

АКТЫ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

***Аннотация:** В данной статье рассматриваются виды актов выборных органов местного самоуправления и их должностных лиц.*

***Аннотация:** Бул макалада жергиликтуу өзүн өзү башкаруунун шайлануучу органдардын актыларынын турлөрү каралат.*

***Annotation:** In this article examined types of acts of the elected bodies of local self-government and them, public servants.*

***Ключевые слова:** Органы местного самоуправления, представительные органы, местное сообщество, система местного самоуправления.*

***Негизги сөздөр:** Жергиликтуу өз алдынча башкаруу органдары, өкулчулуктуу органдар, жергиликтуу коомчулук, жергиликтуу өз алдынча башкаруу системасы.*

***Keywords:** Organs of local self-government, representative organs, local association, system of local self-government.*

Представительный орган местного самоуправления по вопросам, отнесенным к его компетенции законами, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Это, например, принятие общеобязательных правил по предметам ведения местного самоуправления, планов и программ социально-экономического развития муниципального образования, утверждение отчетов об их выполнении; установление местных налогов, сборов и платежей; определение порядка выпуска муниципальных займов, лотерей, предоставления кредитов и налоговых льгот и соответствии с законодательством; установление порядка приватизации, владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью; организация проведения выборов в органы местного самоуправления и местного референдума в соответствии с законодательством; защита прав депутатов, принятие решения о досрочном прекращении полномочий депутатов; избрание и освобождение от должности выборных должностных лиц данного представительного органа; организация территориального общественного самоуправления и др.[1].

Председатель представительного органа муниципального образования (в установленных случаях заместитель председателя) издает распоряжения (иногда постановления) по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Например, постановлением председателя могут быть утверждены структура и штатное расписание аппарата представительного органа, правила трудового распорядка. Распоряжением председателя представительного органа могут быть оформлены организационные вопросы: прием, перевод и увольнение работников аппарата; создание рабочих групп по подготовке вопросов для рассмотрения представительным органом, решение жилищных, организационно-технических и иных вопросов для муниципальных служащих аппарата.

Иные муниципальные правовые акты. Законодательством установлено, что иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования. К данной категории должностных лиц можно отнести начальников (заведующих) управлений, отделов, комитетов и служб местных администраций, а также иных органов местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Требования к муниципальным правовым актам. Муниципальные правовые акты должны соответствовать определенным требованиям. Например, акты главы г. Кара-Балта в соответствии регламентом администрации города должны печататься на бланке установленного образца, изготовленного типографским способом: каждый документ

должен иметь заголовок, кратко отражающий содержание. Постановление по объему не должно превышать трех страниц текста без приложения. К проекту постановления может прилагаться пояснительная записка или аналитическая справка объемом до пяти страниц [2]. Далее указывается, что постановление должно состоять из двух частей: констатирующей и постановляющей: в констатирующей части излагаются цели и задачи принятия документа, делается ссылка на нормативные акты, на основании и во исполнение которых он принимается, дается изложение сути и состояния рассматриваемой проблемы; в постановляющей (распорядительной) части указываются: действие и исполнение поручения (обязать, поручить, рекомендовать); органы, предприятия, организации, учреждения и их руководители, которым поручается выполнение конкретных заданий и поручений, а также должностные лица, если исполнение возлагается лично на них: конкретные сроки выполнения как отдельных пунктов, так и документа в целом; при необходимости отмены ранее принятых постановлений и распоряжений указывается орган, принявший правовой документ, дата, номер и наименование или отдельный пункт, подлежащий отмене; необходимость публикации или другие нормы доведения содержания документа до сведения населения; органы и должностные лица, на которых возложен контроль за исполнением документа, и сроки представления информации главе города.

Также в названном документе справедливо, на наш взгляд, отмечается, что в тексте постановлений, распоряжений применяются только общепринятые сокращения; аббревиатуры названий учреждений, ассоциаций, фирм и т.н. расшифровываются, сокращения могут употребляться при повторении наименований в тексте. Особые указания относятся к визированию постановлений и распоряжений, которое осуществляется за подписью лица, визирующего документ, с указанием его должности, фамилии и даты визирования в следующем порядке: руководители структурных подразделений, подготовившие данный документ: руководители других заинтересованных организаций, отмеченных в документе: руководитель юридического отдела; заместитель главы администрации города, курирующий вопрос (визирует после получения визы исполнителя и других согласований): управляющий делами.

Исполнитель указывает свою должность, фамилию, инициалы, номер рабочего телефона и расписывается в нижнем поле той же страницы. На этом же листе излагается или прилагается отдельно перечень организаций, и чей адрес следует направить документ.

Оформленный в соответствии с требованиями регламента проект акта передается управлением делами на рассмотрение главе города. Подписанные главой города Постановления и распоряжения передаются в приемную главы города для регистрации и рассылки. Рассылка документов производится в течение трех дней после подписания. Думается, что аналогичный порядок работы может быть и в других муниципальных образованиях.

Подготовка муниципальных правовых актов — сложная и кропотливая работа, одна из важнейших сторон деятельности муниципального образования. В условиях интенсивности и расширения обмена правотворческой (нормотворческой) деятельности органов местного самоуправления возрастает значение качественной подготовки муниципальных правовых актов, а также соблюдения нормотворческой техники при их подготовке.

Но своей сути муниципальное правотворчество есть процесс возведения воли населения муниципального образования в соответствующие муниципальные правовые акты, процесс придания содержащимся в них правилам поведения общеобязательного характера. Муниципальное правотворчество охватывает непосредственную деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по выработке, принятию (изданию), изменению или отмене муниципальных правовых актов.

Общие принципы муниципального правотворчества. Муниципальное правотворчество должно основываться на принципах демократии, гласности, эффективности использования рациональных, выработанных практикой правил подготовки проектов муниципальных актов применительно к конкретным муниципальным образованиям, квалифицированного обеспечения правотворческой деятельности (научная экспертиза проектов, аналитическое обеспечение правотворческой работы): закрепления наиболее

важных правил подготовки проектов правовых актов в регламентах органов местного самоуправления.

Проекты муниципальных правовых актов должны готовиться с целью: развития и конкретизации и региональных законов, иных нормативных правовых актов; обеспечения регламентации тех сторон экономической, политической и социальной сфер жизни муниципального образования, регулирование которых входит в пределы ведения вопросов местного значения; содействия гражданам в реализации их прав и законных интересов на местное самоуправление.

Планирование в правотворчестве. Разработка проектов муниципальных правовых актов осуществляется, как правило, на плановой основе. Текущие программы правотворческой деятельности разрабатываются сроком на один-два года. При необходимости разрабатываются перспективные программы деятельности на весь срок полномочий.

Характер и основное содержание программы правотворчества обусловлено прежде всего задачами развития правовой основы конкретного муниципального образования. С учетом складывающейся практики можно выделить несколько целей такой программы. Во-первых, планируемые акты должны обеспечивать правовыми средствами преобразование основных сфер социально-экономической жизни муниципального образования, развитие демократических принципов, защиту прав личности, борьбу с правонарушениями и т.д. Во-вторых, планируемый акт должен соответствовать компетенции органа, должностного лица местного самоуправления его издающего, отвечать потребностям развития муниципального образования.

Работа над проектами актов. С чего начинается работа над проектом муниципального правового акта? Процесс его «рождения» начинается с постановки вопроса, зарождения идеи о необходимости издания того или иного документа. Разработка проектов муниципальных правовых актов возможна в виде подготовки нового акта, изменений и дополнений действующих актов, а также в виде новой редакции (нового текста) действующего правового акта, улучшающей содержание принятых ранее правовых норм.

Немаловажное значение на этом этапе имеет вопрос об установлении «адекватного» сложившимся условиям уровня правового регулирования. Необходимо выяснить, имеется ли действительная потребность в решении той или иной задачи на уровне акта, или цели регулирования вопроса можно добиться с помощью обычных организационно-управленческих мероприятий.

Для обеспечения эффективности применения будущего акта целесообразно уже на начальном этапе подготовки проекта определить возможные последствия действия муниципального правового акта: экономические, социальные, политические, правовые, экологические и т.д., а также возможные затраты (материальные, финансовые и др.), необходимые для реализации будущего акта и связанные с принятием акта доходы, издержки, экономии. Весьма важным при этом является вопрос: соизмеримы ли предлагаемые затраты с ожидаемыми результатами? Поэтому главная задача на первоначальном этапе - сбор материалов для уяснения необходимости принятия соответствующего муниципального правового акта, обоснования его цели и основного содержания [3].

Серьезный недостаток подготовки проектов нормативных правовых актов - неоправданная поспешность. Правотворчество не терпит суеты. При подготовке проектов нужна разумная неторопливость, необходимо продумать вопрос, осуществить его всестороннюю проработку, учесть мнение населения, провести сходы (собрания) с обсуждением и т. д. Вот почему так важна правильная, рациональная организации работы по подготовке проектов муниципальных правовых норм.

Организация работы над проектом включает: определение органа или должностного лица местного самоуправления по подготовке постановления или распоряжения (приказа), ответственного за подготовку проекта; определение круга специалистов, привлекаемых к участию в работе над проектом; создание подготовительных комиссий и рабочих групп; проведение необходимых расчетов, социологических исследований; организацию информационного и аналитического обеспечения процесса подготовки проекта;

согласование подготовленного текста проекта с заинтересованными органами (структурами); обсуждение проекта; проведение правовой и иной специализированной экспертизы проекта (для установления соответствия проекта действующему законодательству и требованиям, по оформлению проектов).

К работе комиссии, групп следует привлекать представителей заинтересованных органов, организаций, ученых, специалистов с опытом работы в определенной области, которые могут оказать квалифицированную помощь в создании и развитии правовой базы в той или иной сфере муниципального строительства.

Важным элементом организации правотворческой работы в органах местного самоуправления является создание условий, обеспечивающих подлинно демократическую процедуру обсуждения проектов правовых актов: творческую, деловую обстановку в работе, гласное, всестороннее обсуждение на основе анализа различных точек зрения на всех этапах и группах, готовящих проект, и при вынесении его на широкое обсуждение, и в самом правотворческом органе. Не менее важно и предварительное обсуждение концепции проекта, его будущих принципиальных положений. Его можно было бы организовать в местной печати и на телевидении, на научно-практических конференциях, сходах и собраниях. Такие формы обсуждения позволяют лучше учесть общественное мнение, дают возможность получить более широкий спектр различных точек зрения, а значит, и больше вариантов для выбора наилучшего решения.

Необходимо создать условия для свободного, конструктивного обсуждения имеющихся альтернативных проектов. Для согласования общих концептуальных положений взаимосвязанных проектов, готовящихся разными группами и комиссиями, весьма полезна практика совместного обсуждения ими таких проектов. Результатом обсуждения проекта нормативного акта может быть не только доработка содержания самого проекта, но и использование высказанных в ходе обсуждения Приложений при разработке проектов других нормативных актов. Подготовленные проекты муниципальных правовых актов согласовываются с заинтересованными органами и организациями. Такое согласование, как правило, осуществляется в форме визирования первого экземпляра текста акта. Проекты всех актов подлежат согласованию в юридических отделах (службах) аппарата представительного органа, местной администрации. Проекты постановлений, распоряжений главы муниципального образования (главы местной администрации), предусматривающие расходы из местного бюджета, подлежат согласованию в финансовом органе местной администрации.

При наличии разногласий по проекту руководитель органа местного самоуправления, вносящего проект акта, должен обеспечить его обсуждение с заинтересованными органами и организациями с целью поиска взаимоприемлемого решения. И случае, если такое решение не найдено, проект может быть представлен в компетентный орган для рассмотрения с обязательным приложением к нему протокола согласительного совещания, перечня разногласий с их мотивировками и подлинников замечаний, подписанных руководителями соответствующих органов и организаций, с предложением о порядке дальнейшей работы с ним.

Правотворческая техника. Муниципальный правовой акт - это литературное произведение особого рода, имеющее свои характерные черты и особенности. Этим и определяется содержание основных принципов (требований) муниципальной правотворческой техники. Правила правотворческой техники весьма многочисленны и разнообразны. Здесь не может быть общего рецепта на все случаи. Применение этих правил может оказать положительный эффект лишь при неременном учете конкретных условий, вызвавших необходимость принятия того или иного акта, специфики предмета регулирования и сферы его действия. В то же время все конкретные правила правотворческой техники объединяются общей основной целью создать наилучшие условия и максимальные удобства для применений правовых актов, достичь полноты, точности, доступности и компактности правовых положений. Исходя из этого, можно предложить основные требования, которые должны быть положены в основу работы над готовящимися проектами [4].

Точность выражений, терминов. Достижение наибольшего соответствия между идеей и воплощением этой идеи и в юридической формуле - требование, непосредственно исходящее из специфики права как регулятора общественных отношений. Право содержит обязательные правила поведения, модель будущих поступков человека. В нем недопустимы недомолвки и двусмысленности. Неточность словесного воплощения нормы, расплывчатость и отсутствие единообразия понятий может привести к неправильному пониманию и применению норм права, к возможности отхода от их буквального смысла, а это может оказать прямое влияние на их исполнение. Достаточно указать на довольно часто, к сожалению, встречающиеся формулировки: «как правило», «обычно» дающие возможность не исполнять тот или иной акт, произвольно толковать его содержание.

Ясность, доступного языка. Муниципальный правовой акт должен быть понятен тем, кому он непосредственно адресован. Простота и доступность языка конкретного акта зависят от того, на кого он рассчитан, какой сферы отношений касается. Если он регулирует узкую, специальную сферу и рассчитан на специалистов, например, на муниципального служащего, то в таком акте возможно употребление специальных терминов и оборотов. Но акты, обращенные к широким слоям населения, коллективам, объединениям (а таких актов большинство), должны излагаться простым и доступным языком. Употребление без объяснения сложных и непонятных терминов и выражений, специальных понятий недопустимо. Если для исполнения такого акта и просто его уяснения многие будут вынуждены обращаться за разъяснениями к помощи иных лиц, то этот акт вряд ли будет действием для населения.

Полнота, экономичность, конкретность регулирования. Эффективным и действенным инструментом преобразования отношений служит лишь тот акт, который полно, точно и конкретно осуществляет права, обязанности субъектов, четко формулирует меры его обеспечения (правовые санкции, способы поощрения и стимулирования, организационные меры). Лозунговый стиль превращает акт в декларацию, никого ни к чему не обязывающий призыв, дает возможность произвольно его толковать и применять. Краткость в правотворчестве — это оптимальная экономичность изложения мысли автором при сохранении полноты ее содержания. Эти требования не должны влиять на объем информации, заложенной в нормативном акте. Требование экономичности и правовых актах имеет и другой аспект минимум актов по одному вопросу в интересах лучшей обозримости нормативного материала, облегчения пользования им, а также его учета и систематизации.

Единообразие формы актов. Это требование предполагает использование одинаковых реквизитов, структуры, единой терминологии юридических конструкций и формулировок в актах одного вида.

Официальный характер выражения народной воли в акте, документальность, требование точности и ясности формулирования юридических предписаний обуславливают необходимость оформления акта в строго определенных, заранее установленных унифицированных формах, наличие соответствующих формальных реквизитов (заголовок, дата издания и т. д), четко определенных структурных частей [5].

В муниципальном правотворчестве используются разные варианты оформления нормативного муниципального правового акта: это может быть и «сплошной текст», текст, включающий разделы, главы, статьи, пункты. Думается, что на современном этапе становления местного самоуправления допустимы оба варианта изложения правовых предписаний.

СПИСОК СНОСОК:

1) См.: Игнатюк Н.А., Павлушкин А. В., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. - М.: ЗАО Юстинцинформ, 2007г.

2) См.: Устав Кара-Балтинского городского местного сообщества Жайылского района Чуй-ской области от 17 сентября 2009 года № 4. Опубликовано в газете «Эркинтоо» 10 ноября 2009 года № 95.

3) См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. - М.:

Юристь, 2005г.

4) См.: Выдрин И.В. Муниципальное право. М.. Норма, 2004.

5) См.: Что такое местное самоуправление и как можно в нем участвовать? / А.А. Карашев, О.С. Тарбинский, К.Б. Шадыебеков. / Практическое пособие. Серия «Библиотека местного самоуправления». - Б.: 2006.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ

ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Кыргызской Республики принятая всенародным референдумом от 27 июня 2010 года.
2. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №101. Опубликован в газете Эркинтоо от 22 июля 2011 года №59.
3. Устав Кара-Балтинского городского местного сообщества Жайылского района Чуйской области от 17 сентября 2009 года № 4. Опубликован в газете «Эркинтоо» 10 ноября 2009 года № 95.
4. Игнатюк Н.А., Павлушкин А. В., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. - М.: ЗАО Юстинцинформ, 2007г.
5. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. - М.: Юристь, 2005г. С.107.
6. Выдрин И.В. Муниципальное право. М.. Норма, 2004. С.28-29.
7. Что такое местное самоуправление и как можно в нем участвовать? / А.А. Карашев, О.С. Тарбинский, К.Б. Шадыебеков. / Практическое пособие. Серия «Библиотека местного самоуправления». - Б.: 2006.