

**Гребёнкина Елизавета Юрьевна**

Магистрант

**Направление:** Юриспруденция

**Магистерская программа:** Конституционное право, муниципальное право

### **Совершенствование законодательства о местном самоуправлении**

**Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы совершенствования российского законодательства о местном самоуправлении.

**Ключевые слова:** муниципальная реформа, местное самоуправление, децентрализация власти, местный бюджет, публичное управление, муниципально-правовая политика

Реформирование политической системы общества, а вместе с ней и местного самоуправления как ее элемента, стало принципиальной задачей всех уровней государственной и муниципальной власти. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей статье «Демократия и качество государства» следующим образом раскрывает сущность модернизации политической системы, идея которой сводится к тому, что в стране следует создать такую политическую систему, где человек должен слышать только правду. Все, кто предлагает программы развития должны отвечать за их реализацию, а те, кто голосует за разработчиков этих программ должны осознавать свой выбор. Это даст возможность создать атмосферу доверия и консенсуса между обществом и властью [2].

Пути дальнейшего совершенствования правового регулирования и развития местного самоуправления являются системными с позиций социально – экономического развития территориальных образований: оптимального разграничения полномочий между уровнями публичной власти и финансово – экономического обеспечения этих полномочий; планирования, управления и

реализации достижения стратегической цели – обеспечения эффективной деятельности и ответственности органов местного самоуправления.

Ключевые проблемные вопросы и тенденции их возможного последующего решения, а также развития местного самоуправления системны и сводятся к проблемам:

- необходимости упорядочения полномочий внутри системы публичной власти;
- финансово – экономической обеспеченности собственных и делегированных полномочий;
- необходимости стратегического территориального планирования [3].

Необходимо отметить, что задача эффективной системы самоуправления включает в себя комплекс мер правовой, финансовой, экономической и политической направленности. При этом необходимо учитывать, что сами по себе реформы без осознания населением их необходимости будут малоэффективными и только затруднят поступательное развитие местного самоуправления.

Изменение законодательства о местном самоуправлении приводит к фактическому стиранию грани между местным самоуправлением и государственной властью, выхолащиванием сути местного самоуправления.

В особом мнении одного из судей Конституционного Суда РФ к Постановлению от 1.12.2015 г. №30-П говорится о постепенном «заведении муниципальных образований под регионы» и сворачивании в привычную для страны вертикаль власти. Решение вопросов развития территории, создания комфортных условий для проживания населения требует наличия самостоятельных руководителей этой территории, способных привлечь инвестора. Вместе с тем усиление «встраиваемости» органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти предполагает совершенно иной тип руководителей.

Одной из задач правового регулирования является нормативное закрепление компетенций и предметов ведения за разными уровнями

публичной власти, а при необходимости – установление запрета на перераспределение полномочий по некоторым предметам ведения. Также необходимо создать универсальную юридическую конструкцию, неукоснительно реализуемую во всех нормативных актах, и состоящую из таких элементов как «предмет ведения – полномочие – финансирование — ответственность». В ряде случаев эта цепочка элементов должна выглядеть иначе: «предмет ведения – полномочие – услуга – проверяемый результат – финансирование – ответственность». Важно отметить, что не все полномочия должны трансформироваться в услуги, например, противодействие коррупции – это не услуга, хотя отдельные примеры соответствующего регулирования на муниципальном уровне стали появляться. Передача полномочий другому уровню власти не должна освобождать от ответственности базовый уровень, за которым закреплён соответствующий предмет ведения.

Одной из серьёзных проблем развития местного самоуправления является намечающееся в ряде субъектов РФ несоответствие между заявленными целями реформирования системы местного самоуправления и её некоторыми результатами.

Одной из важнейших задач реформирования системы местного самоуправления является принятие мер, направленных на повышение престижа муниципальной службы. На сегодняшний день должности муниципальной службы не являются престижными на рынке труда, в результате чего наблюдается большая текучесть кадров, возникают трудности с формированием резерва кадров на должности муниципальной службы. Постоянно нарушаются закреплённые законодательством принципы муниципальной службы, такие как стабильность, правовая и социальная защищённость муниципальных служащих. Денежное содержание муниципальных служащих несколько лет не индексируется. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы высокие. Постоянно вводятся дополнительные ограничения и запреты, повышен возраст выхода муниципальных служащих на страховую пенсию, но отсутствуют

социальные гарантии, предусмотренное законодательством государственное пенсионное обеспечение за выслугу лет.

Предлагается установить мораторий на изменение норм Федерального закона от 6.10.2013 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» [1], который является одним из наиболее изменяемых законов. Это приводит к тому, что правила организации местного самоуправления слишком часто меняются и на местах не успевают организовать правоприменение; интенсивность внесения изменений в Закон такова, что федеральный законодатель вынужден устанавливать охранительные сроки, в течение которых уставы муниципальных образований должны быть приведены в соответствии с поправками. Это создает определенные сложности при регистрации изменений и дополнений в уставы муниципальных образований, поскольку за время их регистрации федеральное законодательство меняется, что означает невозможность зарегистрировать изменения в устав, поскольку он начинает противоречить новым поправкам.

Поправки, внесенные в текст Федерального закона № 131-ФЗ в 2014–2017 гг., не всегда имели должную проработку с точки зрения юридической техники. Это создало определенные проблемы с выявлением пределов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию организации местного самоуправления, привело к большому числу судебных дел, в том числе с участием Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

Часть поправок, вносимых в Федеральный закон №131-ФЗ на протяжении последних лет, носит сиюминутный характер и предназначена не столько для совершенствования системы местного самоуправления в целом, сколько для решения проблем конкретного региона.

Полноценное развитие системы местного самоуправления должно основываться на единой, цельной и внутренне непротиворечивой концепции местного самоуправления, разработка которой давно назрела.

Для совершенствования территориальных основ местного самоуправления необходимо принять федеральный закон, устанавливающий общие принципы административно – территориального устройства в Российской Федерации, которым бы были определены основные принципы административно – территориального устройства, процедуры образования, преобразования и упразднения административно – территориальных единиц, определены основные понятия, в том числе, такие как «населенный пункт», «город», «поселок», «сельский населенный пункт» и др.

Учитывая, что субъекты Российской Федерации наделены правом выступать с инициативой о реализации процедуры объединения поселений с городским округом, фактическим результатом которой является утрата соответствующими поселениями и муниципальным районом, в состав которого они входят, статуса муниципальных образований, субъекты Российской Федерации должны исходя из Постановления Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П разработать и утвердить критерии (условия) принятия соответствующих решений.

Необходимо разработать и закрепить на федеральном уровне стандарт доступности местного самоуправления, определяющий для разных типов территорий (городская территория, территории с высокой плотностью сельского населения, территории с низкой плотностью сельского населения, труднодоступные территории) конкретные количественные показатели доступности местных органов власти, в том числе минимальной пешеходной / транспортной доступности местной администрации (отдельно в единицах исчисления расстояния и времени), минимально допустимого соотношения между количеством жителей муниципального образования и количеством депутатов представительного органа муниципального образования (1 депутат к N – числу жителей), продолжительность времени личного приема главы муниципального образования и главы местной администрации и др.

Целесообразно предусмотреть голосование по вопросам изменения границ муниципального образования / преобразования муниципального

образования в качестве единственно возможной процедуры учета мнения населения при осуществлении любых форм изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Следует закрепить за субъектами Российской Федерации право введения одноуровневой, поселенческой модели организации местного самоуправления в малонаселенных районах крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

Важно предусмотреть в качестве обязательного подготовительного этапа изменения границ муниципального образования / преобразования муниципального образования проведение оценки регулирующего воздействия соответствующих решений с обязательным размещением ее результатов на официальных сайтах соответствующих муниципальных образований.

Необходимо закрепить в Градостроительном кодексе Российской Федерации возможность включения в генеральный план городского округа (городского поселения) в качестве территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, территорий, не входящих в границы этого муниципального образования, и определить порядок согласования включения таких территорий в генеральный план городского округа (городского поселения) с сопредельными муниципальными образованиями.

Предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 г. №131-ФЗ, направленные на устранение выявленных в ходе исследования проблем реализации функции по управлению муниципальным имуществом и местным бюджетом: дополнить статью 28 Федерального закона №131-ФЗ новой частью следующего содержания: «Нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие вопросы организации, проведения и официального опубликования результатов публичных слушаний по вопросам местного значения, могут устанавливать обязанность лиц – инициаторов проведения публичных слушаний по финансовому обеспечению данных мероприятий».

## Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября (ред. от 30 октября 2018 г. № 387 – ФЗ).
2. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. №20.
3. Балыхин А.Г. Муниципально-правовая реформа в условиях модернизации политической системы России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

© Бюллетень магистранта 2019 год № 1 ↑