



РЕКОМЕНДАЦИИ

ОБЩЕРОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ФОРУМА

«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

— ОСНОВА ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ»

г. ЗАРЕЧНЫЙ Пензенской области

16-17 декабря 2009 года

Обсудив актуальные вопросы нормативно-правового регулирования и проблемы совершенствования законодательства о местном самоуправлении, вопросы организации правовой работы в органах местного самоуправления, вопросы совершенствования

межбюджетных отношений с участием органов местного самоуправления, проблемы, связанные с регистрацией уставов муниципальных образований и ведением регистра муниципальных правовых актов, перспективы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также, правоприменительную и судебную практику по решению вопросов местного значения, участники общероссийского муниципального правового форума отмечают:

- завершение начального этапа формирования правовой основы местного самоуправления;

- дальнейшее совершенствование правового регулирования местного самоуправления неразрывно связано как с проблемами совершенствования законодательства, так и с необходимостью укрепления роли юридической службы и совершенствования правовой работы в органах местного самоуправления;

- длительное отсутствие на федеральном уровне нормативных правовых актов регулирующих организацию правовой работы в органах публичной власти и устанавливающих единые требования к проектам нормативных документов, подготавливаемых в органах местного самоуправления;

- игнорирование органами публичной власти в нормотворческой деятельности и правоприменительной практике позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в соответствующих постановлениях и определениях;

- отсутствие у Единого общероссийского объединения муниципальных образований права законодательной инициативы по внесению проектов федеральных законов;

- отсутствие у органов местного самоуправления возможности обращения в Конституционный Суд Российской Федерации;

- необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по устранению пробелов, коллизий, дефектов законодательства о местном самоуправлении, по вопросам совершенствования межбюджетных отношений с участием органов местного самоуправления, проблемам, связанным с регистрацией уставов муниципальных образований и ведением регистра муниципальных правовых актов, при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении органов местного самоуправления;

- правоприменительная практика в сфере местного самоуправления позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования не только законодательства Российской Федерации и субъектов РФ, но и подзаконных нормативно-правовых актов.

В целях принятия необходимых мер к повышению уровня правовой работы и строгого соблюдения законодательства в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, повышения качества правового регулирования, направленного на достижение достойного уровня жизни граждан Российской Федерации участники общероссийского муниципального правового форума рекомендуют:

Президенту Российской Федерации:

1. Отражать в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации

Федеральному Собранию состояние местного самоуправления, как одной из основ конституционного строя Российской Федерации и основные направления государственной политики в сфере местного самоуправления.

2. Как гаранту Конституции Российской Федерации издать Указ «О мерах по обеспечению выполнения решений Конституционного Суда органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления», в котором предусмотреть комплекс мер по контролю за своевременным исполнением решений Конституционного Суда.

3. Издать Указ «О совершенствовании правовой работы и укреплении законности в органах государственной власти и органах местного самоуправления в Российской Федерации», в котором предусмотреть комплекс мер, направленных на укрепление законности, улучшение правовой работы в органах публичной власти и повышение качества принимаемых нормативно-правовых актов.

4. Дополнить Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» таким критерием оценки, как «количество нарушений норм федерального законодательства и законодательства субъекта Российской Федерации, допущенных органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, подтвержденных актами контрольных (надзорных) органов», а также предусмотреть в указе отдельные системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в зависимости от типа муниципального образования и его финансово-экономического состояния.

5. Выступить инициатором разработки Национальной программы повышения правовой культуры в Российской Федерации.

6. Создать в структуре Администрации Президента Российской Федерации Управление Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

7. Выступить гарантом недопустимости выстраивания вертикали власти в

системе местного самоуправления России, как противоречащей Европейской хартии местного самоуправления и Конституции Российской Федерации.

Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Разработать проекты законов Российской Федерации и внести предложения о поправках к Конституции Российской Федерации:

1) «О поправке к Конституции Российской Федерации», в части наделения органов местного самоуправления правом внесения запроса в Конституционный суд Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов Российской Федерации;

2) «О поправке к Конституции Российской Федерации», в части наделения Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) правом законодательной инициативы по внесению проектов федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Ускорить разработку и принятие федеральных законов «Об особенностях возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности» и «О порядке учета муниципального имущества», предусмотренных частью 6 статьи 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. В целях совершенствования правовой основы местного самоуправления создать рабочую группу с участием представителей членов Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и представителей Правительства Российской Федерации по разработке проектов федеральных законов:

1) «О порядке подготовке проектов нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления», устанавливающего единые требования к проектам нормативных правовых актов всех уровней российской правовой системы, единую методику проведения правовой

экспертизы проекта нормативного правового акта;

2) «О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организаций местного самоуправления в Российской Федерации» в части определения статуса органов местного самоуправления не как юридических лиц в форме учреждений, а как органов публичной власти, представляющих интересы муниципального образования и обладающих правами юридического лица, аналогично статусу государственных органов, и определения муниципального образования как общественно-политического объединения, проживающих на определенной территории граждан для решения непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения;

3) «О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части дополнения перечня вопросов местного значения такими вопросами как: «принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений» и «определение структуры органов местного самоуправления муниципального образования».

4) «О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части исключения из перечней вопросов местного значения несвойственных органам местного самоуправления вопросов, предусмотренных пунктами 7.1, 8, 24, 26 части 1 статьи 14, пунктами 6.1, 7, 21, 23, 24 части 1 статьи 15 и пунктами 7.1, 8, 28, 29, 31, 32 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

5) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части дополнения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положениями, регулирующими права и обязанности советов муниципальных образований субъекта РФ, устанавливающими обязательный минимум задач, решаемых советом муниципальных образований субъекта

Российской Федерации, положениями, предусматривающими необходимость создания советов (ассоциаций) муниципальных образований объединяющих муниципалитеты по специальным признакам (наукограды, закрытые административно-территориальные образования, моногорода), а также в части дополнения Бюджетного кодекса Российской Федерации положениями, регулируемыми процедуру уплаты членских взносов в советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации и другие организации межмуниципального сотрудничества.

6) «О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в части наделения правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации регионального совета муниципальных образований.

7) «О внесении изменений в статью 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, в части наделения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации правом приобретения в собственность бесхозяйного недвижимого имущества, предназначенного для реализации возложенных на них полномочий с учетом разграничения полномочий между органами публичной власти.

8) «О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части разграничения процедур и оснований для удаления главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию и главы муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа и расширения полномочий главы муниципального образования, с целью обеспечения им возможности выполнения полномочий закрепленных пункте 5 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

9) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в части дополнения статьи 3.11

положением, исключающем применение дисквалификации к выборным должностным лицам.

10) «О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части дополнения главы 10 Закона положением, устанавливающим принцип соразмерности ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за ненадлежащее исполнение того или иного полномочия уровню финансовой обеспеченности решения данного полномочия.

11) «О внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части установления права субъекта, регулировать не только гарантии осуществления деятельности депутата, но и устанавливать статус депутатов, главы муниципального образования и выборных должностных лиц в целом.

12) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части установления организационных и финансовых критериев, ограничения максимального объема передаваемых на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий.

13) Новой редакции закона «О закрытом административно-территориальном образовании», закрепляющем статус ЗАТО, как муниципального образования, имеющего особое значение для государства, содержащего положения, устанавливающие уровень преференций, достаточный для улучшения условий проживания граждан, безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

4. Обеспечить проведение текущего мониторинга состояния законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления, систематизации и кодификации направленных на выявление и устранение пробелов, коллизий и дефектов в федеральных законах, регулирующих правоотношения в сфере местного самоуправления.

5. Обратить внимание на недопустимость принятия федеральных законов содержащих положения влекущие увеличение объема расходов за счет средств местных бюджетов необеспеченных финансами.

6. Выступить учредителями государственных федеральных средств массовой информации: газеты «Муниципальная власть в Российской Федерации и журнала «Местное самоуправление в России», освящающих деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области развития местного самоуправления.

7. Принимать активное и непосредственное участие в ежегодном общероссийском муниципальном правовом форуме.

Правительству Российской Федерации:

1. Обеспечить проведение в органах исполнительной власти Российской Федерации текущего мониторинга состояния законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, целью которого должны стать устранение пробелов, коллизий и дефектов в правовом регулировании данной сферы общественных отношений, а также своевременная подготовка и принятие нормативных правовых актов, необходимость принятия которых предусмотрена соответствующими нормами федерального законодательства (отсылочными нормами).

2. Разработать проект и принять целевую программу правового обеспечения деятельности органов публичной власти, предусматривающую анализ эффективности действующих законов по вопросам организации деятельности органов публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней, выявление в законодательстве отсылочных норм, своевременную разработку и принятие подзаконных нормативных актов, предусмотренных федеральным законодательством.

3. Подготовить и внести в Государственную Думу ФС РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»

в части дополнения его положениями о выдаче копий и дубликатов устава, дубликата свидетельства о государственной регистрации устава, а также установления процедуры погашения свидетельств, порядка и оснований для возвращения устава без государственной регистрации.

4. Разработать предложения по изменению учебных программ подготовки государственных и муниципальных служащих в ВУЗах в части перевода направления обучения с «менеджмента» на «юриспруденцию».

5. Разработать предложения по совершенствованию процедур проведения контрольных и надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

6. Не допускать в своей работе несвоевременности в принятии актов Правительства Российской Федерации по реализации отдельных положений федеральных законов.

7. Принимать активное и непосредственное участие в ежегодном общероссийском муниципальном правовом форуме.

Министерству юстиции Российской Федерации:

1. Планировать и реализовывать регулярные мероприятия, направленные на разъяснение и пропаганду законодательства о местном самоуправлении, в том числе в государственных средствах массовой информации.

Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному суду Российской Федерации:

1. Провести совместный Пленум «О применении судами норм Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Обратить внимание на соблюдение единства судебной практики в судах

общей юрисдикции и арбитражных судах, особенно при рассмотрении в первой инстанции дел по признанию действий (бездействий) органов местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления незаконными и дел об оспаривании административных наказаний, наложенных на органы местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации:

1. При проведении прокурорского надзора учитывать разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления различных типов. Не допускать ситуаций, при которых ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочия, осуществляемого совместно несколькими органами публичной власти и определяемого в законодательстве терминами «участвует», «содействует», «создает условия», возлагается на один орган публичной власти, как правило, на орган местного самоуправления сельского поселения, имеющий меньшие возможности для юридической защиты по сравнению с органами государственной власти или органами местного самоуправления муниципальных районов.

2. Обратит внимание на законность проведения контрольных (надзорных) мероприятий органами государственной власти в отношении органов местного самоуправления в случаях, когда привлечение к административной ответственности органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления ранее признавалось судом незаконным, но вновь совершается только в отношении органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления другого муниципального образования. Принимать меры прокурорского реагирования к должностным лицам органов государственной власти, которые, игнорируя позицию судов, допускают при проведении контрольных (надзорных) действий в отношении органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления те же нарушения закона, которые ранее уже становились

основанием для отмены наложенных административных взысканий в судебном порядке.

3. Принимать меры прокурорского реагирования к контрольным (надзорным) органам государственной власти и должностным лицам данных органов, которые в нарушение законодательства Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных нормативно-правовых актов вторгаются в собственную компетенцию органов местного самоуправления, предписывая органам местного самоуправления выполнение несвойственных им функций или совершение расходов, не предусмотренных бюджетным законодательством и местными бюджетами.

4. Информировать органы местного самоуправления о состоянии законности в сфере соблюдения муниципальных правовых актов органами публичной власти, юридическими и физическими лицами.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Рассмотреть вопрос о создании институтов (центров) муниципального нормотворчества, которые по заказам муниципальных образований будут готовить проекты муниципальных правовых актов и проводить их экспертизу;

2. В рамках проекта «электронное правительство» для каждого вида муниципального образования обеспечить полное правовое сопровождение организации исполнения вопросов местного значения, включая правоприменительную и судебную практику.

3. Активизировать работу по принятию законов субъектов Российской Федерации, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

4. Рассмотреть вопрос о создании совместно с советом муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации региональной электронной базы правовых ошибок, допускаемых органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, отраженных

в соответствующих актах контрольных (надзорных) органов.

5. Обратить внимание на обязательность соблюдения правила, закрепленного в части 6 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которому в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно затрагивающих интересы органов местного самоуправления необходимо своевременно и надлежащим образом консультироваться с органами местного самоуправления.

Органам местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации:

1. Обратить особое внимание на значимость ведения мониторинга и кодификации федерального и регионального законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления, а также системы муниципальных правовых актов по каждому из направлений деятельности органов местного самоуправления.

2. По результатам мониторинга законодательства ежегодно принимать муниципальную целевую программу правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления муниципального образования, предусматривающую комплекс мероприятий по реализации органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, разработке и внесению в органы государственной власти предложений о совершенствовании законодательства в сфере местного самоуправления, а также мероприятия по разработке проектов и принятию муниципальных правовых актов, направленных на устранение правовых пробелов и коллизий.

3. Определить одной из основных задач разработку муниципальных правовых актов, регулирующих порядок участия населения в жизни муниципалитета, в том числе путем реализации права правотворческой инициативы, проведения собраний и конференций граждан.

4. Осуществлять мероприятия по повышению роли юридических служб

органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, а также по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления.

5. Повышать уровень правовых знаний муниципальных служащих, проводить обучающие семинары и активно участвовать в соответствующих мероприятиях, проводимых на региональном и федеральном уровнях организациями межмуниципального сотрудничества.

Единому общероссийскому объединению муниципальных образований (Конгрессу):

1. Активизировать работу по оказанию правовой и методической помощи муниципальным образованиям Российской Федерации.

2. Проводить не реже одного раза в полугодие семинары совещания по актуальным вопросам местного самоуправления с участием представителей органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также региональных советов муниципальных образований.

3. Подготавливать не реже одного раза в квартал и направлять в адрес советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации обзоры законодательства, разъяснения по наиболее актуальным и (или) спорным вопросам применения законодательства в сфере местного самоуправления, а также информацию о деятельности органов государственной власти, совещательных и иных органов и организаций, осуществляющих деятельность в сферах, затрагивающих интересы местного самоуправления.

4. Заблаговременно направлять в адрес советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, поправки в проекты нормативных правовых актов, подготовленные с участием Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса) или направляемых органами государственной власти Российской Федерации в адрес Конгресса для согласования.

Объединению муниципальных юристов городов России:

1. Вырабатывать рекомендации органам государственной власти Российской Федерации по улучшению правовой работы в сфере местного самоуправления.
2. Оказывать информационную, правовую, методическую поддержку организациям межмуниципального сотрудничества и органам местного самоуправления.
3. Привлекать организации межмуниципального сотрудничества, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, представителей средств массовой информации к обсуждению проблемных правовых вопросов в сфере местного самоуправления.

Советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации:

1. В случае отсутствия у совета муниципальных образований, глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации разработать и внести предложение о внесении изменений в Конституцию или Устав (Основной Закон) соответствующего субъекта Российской Федерации в части наделения совета муниципальных образований, глав муниципальных образований данного субъекта правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.
2. Заключать соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Участники общероссийского муниципального правового форума считают необходимым направить настоящие рекомендации в адрес Президента Российской Федерации, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, руководителей высших исполнительных органов государственной власти и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, Единого общероссийского объединения муниципальных образований (Конгресса), Объединения муниципальных юристов городов России, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иных организаций межмуниципального сотрудничества, а также участникам общероссийского муниципального правового форума.