

УДК 342.9

## НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Махотенко М.А.**  
ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)  
Ростов-на-Дону  
e-mail: mahotenko@iubip.ru

**Аннотация:** статья посвящена проблемам регулирования муниципального законодательства Российской Федерации, а также спорным вопросам и пробелам связанным с институтом муниципальной службы.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, муниципальное законодательство, местное самоуправление, аттестация муниципальных служащих.

### THE NEED TO IMPROVE MUNICIPAL LEGISLATION

**Makhotenko M.A.**  
PEI HE SU (IMBL)  
Rostov-on-Don  
e-mail: mahotenko@iubip.ru

**Abstract:** the article is devoted to the problems of regulation of municipal legislation of the Russian Federation, as well as controversial issues and gaps associated with the institution of municipal service.

**Keywords:** municipal service, municipal legislation, local self-government, certification of municipal employees.

На сегодняшний день остро встает необходимость совершенствования законодательства, регулирующего общественные отношения, возникающие в сфере местного самоуправления. Анализируя действующее законодательство о местном самоуправлении, можно выявить существенные недостатки и пробелы в правовом регулировании правоотношений, складывающихся в сфере организации и функционирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Являясь механизмом развития местного самоуправления, муниципальная служба призвана обеспечить эффективное решение вопросов местного значения. К сожалению, нынешняя законодательная база и практика ее правоприменения не способствуют этому. Недостаточная законодательная регламентация является одним из основных недостатков правового регулирования муниципальной службы.

Говоря о несовершенстве нормативно-правового регулирования института местного самоуправления и института муниципальной службы на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, можно выделить ряд проблем, остановимся на некоторых из них.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 это основополагающий базовый закон, устанавливающий общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в России, определяющий предмет ведения и полномочия его органов. Основные полномочия органов местного самоуправления, закрепляет ст. 17. Изучив и разобрав эту статью, можно задать один вопрос: «По какому принципу были выделены именно эти полномочия?». В указанной статье, подпункт 9 п. 1 устанавливает, что органы местного самоуправления наделяются и иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131), уставами муниципальных образований. А вот п. 1.1 закрепляет, что по вопросам, отнесенным к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления. Сложно понять, чем принципиально различаются эти 2 подпункта. Более того, вводит в заблуждение тот факт, что в ст. 17 Федерального закона 06.10.2003 № 131 полномочия не распределены между конкретными органами местного самоуправления. Так, п. 1, этой статьи, закрепляет, что к полномочиям органов местного самоуправления (не отдельно взятого органа, а органов),

относятся принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений. Следовательно, можно утверждать, что устав муниципального образования вправе принимать и глава муниципального образования, и представительный орган муниципального образования, и администрация муниципального образования, и контрольный орган. Однако, подпункт 1 п. 10 ст. 35, этого же закона, закрепляет, что исключительным полномочием представительного органа муниципального образования, является принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений. Таким образом, целесообразнее будет не выделять отдельную статью закона, которая закрепляет лишь малую часть полномочий органов местного самоуправления, а лучше будет, закреплять конкретные полномочия органов местного самоуправления в отраслевых законодательных актах.[5]

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон) построен как рамочный нормативный акт с чрезмерно большим количеством норм диспозитивного характера, вследствие чего большинство вопросов прохождения муниципальной службы предполагает их более подробное регулирование в законах субъектов Федерации. Однако, конкретизируя их с учетом исторических и местных традиций, региональные законодатели стараются, как говорится, «кто во что горазд», зачастую, в ущерб здравому смыслу. Данные обстоятельства мешают обеспечению более единообразного подхода в регулировании муниципальной службы в Российской Федерации в целом.

Одним из способов, обеспечивающих равный доступ граждан к муниципальной службе и закладывающий в основу замещения должности муниципальной службы профессиональный уровень и компетентность кандидата, является проведение конкурса. Федеральный законодатель, закрепив в Законе положение о том, что порядок и условия проведения конкурса определяются исключительно муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления, не предусмотрел, какой

орган или должностное лицо принимает решение о проведении конкурса. Подобное положение дел неоправданно расширяет усмотрение представителя нанимателя при отборе кадров на муниципальную службу.

В связи с чем, представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон, позволяющие представительным органам местного самоуправления устанавливать не только порядок и условия, но и случаи, при которых проведение конкурса является обязательным.

Анализ ситуации с формированием кадрового резерва на муниципальной службе позволяет сделать вывод о том, что в органах местного самоуправления данное направление формирования кадрового состава муниципальной службы не получило достаточного практического применения, несмотря на то, что в Федеральном законе (п. 4 ст. 32) оно закреплено как приоритетное. Отсутствие кадрового резерва муниципальных служащих обусловлено недостаточностью нормативной базы, регулирующей соответствующие отношения на всех уровнях власти.

Также следует законодательно закрепить норму, согласно которой вакантная муниципальная должность замещается преимущественно муниципальными служащими, состоящими в резерве, а при отсутствии надлежащих «резервистов» - прошедшими конкурсный отбор на замещение такой должности. Это повысит практическое значение кадрового резерва на муниципальной службе, что должно стать эффективным способом замещения вакантных муниципальных должностей наряду с конкурсом на замещение муниципальной должности.

Некоторые из закрепленных в Законе ограничений, связанных с муниципальной службой, также представляются весьма спорными и требуют внесения изменений и дополнений. Например, предусматривая невозможность нахождения на муниципальной службе близких родственников в случае, если их служебные отношения связаны с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, Закон не содержит подобного ограничения для муниципальных

служащих, находящихся в близком родстве или свойстве с выборными должностными лицами местного самоуправления, тогда, как все муниципальные служащие находятся в подчинении выборного должностного лица - главы муниципального образования.

Не в полном объеме решены вопросы обязательного государственного страхования муниципальных служащих. Положения Федерального закона в данной части согласованы с нормами Гражданского Кодекса РФ, который закрепляет возможность установления законом обязательного государственного страхования жизни, здоровья и имущества только в отношении определенных категорий государственных служащих, ничего не упоминая о муниципальных служащих. Необходимо разрешить данную коллизию путем внесения дополнений и изменений в Гражданский кодекс РФ [3].

Имеются определенные противоречия и в сфере правового регулирования пенсионного обеспечения муниципальных служащих. Порядок непосредственного осуществления пенсионного обеспечения муниципальных служащих федеральными законами не урегулирован и на органы государственной власти его регулирование не возлагается. Таким образом, имеется правовая неопределенность в регулировании порядка непосредственного осуществления пенсионного обеспечения муниципальных служащих, которая на практике порождает коллизии и влечет неоднозначную трактовку и решение этих вопросов в различных субъектах Российской Федерации.

В особом порядке регулируется также правовой статус глав местных администраций (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований), которые назначены на должность по контракту, заключенному по результатам конкурсного отбора. Учитывая, что они являются муниципальными служащими, их правовой статус и служебная деятельность регулируется Федеральным законом № 25-ФЗ. Но в связи с тем, что такие муниципальные служащие выполняют важные управленческие

функции, осуществляя руководство местной администрацией, к ним имеют прямое отношение все те нормы Федерального закона № 131-ФЗ и иных муниципальных актов, которые регулируют организацию и деятельность местной администрации, определяют ее взаимоотношения с другими органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Так например, значительные особенности имеет прекращение трудового договора с главой местной администрации муниципального образования. Представляется, что, помимо специальных оснований прекращения контракта с главой местной администрации, которые предусмотрены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должны применяться, как основания, предусмотренные трудовым законодательством, так и основания увольнения муниципального служащего, установленные Законом о муниципальной службе.

Таким образом, на сегодняшний день, несмотря на активное развитие законодательства в сферах местного самоуправления и муниципальной службе, существует еще немало проблем и спорных вопросов, связанных с институтом муниципальной службы [4].

Проблемы правовой регламентации полномочий органами местного самоуправления является актуальными, на сегодняшний день и требует дальнейшего исследования. Разрешение вышеуказанных пробелов и коллизий, по моему мнению, приведет к существенному повышению эффективности в деятельности муниципальных служащих и муниципального образования в целом.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. Чаннова С.Е. – М., 2017. – 178 с.
2. Володин А.М., Немчинов А.А. Муниципальная служба. Справочное пособие. – М.: Дело и сервис, 2017. – 384 С.

3. Глейкин В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы на основе Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Саратов, 2007.
4. Куриленко М.А. Предотвращение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Интеллектуальные ресурсы - региональному развитию. – 2015. – №. 5. – С. 100-104.
5. Сулимина В.В. Проблемы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления // Интеллектуальные ресурсы - региональному развитию. – 2018. – №. 1. – С. 142-145. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: // URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_35377082\\_88988625.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_35377082_88988625.pdf) (Дата обращения 4.03.2019).