

УДК 340

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПОДГОТОВКИ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

канд. юрид. наук А.Г. ЕГОРОВА
(Полоцкий государственный университет)

Рассматриваются важные вопросы подготовки решений местных органов управления и самоуправления: внесение и рассмотрение нормотворческого предложения; принятие решения о подготовке проекта акта местного нормотворчества; финансовое и организационно-техническое обеспечение подготовки проекта решения; сбор материалов и информации по вопросам, предполагающим свое нормативное регулирование; разработка концепции проекта решения; составление текста проекта решения. Особое внимание уделяется содержанию данных мероприятий с точки зрения нормативного регулирования организационных мероприятий. Автор статьи обращает внимание на необходимость разработки концепции решения, независимо от статуса данного нормативного документа с точки зрения его юридической силы. Проводится анализ основных нормативных документов, регулирующих вопросы подготовки решений органов местного управления и самоуправления. Статья подготовлена с учетом вновь принятого Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 года.

Введение. Подготовка решений органами местного управления и самоуправления представляет собой самостоятельную стадию местного нормотворчества. Данная стадия является самой продолжительной по времени и наиболее важной по характеру мероприятий, проводимых в рамках подготовки проекта решения. От того, насколько качественно будет проведена соответствующая подготовительная работа, будет зависеть эффективность принятого нормативного правового акта. Правовую основу процесса подготовки решений органов местного управления и самоуправления составляет целый ряд нормативных правовых документов, важнейшими из которых являются: Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 года [1]; Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 года [2]; Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года [3]. Доктринальную основу рассматриваемой стадии местного нормотворчества составляют работы современных исследователей С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, А.М. Володина, И.В. Выдрина, Б.Н. Габричидзе, А.Е. Гавришева, С.А. Глотова, Е.В. Гриценко, Ю.А. Дмитриева, А.И. Коваленко, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, В.С. Основина, В.А. Пертцика, А.Н. Писарева, М.И. Пискотина, Н.В. Постоного, Ю.М. Прусакова, В.В. Пылина, А.А. Сергеева, В.А. Сивицкого и других. Стоит отметить, что работы названных авторов касаются широкого круга проблем местного нормотворчества, основным из которых представляется аспект местного нормотворчества. Поэтому, опираясь на доктринальные положения исследователей относительного местного самоуправления, более подробно осветим проблематику именно проблем местного нормотворчества.

Основная часть. Субъектом нормотворческой инициативы на уровне местного нормотворчества формально может выступать любое физическое или юридическое лицо, государственный орган, должностное лицо. Такая инициатива может выражаться в специальном предложении принять решение по определенному вопросу либо содержаться в других письменных и устных материалах, касающихся предмета возможного нормотворческого урегулирования – жалобах, заявлениях, выступлениях в СМИ и т.п. Данная нормотворческая инициатива не является обязательным основанием для обсуждения предложения по вопросу принятия решения о подготовке нормативного акта. Такая инициатива может служить поводом к принятию данного рода решения.

Если в соответствующий компетентный для принятия решений орган местного управления и самоуправления подается проект подготовленного решения, то правила его принятия и рассмотрения определяются Регламентами соответственно Советов депутатов, исполнительных комитетов и местных администраций. Чаще всего субъектом нормотворческой инициативы выступает сам субъект нормотворчества – местный Совет депутатов, исполнительный комитет, местная администрация. Но в любом случае подготовка проектов решений местных органов управления и самоуправления должна основываться:

- на Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 года;
- государственных программах подготовки проектов нормативных правовых актов;
- ежегодных планах подготовки проектов нормативных правовых актов, утверждаемых нормотворческими органами и должностными лицами.

Рассмотрение нормотворческого предложения на уровне местных органов управления и самоуправления не имеет регламентированной процедуры. Отдельные исполнительные комитеты принимают специальные Инструкции по подготовке проектов нормативных правовых актов в виде решений.

Единая форма принятия решения о подготовке соответствующего акта местного нормотворчества также не определена нормативно. Такими формами могут выступать запротоколированные поручения должностных лиц, данные ими соответствующим службам и подразделениям о подготовке проекта решения по определенному вопросу, визы руководителя органа местного управления и самоуправления. Представляется, что с точки зрения законодательной техники не могут рассматриваться в качестве формы принятия решения о подготовке проекта акта нормотворчества устные указания и поручения руководителей субъектов местного нормотворчества. В качестве такой формы могут рассматриваться лишь *письменные материалы*, выражающие волевое решение соответствующего органа на подготовку проекта акта нормотворчества. Такие письменные указания и поручения может давать как сам руководитель соответствующего органа местного управления и самоуправления, так и руководители вышестоящих органов системы местного управления и самоуправления. Если такое указание дает орган, которому субъект местного нормотворчества не подчинен непосредственно, оно должно иметь форму соответствующего документа, а не простого письменного указания.

Субъект местного нормотворчества может перепоручить подготовку проекта решения лишь соответствующему подчиненному субъекту местного управления или самоуправления: областной исполнительный комитет – районному исполнительному комитету; районный Совет депутатов – сельскому Совету депутатов и т.п.

Совместные проекты решений, как правило, готовятся по указанию вышестоящего субъекта местного управления или самоуправления. В данном случае определяется субъект нормотворчества, ответственный за окончательную подготовку проекта решения. Если подготовка проекта совместного решения является инициативой самих органов местного управления и самоуправления одного уровня, то формой принятия такого решения является письменный документ, согласованный представителями двух сторон – субъектов нормотворчества.

Принимая решение о подготовке проекта нормативного акта соответствующий компетентный орган должен одновременно определить круг субъектов, непосредственно ответственных за его разработку. Речь идет не только о структурных подразделениях органа нормотворчества, которым может быть поручена подготовка проекта решения, но и о внешних субъектах – ответственных за разработку проекта. К числу последних относятся: временные комиссии (рабочие группы); специалисты учреждений и организаций.

Субъект местного нормотворчества, ответственный за подготовку проекта решения, может создать временную комиссию или рабочую группу для подготовки данного акта. Временная комиссия (рабочая группа) создается субъектом нормотворчества из числа собственных специалистов и должностных лиц, а также путем привлечения сторонних специалистов, о чем принимается соответствующий правовой акт с перечислением всех членов комиссии (рабочей группы), включая руководителя и секретаря, и указанием на срок подготовки проекта решения. Специалисты негосударственных организаций привлекаются лишь в случае отсутствия специалистов, обладающих необходимыми профессиональными познаниями и навыками, в государственных организациях.

В обязательном порядке в работе над проектом решения принимают участие представители юридических служб органов местного управления и самоуправления и организаций, заинтересованных в принятии соответствующих решений.

Важным вопросом подготовки проектов решений является финансирование данного вида мероприятий. Финансирование подготовки проектов решений органов местного управления и самоуправления осуществляется в пределах средств, которые выделяются на содержание государственных органов и организаций, осуществляющих и подготовку проектов решений в том числе. В случае особой необходимости дополнительные бюджетные средства могут выделяться на подготовку актов местного нормотворчества исключительно по решению Президента Республики Беларусь. Скорее всего, речь о таком дополнительном финансировании может идти лишь в случае и в рамках проведения местных референдумов, имеющих важное социальное и экономическое значение для региона.

Если подготовка проекта решения осуществляется временной комиссией или рабочей группой с привлечением специалистов других, в том числе и не государственных организаций, то в таком случае за членом временной комиссии (рабочей группы) сохраняется заработная плата по основному месту работы на весь период работы по подготовке проекта решения.

Разработка концепции проекта решения происходит в основном в начале подготовки значительного по объему или особо значимого акта местного нормотворчества. Данная концепция включает:

- определение целей подготовки решения;
- характеристику предмета правового регулирования;
- определение места принимаемого решения в системе актов местного нормотворчества;

- обзор научных исследований по предмету правового регулирования;
- оценку возможного концептуального изменения основных подходов по регулированию вопросов, затрагиваемых в новом решении, действующими актами нормотворчества;
- прогноз возможных последствий, прежде всего экономического и финансового характера, в связи с принятием предполагаемого решения;
- оценку предложений заинтересованных государственных органов и организаций о необходимости принятия предлагаемого решения;
- примерную структуру и основные концептуальные положения проекта решения.

Представляется, что концепция проекта решения должна разрабатываться не только в отношении важного или крупного по нормативному объему решения. В различных случаях уровень концептуальной разработки проекта решения может быть разным в зависимости от важности принимаемого решения для данного региона на данный момент.

Важным мероприятием и этапом в подготовке проекта решения является *сбор и изучение материалов и информации* по вопросам, предполагающим свое нормативное регулирование. Как правило, речь идет о такой форме сбора необходимых данных, как запрос в соответствующие заинтересованные организации и службы, независимо от их формы собственности и ведомственной принадлежности. Порядок запроса информации представляет собой техническую сторону сбора необходимых материалов и информации и регулируется внутренними техническими инструкциями и правилами делопроизводства. Что касается содержания запроса, то оно имеет непосредственное отношение к порядку и правилам подготовки проекта решения. *Во-первых*, запрос должен быть ориентирован на установление фактов, а не на уяснение позиции соответствующих организаций и служб по поводу готовящегося решения. Если та или иная организация и высказывает свое оценочное мнение, то оно на данном этапе подготовки проекта решения не является обязательным условием включения в проект нормативного акта. *Во-вторых*, характер запроса должен отражать предметно-целевую определенность проекта решения, то есть запрос дается строго в рамках предполагаемого предмета регулирования и в соответствии с целью принятия решения. Например, запрос по проекту решения об улучшении демографической ситуации в регионе может быть направлен лишь в рамках вопросов установления фактов рождаемости и смертности (по предмету регулирования) и с целью увеличения рождаемости и снижения уровня смертности. В этом случае нецелесообразно запрашивать организации по вопросам внешней миграции населения, условиям жилищного обеспечения в регионе и т.д. *В-третьих*, запрос направляется в соответствующие организации и службы лишь после проведения подготовительных мероприятий по подготовке проекта решения, а именно после того, как определена структура решения и обозначены концептуальные положения нормативного регулирования предполагаемых вопросов. Таким образом, в основе подготовки проекта решения все же лежит не внешний материал, поступающий от организаций и служб, а интеллектуальный фактор и, соответственно, интеллектуальный потенциал непосредственного разработчика проекта решения. Поэтому основным условием успешной разработки и последующего качественного применения соответствующего решения является правильное определение субъекта-разработчика проекта решения.

Субъект нормотворчества должен руководствоваться следующими так называемыми «интеллектуальными критериями» при определении (выборе) непосредственного ответственного (ответственных) для разработки проекта нормативного документа:

- знания правового характера, необходимые для изучения нормативных правовых актов, относящиеся к предмету правового регулирования решения;
- знания доктринально-правового характера, благодаря которым разработчики способны определить пространственную, временную и субъектную (по кругу лиц) сферы действия разрабатываемого решения, а также провести анализ практики применения законодательства, научных исследований и публикаций в печати, а при возможности и анализ законодательства иностранных государств по вопросам, подлежащим регулированию посредством разрабатываемого решения;
- способность определить возможные последствия принятия решения, включая политические, финансово-экономические, социальные, правовые и другие.

Особое значение приобретает такой интеллектуальный критерий субъекта непосредственной разработки решения, как знания правового характера. При изучении законодательства, относящегося к предмету правового регулирования проекта решения, необходимо не только проверить контрольное состояние текстов действующих решений и иных нормативных актов, но и установить противоречия, пробелы и иные недостатки в изучаемых актах, что возможно лишь при наличии специальных познаний и соответствующего образования в области правоправедения.

Представляется важным создание при каждом субъекте местного нормотворчества специального юридического управления, представляющего собой аналитический правовой центр с определенными полномочиями по подготовке и экспертизе принимаемых решений. К сожалению, сегодня не во всех исполнительных комитетах имеются самостоятельные юридические отделы, а работа по подготовке реше-

ний и правовому анализу поступающих материалов поручается одному юристу, что влияет на качество подготовки и последующего применения принятого решения.

При *составлении текста проекта решения* необходимо учитывать технические и содержательные требования, предъявляемые к проекту решения. Техническая сторона текста решения касается обязательных реквизитов проекта акта, указания даты его принятия, регистрационного номера, определения срока вступления акта в силу, оформления подписей лиц, уполномоченных подписывать решения, а также порядка оформления названий и структурных частей решения, подстрочных примечаний и приложений к нему. Данные технические правила подробно определены в Правилах подготовки проектов нормативных актов, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь 11.08.2003, и каких-либо дополнительных пояснений не требуют.

Заключение. Подготовка проектов решений органов местного управления и самоуправления предполагает следующие основные мероприятия:

- внесение и рассмотрение нормотворческого предложения;
- принятие решения о подготовке проекта акта местного нормотворчества;
- финансовое и организационно-техническое обеспечение подготовки проекта решения;
- сбор материалов и информации по вопросам, предполагающим свое нормативное регулирование;
- разработку концепции проекта решения;
- составление текста проекта решения;
- согласование проекта решения;
- проведение экспертизы проекта решения.

Содержательная сторона текста проекта решения определяется фактическими и правовыми особенностями регулятивного описания в проекте определенного фрагмента общественных отношений, становящегося предметом правового регулирования. Речь идет об оценке посредством правовых категорий, понятий и юридических конструкций фактической основы общественного отношения, которая представляет собой отношение субъектов к определенным объектам материального мира. Данное отношение опосредуется и закрепляется в нормах, которые разрабатываются органами местного управления и самоуправления и закрепляются в форме решений.

ЛИТЕРАТУРА

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
3. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Республики Беларусь, 11 августа 2003 г., № 359 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

Поступила 26.03.2010

ABOUT SOME QUESTIONS OF PREPARATION OF DECISIONS OF LOCAL AUTHORITIES AND SELF-MANAGEMENT

A. EGOROVA

In article the important questions of preparation of decisions of local controls and self-management are considered: entering and consideration offers for creation of norms; decision-making on preparation of the project of the act of local creation of norms; financial and organizational-technical maintenance of preparation of the project of the decision; gathering of materials and the information on the questions assuming the standard regulation; working out of the concept of the project of the decision; drawing up of the text of the project of the decision. The special attention is given to the maintenance of the actions from the point of view of standard regulation of organizational actions. The author of article pays attention to necessity of working out of the concept of the decision, irrespective of the status of the given standard document from the point of view of its validity. The analysis of the basic standard documents regulating questions of preparation of decisions of local authorities and self-management is carried out. Article is prepared taking into account again accepted Law «About local management and self-management in the Republic of Belarus» from January, 4th, 2010.