Анализ практики приведения уставов муниципальных образований Республики Бурятия в соответствие с федеральным законодательством по результатам экспертизы уставов муниципальных образований в актуальной редакции.

Во исполнение решения оперативного совещания Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Бурятия (от 30.09.2013 № 8) проведен анализ практики приведения уставов в соответствие с федеральным законодательством по результатам экспертизы уставов муниципальных образований в актуальной редакции за период 2012 года и 11 месяцев 2013 года.

В соответствии с пунктом 24 Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации, утвержденного Приказом Минюста России от 21.05.2009 № 147, территориальный орган Минюста России оказывает органам местного самоуправления методическую помощь по вопросам обеспечения соответствия уставов муниципальных образований Российской Федерации законодательству Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

В рамках методической помощи, оказываемой Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Бурятия (далее – Управление) органам местного самоуправления наряду с рассмотрением и согласованием проектов уставов, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований (далее – уставы, акты), ежемесячным информированием об изменениях федерального и регионального законодательства, влекущих внесение изменений в уставы (при их наличии), участием в выездных совещаниях с представителями органов местного самоуправления ежемесячно осуществляется проведение правовой и антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований в актуальной редакции (далее – экспертиза устава).

При оказании любого вида методической помощи делается акцент на разъяснении проблемных вопросов в применении тех или иных правовых норм. Всем обращающимся в Управление представителям органов местного самоуправления, имеющим трудности в вопросах приведения уставов в соответствие предоставляются методические материалы: образцы документов, памятки по принятию уставов, актов, типовые проекты.

Следует отметить, что в ходе экспертизы устава осуществляется анализ устава в целом, в актуальной редакции и формулируются замечания и предложения по устранению выявленных противоречий федеральному законодательству. По результатам проведения экспертизы устава в адрес муниципального образования направляется информационное письмо о выявленных противоречиях в уставе действующему законодательству.

Наиболее важным является то обстоятельство, что Управление по результатам экспертизы устава не только указывает на положения уставов, противоречащие законодательству с нормативным обоснованием, но и в обязательном порядке разрабатывает проект муниципального правового акта для включения в решение о внесении изменений и дополнений в устав.

2012 году Управлением проведено 52 экспертизы уставов.

В соответствие с данными анализа в 2012 году в течение 1 месяца приведены в соответствие уставы 3-х муниципальных образований, в течение 2–х месяцев - 10 муниципальных образований, в течение 3-х месяцев – 13 муниципальных образований, в течение 4-х месяцев – 7 муниципальных образований, в течение 5 месяцев – 8 муниципальных образований, в течение 6 месяцев – 5 муниципальных образований, в течение 7 и 8 месяцев – по одному муниципальному образованию каждый месяц, в течение 10 месяцев устраняли противоречия 4 муниципальных образования.

В среднем период необходимый для устранения противоречий уставов в 2012 году составил 4 месяца. При этом необходимо отметить, что 88,5% муниципальных образований проявили оперативность и привели уставы в соответствие в 3-х месячный срок после получения заключения Управления.

В истекшем периоде 2013 года Управлением подготовлено 45 заключений по результатам экспертизы уставов. В 24-х муниципальных образованиях до настоящего времени сохраняются противоречия в уставах, из них следующие 13 муниципальных образований не предпринимают мер для устранения противоречий федеральному законодательству свыше 4-х месяцев:

1) «Харбяты» Тункинский район (заключение направлено 17.01.2013),

2) «Ехэ-Цаган» Селенгинский район (заключение направлено 27.03.2013),

3) «Туран» Тункинский район (заключение направлено 28.03.2013) – в настоящий момент принят и обнародован проект решения о внесении изменений в устав,

4) «Сутой» Селенгинский район (заключение направлено 27.03.2013),

5) «Темник» Селенгинский район (заключение направлено 29.03.2013),

6) «Таловское» Прибайкальский район (заключение направлено 25.04.2013),

7) «Ехэ-Цаган» Селенгинский район (заключение направлено 27.03.2013),

8) «Усть-Джилиндинское эвенкийское» Баунтовский эвенкийский район (заключение направлено 29.05.2013),

9) «Улюнское» Баргузинский район (заключение направлено 29.05.2013),

10) «Витимканское» Баунтовский эвенкийский район (заключение направлено 29.05.2013),

11) «Поселок Усть-Баргузин» Баргузинский район (заключение направлено 25.06.2013) – меры по устранению несоответствия устава не могут быть приняты в силу решения Верховного суда Республики Бурятия от 04.07.2013, в соответствии с которым Совет депутатов МО ГП «Поселок Усть-Баргузин» Баргузинский район признан неправомочным,

12) «Баргузинское» Баргузинский район (заключение направлено 26.06.2013),

13) «Кижингинский район» (заключение направлено 31.07.2013) – последнее решение о внесении изменений в устав принято 30.04.2013.

11 муниципальных образований получили заключения Управления в период с августа по ноябрь включительно. Это обстоятельство позволяет предположить, что муниципальные образования еще не завершили работу по приведению уставов в соответствие и решения о внесении изменений в уставы находятся на стадии рассмотрения. Данное предположение объективно, поскольку с августа по октябрь 2013 года проводилась избирательная компания по формированию органов местного самоуправления, которая затронула многие муниципальные образования республики.

По результатам экспертизы уставов, проведенной с января по июль 2013 года 21 муниципальное образование, устранило выявленные противоречия в своих уставах. В этот период 2013 году в течение 1 месяца привели в соответствие уставы 9 муниципальных образований, в течение 2–х месяцев - 4 муниципальных образования, в течение 3-х, 4-х, 5 и 6 месяцев – по 2 муниципальных образования соответственно. В среднем период необходимый для приведения в соответствие уставов составил почти 6 месяцев (5,8 месяцев).

В рамках взаимодействия Управлением направляются в прокуратуру Республики Бурятия копии заключений по результатам экспертизы уставов, для принятия мер прокурорского реагирования. По информации прокуратуры Республики Бурятия (от 16.10.2013 исх. № ворг-7-5414-2013) в ходе осуществления надзора за соответствием муниципальных правовых актов требованиям федерального законодательства в 2012 году – первом полугодии текущего года (в том числе по заключениям Управления) меры реагирования приняты в отношении 327 уставов муниципальных образований республики. В целях обеспечения соответствия положений уставов действующему законодательству принесено 124 протеста, внесено 253 представления, в суд направлено 36 исковых заявлений.

В качестве причин, возникновения проблем своевременного приведения уставов в соответствие с федеральным и региональным законодательством органов самоуправления выделяются следующие:

- многочисленные изменения действующего законодательства в сфере местного самоуправления, так только за истекший период 2013 года в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внесены изменения 8 раз;

- в законодательстве отсутствует срок в течение, которого после внесения изменений в федеральные законодательные акты уставы муниципальных образований должны быть приведены в соответствие с законом. При этом, отсутствие санкций не стимулирует органы местного самоуправления к своевременному реагированию, поэтому отдельные муниципальные образования длительное время не приводят уставы муниципальных образований в соответствие, полагая, что о необходимости таких изменений должно быть сообщено органами прокуратуры;

- проведение муниципальных выборов по формированию представительных органов местного самоуправления и избранию выборных должностных лиц муниципальных образований в сентябре 2013 года,

- недостаточный уровень квалификации специалистов в большинстве муниципальных образований, отсутствие юридической подготовки, как у глав, так и у депутатов, что влияет на качество представляемых документов для государственной регистрации, оформленных с нарушениями не только правил юридической техники, но и требований федерального законодательства.

Независимо от формы взаимодействия с органами местного самоуправления деятельность Управления заключается в оказании предварительной методической помощи в вопросах приведения уставов в соответствие федеральному и региональному законодательству. В частности, экспертиза устава - это адресная помощь муниципальным образованиям, позволяющая выявить противоречия устава действующему законодательству, дать им нормативное обоснование и оказать квалифицированную помощь в подготовке проекта устава, акта, а также разъяснении порядка принятия и представления необходимого пакета документов для государственной регистрации устава, акта в связи, с чем указанную деятельность необходимо продолжить.

Кроме того, в целях приведения уставов муниципальных образований в соответствие с федеральным законодательством, имеется необходимость в подготовке и направлении в прокуратуру Республики Бурятия информации о муниципальных образованиях, не приводящих свои уставы в соответствие с действующим законодательством свыше 4-х месяцев.

Е.Б. Кузнецова

37-17-05