалованы гражданами в порядке, предусмотренном § 6 гл. 29 ГПК “Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений”. Так, например, по указанным правилам подлежат рассмотрению жалобы граждан на решения местных Советов депутатов первичного территориального уровня (сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения)) об отказе в приватизации жилого помещения государственного жилищного фонда (см. п. 4 ст. 24 Закона о местном самоуправлении, ст. 8 Закона Республики Беларусь от 16 апреля 1992 г. “О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь” [7]). В данном случае гражданином является “подвластной” стороной административного правоотношения, а соответствующий местный Совет – “властвующей” стороной этого правоотношения, осуществляющей исполнительно-распорядительную деятельность посредством управления сферой жилищных отношений. Возникший между данными субъектами

правовой конфликт (вынесение местным Советом депутатов решения, ущемляющего, по мнению гражданина, его права) является спором о праве административном, который может быть разрешен в порядке производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений (§ 6 гл. 29 ГПК).

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона о местном самоуправлении, органами территориального общественного самоуправления являются советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы. Анализ полномочий, предоставленных органам территориального общественного самоуправления (далее ТОС) Законом о местном самоуправлении и иным законодательством Республики Беларусь, позволяет классифицировать указанные полномочия на две группы: 1) “государственные” полномочия, т.е. полномочия, делегированные органам ТОС местными Советами депутатов (на основании ч. 12 ст. 29 Закона о местном самоуправлении); 2) “общественные” полномочия — иные полномочия, которыми органы ТОС обладают в силу прямого указания актов законодательства (см., в частности, ч. 11 ст. 29 Закона о местном самоуправлении).

Осуществляя “государственные” полномочия, органы ТОС в той или иной степени выполняют определенный вид исполнительно-распорядительной деятельности, так как данные полномочия передаются органам ТОС субъектами, призванными реализовывать функции именно органов исполнительной власти — местными Советами депутатов. Исходя из этого, если органы ТОС в своей деятельности нарушают субъективные права граждан, осуществляя делегированные им “государственные” полномочия, то граждане вправе обжаловать соответствующие действия этих органов в порядке производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений (§ 6 гл. 29 ГПК). Так, например, сельский Совет депутатов передал сельскому комитету (органу ТОС) полномочия по участию в разработке, утверждении и реализации проектов планировки и застройки населенных пунктов, их генеральных планов, архитектурных решений (см. п. 6 ст. 24 Закона о местном самоуправлении). Гражданин А., желающий осуществить строительство жилого дома на принадлежащем ему на праве собственности земельном участке, обратился в сельский комитет с целью получения разрешения на подобное строительство, однако получил отказ. Данный отказ может быть обжалован гражданином в суд именно по правилам § 6 гл. 29 ГПК. Регулируя деятельность органов ТОС, реализующих “государственные” полномочия, законодательство Беларуси опирается на положения как “государственной” (см. выше), так и “общественной” теории местного самоуправления. Суть последней состоит в том, что органам местного самоуправления как негосударственным органам отводится роль субъектов, в соответствующих отношениях выступающих не от имени государства, а от имени определенной части общества — “местного сообщества” [4, 41–49; 5, 4–23]. При этом и для государства, и для общества (в лице тех или иных органов и лиц) отводятся собственные сферы деятельности, вмешательство в которые соответственно общества и государства не допускается. Правовое положение органов ТОС в рассматриваемом случае включает лишь один элемент, опирающийся на “общественную” теорию местного самоуправления — негосударственный статус данных органов. В остальном же органы ТОС, выполняя “государственные” полномочия и тем самым осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность, по сути приравниваются к органам государственной власти (местным Советам депутатов) — и правовые последствия действий как первых, так и вторых в описанной ситуации одинаковы — в частности, указанные действия обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории организациями и гражданами. Как можно видеть, “государственный” элемент в деятельности органов ТОС, выполняющих “государственные” полномочия, значительно преобладает над “общественным”, и возможность вступления данных органов в административные правоотношения в качестве “властвующей” стороны этих правоотношений не должна вызывать сомнений.

Положения “общественной” теории местного самоуправления в чистом виде нашли свое отражение в законодательстве Республики Беларусь, регулирующем деятельность органов ТОС, осуществляющих “общественные” полномочия. Так, в соответствии с ч. 11 ст. 29 Закона о местном самоуправлении органы ТОС вправе вносить на рассмотрение местных Советов и их органов, исполнительных комите-

тов и местных администраций предложения по всем вопросам местного значения, участвовать по приглашению государственных органов в рассмотрении ими указанных вопросов, созывать собрания (сходы) граждан на соответствующей территории для обсуждения вопросов местного значения. Органы ТОС, реализуя названные полномочия, в большей мере выступают в качестве совещательных органов, призванных информировать органы государственной власти о мнении проживающего на соответствующей территории населения по определенным вопросам, имеющим местное значение. Органы ТОС в данном случае не обладают никакими властными полномочиями по отношению к тем или иным субъектам, в том числе и гражданам, — т.е. не могут вступать с последними в административные правоотношения, являясь “властвующей” стороной таких правоотношений. Поэтому и неправомерные действия органов ТОС в отношении граждан в описанной ситуации не могут быть предметом судебного разбирательства по правилам производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Однако здесь возникает вопрос — в каком порядке гражданин может осуществить защиту своих нарушенных субъективных прав от подобных действий органов ТОС, выполняющих “общественные” полномочия? Попробуем ответить на данный вопрос на примере анализа конкретной ситуации.

Допустим, домовый комитет (орган ТОС) принял решение о созыве собрания граждан, проживающих в соответствующем доме, для обсуждения определенного вопроса местного значения. Гражданин Б., проживающий в указанном доме, на собрание не явился, после чего домовый комитет принял решение о лишении данного гражданина права решающего голоса на десяти последующих собраниях комитета. В зависимости от правового статуса органа ТОС (домового комитета) и связывающих его с гражданином Б. правоотношений возможны 3 варианта защиты гражданином Б. своего субъективного права: 1) если домовый комитет является юридическим лицом (некоммерческой организацией) (см. ч. 3 ст. 29 Закона о местном самоуправлении) и гражданин Б. — член этого юридического лица, то гражданин Б. и домовый комитет состоят друг с другом в гражданско-правовых отношениях, вытекающих из членства гражданина Б. в некоммерческой организации и регулируемых гражданским законодательством (см. п. 3 ст. 46 Гражданского кодекса Республики Беларусь [8]). Исходя из этого правовой конфликт, возникший между гражданином Б. и домовым комитетом (органом ТОС — некоммерческой организацией, членом которой является гражданин Б.), представляет собой спор о праве гражданском, который подлежит рассмотрению в суде по общим правилам искового производства (см. п. 1 ч. 1 ст. 37 ГПК); 2) если домовый комитет — юридическое лицо (некоммерческая организация), а гражданин Б. не связан с ним отношениями членства, то возникший между данными субъектами спор — это также спор о праве гражданском — как вытекающий из функционирования некоммерческой организации; указанный спор подлежит рассмотрению в суде также по общим правилам искового производства (в этом случае гражданину Б. судом должно быть отказано в иске в связи с тем, что спорное материальное право (право решающего голоса на собраниях домового комитета) ему не принадлежит); 3) если домовый комитет не является юридическим лицом (некоммерческой организацией), то его и гражданина Б. связывает конституционное правоотношение, основанное на праве граждан принимать участие в обсуждении вопросов общественной жизни на местных собраниях (см. ч. 3 ст. 37 Конституции Республики Беларусь). Стороны этого конституционного правоотношения — гражданин Б. и домовый комитет (как субъект, выступающий от имени определенной части общества). Спор, возникший из данных правоотношений, является конституционно-правовым, однако ГПК не предусмотрена возможность рассмотрения подобных споров общими судами. Очевидно, необходимо установить подведомственность подобных споров общим судам и определить в законодательстве специфику их рассмотрения. В противном случае предусмотренное в ч. 1 ст. 60 Конституции Республики Беларусь право каждого на судебную защиту будет нарушено [подробнее об этом см. 9, 315–316; 10, 81–83; 11, 262], если только не применять аналогию процессуального закона и не рассматривать конституционно-правовые споры с участием граждан по существующим правилам производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Указанная специфика может быть отражена в главе ГПК “Особенности рассмотрения дел, возникающих из конституционных правоотношений”

(при этом возможно отнести к делам, возникающим из конституционных правоотношений, и дела по жалобам на действия избирательных комиссий (§ 2 гл. 29 ГПК), так как при рассмотрении данных дел суд разрешает спорность также материального конституционного правоотношения) либо в соответствующем акте материального законодательства (например, в Законе о местном самоуправлении).

Литература

1. Вeдaмacцi Нaцыйнaльнaгa Сxoдy Рэспублiкi Бeлapуcь. 1999. № 10–12. Aрт. 102.
2. Звязда. 2000. 26 студз.
3. Канстытуцыя Рэспублiкi Бeлapуcь (ca змяненнямi i дaпaунeннямi). Мн., 1997.
4. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. М., 1997.
5. *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: Учеб. пособие. М., 1998.
6. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка / РАН. Ин-т русск. яз. им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 1997.
7. Вeдaмacцi Вярxoунaгa Сaвeтa Рэспублiкi Бeлapуcь. 1992. № 15. Aрт. 247.
8. Вeдaмacцi Нaцыйнaльнaгa Сxoдy Рэспублiкi Бeлapуcь. 1999. № 7–9. Aрт. 101.
9. *Капустин А.В.* Закрепление права граждан на обжалование неправомерных действий администрации в гражданском процессуальном законодательстве Республики Беларусь // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Белорус. гос. ун-т. Мн., 2000.
10. *Капустин А.В.* Конституционное право каждого на судебную защиту: проблемы реализации // Проблемы законности и правопорядка в Республике Беларусь: Материалы республик. науч.-практ. конф. Полоцкий гос. ун-т. Новополоцк, 2000.
11. *Сысцев Т.* Юридическая природа, содержание и субъекты конституционного права на судебную защиту в хозяйственном судопроизводстве // Вестн. Высшего хозяйств. суда Республики Беларусь. 2000. № 2.