

ганы местного самоуправления, вносятся коррективы в базовые документы, такие, как: уставы, положения, статусы и др. документы, регламентирующие местное самоуправление. Приведение органов самоуправления в соответствие с законом позволяет устранить ряд несоответствий между федеральным и местным законодательством. Важнейшим моментом муниципальной реформы является разграничение полномочий между уровнями власти, когда каждый уровень наделяется своей компетенцией, имеет права и несет ответственность по вопросам своего ведения. Масштабность этих задач определяется тем, что реализация их намечена на длительное время до 1 января 2006 г. Но уже в настоящее время проходят выборы в органы местного самоуправления по новым правилам, в ходе которых представительная власть будет играть главную роль в решении местных дел, тогда как исполнительные органы будут подотчетны ей.

Второй аспект реформы заключается в разделении ответственности по социальным обязательствам государства. На местный уровень спускается решение таких значимых вопросов, как монетизация льгот, жилищно-коммунальные субсидии, содержание дошкольных и иных воспитательных учреждений, вопросы медицинского обслуживания граждан и многие другие. При этом вопреки существующему мнению, государство не уходит от решения этих проблем, а просто передает их на местный уровень с соответствующим финансовым обеспечением, а в необходимых случаях с прямой финансовой помощью местным органам власти. Предполагается, что в краткосрочной перспективе положения нового закона о местном самоуправлении будут реализованы в местных правовых актах, и структура власти в РФ приобретет полностью конституционный характер. В конечном счете, это позволит в более полной мере реализовать конституционное право граждан на участие в государственном и муниципальном управлении, как в непосредственной форме, так и через институты гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Мамонов В.В.* Некоторые конституционные аспекты реформы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 2. С. 11.
2. СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
3. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11.04.98 № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 36.
4. *Хачатурян Б.Г.* Дискуссионные вопросы Российского местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2000. № 2. С. 31.
5. *Богданова Н.А.* К вопросу о конституционной природе местного самоуправления / Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 1996. – С. 32.

О.А. Лупандина

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРАВОТВОРЧЕСТВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации народ вправе осуществлять свою власть через органы государственной власти, через органы местного самоуправления и непосредственно. Согласно ст. 130 Конституции РФ, од-

* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ – в рамках проекта № 05-03-03395а.

ной из задач местного самоуправления является обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения [1]. Тем самым на конституционном уровне четко закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения.

При этом субъектами местного самоуправления выступают как население, так и выборные (представительные) и иные органы местного самоуправления, а также должностные лица органов местного самоуправления.

Население муниципального образования вправе участвовать в организации местного самоуправления посредством референдума, выборов, собраний (сходов), отзыва депутатов, народной правотворческой инициативы и обращений граждан в органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно решают все вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, определяют размеры обязательных платежей в виде отчислений от прибыли предприятий муниципального подчинения и других организаций, действующих на территориях, подконтрольных местному самоуправлению. Органы местного самоуправления производят охрану общественного порядка, осуществляют комплексные меры социально-экономического развития соответствующей территории, содержат муниципальные учреждения дошкольного, основного общего и профессионального образования, равно как и соответствующих учреждений здравоохранения и санитарного благополучия населения.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что именно органы местного самоуправления – это основной управляющий субъект муниципального уровня. Данный вывод подтверждается и тем, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава об органах местного самоуправления и должностных лицах местного самоуправления расположена перед главой о формах прямого волеизъявления граждан [2].

Процесс решения вопросов местного значения схематично можно представить в виде следующих различных по своему содержанию и специфике форм деятельности:

- 1) определение задачи, программы и плана деятельности;
- 2) практическая реализация соответствующих планов и программ;
- 3) контроль выполнения.

Важную роль в процессе функционирования местного самоуправления играют нормативные правовые акты. Право местного самоуправления на принятие нормативных правовых актов прямо вытекает из федерального законодательства, закрепляющего понятие «делегированное правотворчество», при котором государство позволяет отдельным субъектам принимать от своего имени общеобязательные правила, гарантируя их реализацию своей принудительной силой.

Подобное делегирование может осуществляться в следующих видах [3]:

- 1) предварительная санкция государства местному самоуправлению самостоятельно принимать общеобязательные правила по определенному кругу дел;
- 2) последующее утверждение актов, принимаемых местным самоуправлением;
- 3) принятие местным самоуправлением актов на основе рекомендательных норм, изданных государством с последующей их государственной регистрацией.

Акты местного самоуправления могут быть в основном двух видов: нормативными и правоприменительными. Объединяющий их юридический признак заключается в том, что все они обязательны к исполнению [4].

Так, ст. 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет положение, согласно которому решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Различие нормативных и правоприменительных актов местного самоуправления состоит в том, что нормативный акт распространяется на неопределенное количество случаев и неопределенное число лиц, попадающих в регулируемую ситуацию, а правоприменительный акт обязателен лишь в отношении строго определенных лиц.

Кроме того, правоприменительный акт имеет несколько подчиненное значение, поскольку он может издаваться лишь после нормативного акта, во исполнение и с целью развития положений последнего.

Положения о нормативных правовых актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления заключаются в нижеследующем [5].

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают нормативные правовые акты. Наименование и виды актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования. Неопубликованные нормативные правовые акты не подлежат применению.

Помимо нормативных правовых актов органов местного самоуправления, указанный Федеральный закон выделяет акты, принятые на местном референдуме, причем решения референдума имеют высшую юридическую силу в системе нормативных правовых актов муниципального образования [6]. Статья 22 рассматриваемого Федерального закона указывает, что решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт.

Федеральный закон предусматривает еще один путь участия граждан в правотворческой деятельности органов местного самоуправления, а именно – народную правотворческую инициативу. Статья 26 Федерального закона закрепляет это понятие: «Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты нормативных правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – официальному опубликованию».

Закон различает право на правотворческую инициативу (иногда оно называется еще правом на петицию), и право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления (ст. 26 рассматриваемого Федерального закона).

Отличие права народной правотворческой инициативы состоит в том, что оно неминуемо порождает обязанность представительного органа рассмотреть ее и принять коллегиально мотивированное решение по существу инициативы.

Нормативные правовые акты местного самоуправления образуют определенную систему и действуют в пространстве, во времени, по кругу лиц и по кругу дел.

Для организации правового регулирования важно четко определить круг лиц, в отношении которых действуют те или иные нормативные правовые акты. Согласно вышеуказанной ст. 45 рассматриваемого Федерального закона, принятые решения общеобязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Таким образом, главное условие общеобязательности актов состоит в том, чтобы субъекты права находились на территории муниципального образования. Исходя из этого, следует расширительно толковать положения указанной статьи в отношении понятия «граждане» и вкладывать в него все население муниципального образования, т.е. всю совокупность лиц, проживающих на той или иной территории: граждан Российской Федерации, иностранных граждан, беженцев, вынужденных переселенцев и лиц без гражданства.

В системе нормативных правовых актов местного самоуправления важно выделить их виды, т.е. классифицировать. Основания для подобной классификации могут быть различными.

Так, по порядку принятия нормативных правовых актов их можно подразделить [7]:

- 1) на решения, принятые непосредственно населением муниципального образования на местном референдуме или на собраниях (сходах) граждан;
- 2) акты, принятые в порядке народной правотворческой инициативы;
- 3) акты, принятые коллегиальными органами местного самоуправления;
- 4) акты, принятые должностными лицами местного самоуправления;
- 5) договоры, заключаемые органами местного самоуправления.

Классификация актов органов местного самоуправления может быть произведена в зависимости от предмета регулирования. По этому основанию можно выделять акты по вопросам хозяйственной деятельности, по вопросам социальной деятельности, по вопросам охраны общественного порядка и т.п.

По времени действия нормативные правовые акты органов местного самоуправления можно подразделить на акты постоянного и временного действия.

В соответствии с юридической силой нормативные правовые акты можно классифицировать [3]:

- 1) на акты местного референдума;
- 2) устав муниципального образования;
- 3) решения представительного органа;
- 4) акты главы муниципального образования (главы администрации);
- 5) акты иных органов местного самоуправления.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления по своей форме разнообразны: это могут быть устав, постановления, положения, инструкции, правила, нормы и другие разновидности актов. Каждая разновидность актов играет свою роль в процессе правового регулирования, имеет свою содержательную нагрузку.

Устав муниципального образования – основной нормативный правовой акт муниципального образования. Согласно ст. 44 Федерального закона: «Устав муницип-

ципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно».

В уставе муниципального образования отражаются все существенные черты жизни местного сообщества. Устав является основой для дальнейшего правотворчества, это документ высшей юридической силы в системе местного нормативного регулирования. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации и вступает в силу с момента его официального опубликования.

Постановление – это решение представительного органа власти, принимаемое в коллегиальном порядке. Постановление должно иметь следующие реквизиты: наименование органа, издающего постановление, наименование вида документа, дату и номер, место издания, заголовок, текст, подписи, приложения. Текст постановления должен состоять из двух частей: констатирующей или вводной (преамбулы) и распорядительной (нормативной). Распорядительная часть должна содержать перечень мер и мероприятий, предписываемых данным постановлением, исполнителей и сроки исполнения (в повелительной форме).

Положение – это нормативный правовой акт, определяющий порядок образования, права, обязанности и организацию работы муниципального органа, учреждения, организации, а также определяющий основы их взаимоотношений с другими органами, организациями, учреждениями и гражданами. Положение, как правило, должно состоять из разделов: общие положения, основные функции, права, задачи, организация работы, контроль и ответственность.

Помимо рассмотренных, следует выделить также рабочие документы органов местного самоуправления, которые создаются для организации повседневной деятельности органов местного самоуправления. К рабочим документам относят: протоколы заседаний, стенограммы, доклады, извещения, докладные записки, письма, телеграммы, телефонограммы, планы и т.п.

Указанные акты предназначены для внутреннего пользования и непосредственно не входят в сферу правотворчества; вместе с тем, их правильное оформление и составление важно для обеспечения эффективного правотворчества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция РФ 1993 г.
2. ФЗ от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. *Кабьшев С.В., Козюк М.Н.* Муниципальное правотворчество: научно-методическое пособие.– М., 2000.
4. *Керимов Д.А.* Законодательная техника: научно-методическое и учебное пособие.– М., 2000.
5. *Выдрин И.В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект).– Екатеринбург, 1998.
6. *Бондарь Н.С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации.– Ростов-на-Дону, 1998.
7. *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации.– М., 1996.