

**С. В. Корсакова**

## **ЦЕЛИ В МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ: СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ**

В статье представлено авторское видение системы целей и приоритетов муниципально-правовой политики в современной России и обозначены основные подходы к их определению.

*Ключевые слова:* правовая политика, муниципально-правовая политика, цели правовой политики.

**S. V. Korsakova**

## **MUNICIPAL LAW POLICY OBJECTIVES: SYSTEM ANALYSIS**

In the article the author gives her own vision of the system of objectives and priorities of municipal law policy in modern Russia and outlines major approaches to their determination.

*Keywords:* law policy, municipal law policy, law policy objectives.

Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики представляет собой опосредованную правом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также местного сообщества по укреплению механизмов участия населения в самоуправлении, созданию организационно-правовых условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований, построению теоретически обоснованной и эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Эффективность муниципально-правовой политики в современных условиях прямо зависит от правильной постановки целей и выбора надлежащих средств их осуществления. Формулирование слишком узких целей, второстепенных, отдаленных, или недостижимых, выбор неадекватных средств их реализации приводят к ущемлению прав граждан, нарушению баланса институтов народовластия, дестабилизации и дискредитации публичной власти.

Цели как элемент структуры муниципально-правовой политики формируются на основе ценностей и интересов. Наиболее сложная и актуальная задача, требующая решения в

процессе целеполагания при формировании муниципально-правовой политики, состоит в установлении баланса интересов государственной и муниципальной власти как элементов единой публичной власти в целостном государстве — Российской Федерации. Ведь, как справедливо указывают М. О. Баймуратов и В. А. Григорьев, муниципальная власть формируется местным сообществом из его же членов, отображает, продуцирует, предохраняет и защищает интересы, права и свободы его членов [1]. Для того чтобы государственный публичный интерес не отдалялся от интересов муниципальных образований как территориальных коллективов при осуществлении муниципально-правовой политики, необходим юридико-технический механизм учета этих интересов, и государство должно исходить из того, что местное самоуправление является главным его «союзником» на местах [2].

С другой стороны, при определении целей муниципально-правовой политики важно продумать механизмы гармонизации различных частных интересов членов местных сообществ и интересов муниципального образования, а также государства в целом. Прежде всего это возможно путем максимально открытого обсуждения программных доктринальных документов

правового развития местного самоуправления, вовлечения различных субъектов муниципальной правовой жизни в подготовку и принятие правотворческих и правоприменительных решений.

Учитывая эволюцию института местного самоуправления и его современные особенности, а также модель законодательного регулирования муниципально-правовых отношений, заложенную в Конституции Российской Федерации, следует признать стратегической целью муниципально-правовой политики России укрепление местного самоуправления в системе народовластия и создание эффективно функционирующей его модели с развитой системой взаимосвязей с государством и гражданским обществом.

Определение стратегической цели лишь первый шаг, за которым должны последовать осмысление технологии движения к этой цели с формулировкой целей второго, третьего и т. д. уровней, формирование основных направлений правовой политики и конкретных целевых проектов, их осуществление и контроль за исполнением.

Может быть предложена следующая система целей и приоритетных задач муниципально-правовой политики, развивающая ее стратегическую цель:

1. Достижение стабильности, системности, непротиворечивости правовых основ местного самоуправления и обеспечение потребностей правоприменительной практики в этой сфере:

- определение эффективности правового регулирования, причин и пробелов в правоприменительной практике;

- правовое, организационное методологическое и методическое обеспечение мониторинга муниципально-правового пространства, четкая координация мониторинговой деятельности, возведение ее в ранг обязательной;

- выявление соответствия законодательства планируемому результату правового регулирования и выработка мер по его совершенствованию;

- обеспечение своевременности нормативного регулирования вопросов,

относящихся к компетенции органов государственной власти и местного самоуправления;

- совершенствование законодательной деятельности органов государственной власти, как федеральных, так и на уровне субъектов федерации, в том числе качественная юридико-техническая проработка законов и иных нормативно-правовых актов, регулирующих муниципально-правовые отношения;

- упорядочение правотворческой деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований;

- подготовка модельных муниципальных правовых актов;

- формирование единого информационно-правового пространства, обеспечивающего полную правовую информированность граждан, юридических лиц, всех государственных и общественных структур, доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц;

- создание правового фундамента для дальнейших преобразований в сфере местного самоуправления и др.

2. Создание организационно-правовых условий для реализации населением муниципальных образований права самостоятельно и эффективно, непосредственно и (или) через органы местного самоуправления решать вопросы местного значения:

- развитие правовых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- создание условий для включения общественно активных граждан и структур гражданского общества в процессы развития и укрепления местного самоуправления;

- повышение правовой культуры, информированности жителей муниципальных образований о формах участия в осуществлении местного самоуправления, а также их активности в реализации муниципальных прав и др.

3. Обеспечение правовых, финансово-экономических и иных гарантий развития местного самоуправления:

- нормативное закрепление организационных основ гарантированности прав муниципальных образований и их территориальных коллективов, в том числе компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также общественных объединений и других некоммерческих организаций по защите прав и законных интересов местных сообществ;

- закрепление действенных механизмов судебной и иной защиты прав граждан на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения;

- повышение эффективности правового регулирования финансовых отношений, возникающих на уровне местного самоуправления, в том числе: нормативное закрепление уточненных процедур выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований; разработка системы показателей муниципальной статистики, отвечающей потребностям прогнозирования и планирования доходов местных бюджетов; нормативно-правовое установление объективных методик и критериев определения размеров расходов местных бюджетов на реализацию конкретных полномочий; регламентация процедур, обеспечивающих обоснованное распределение финансовой помощи между местными бюджетами и др.

4. Развитие правового механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления:

- разработка и закрепление правовых механизмов согласования интересов государства и муниципалитетов, в том числе через территориальное партнерство управленческих структур, а также средств разрешения конфликтов, порождаемых несогласованностью между федеральными, региональными и муниципальными органами власти;

- формирование совещательных, координационных, экспертных и иных органов, а также применение согласительных процедур;

- взаимодействие при работе над проектами федеральных законов и правовых актов субъектов федерации, затрагивающих интересы муниципальных образований;

- согласование отдельных решений, принимаемых органами государственной власти, с местным самоуправлением на стадии подготовки их проектов;

- обеспечение более четкого, сбалансированного и справедливого разграничения полномочий между различными уровнями публичных органов власти и приведение их в соответствие с имеющимися ресурсами и др.

5. Повышение качества правоприменительной деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения:

- уточнение правового статуса органов местного самоуправления;

- мониторинг правоприменительной практики, в том числе организация контроля и надзора за исполнением законодательства в муниципальных образованиях;

- изучение и систематизация успешного опыта организации правоприменительной деятельности в муниципальных образованиях;

- закрепление на законодательном уровне общих критериев и показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления;

- разработка на муниципальном уровне административных процедур (регламентов) оказания муниципальных услуг;

- совершенствование нормативного правового регулирования и организационного обеспечения муниципальной службы, формирование действенной системы управления службой, создание качественной системы подготовки и переподготовки кадров; создание условий для открытости муниципальной службы в интересах развития местного самоуправления и гражданского общества;

- развитие институтов государственного и общественного контроля эффективности деятельности органов местного самоуправления;

- совершенствование механизма ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, населением, физическими и юридическими лицами и др.

6. Обеспечение научной обоснованности правового развития местного самоуправления:

— формирование четкого доктринального понимания сущности местного самоуправления и муниципально-правовых отношений, их правового режима и содержания;

— расширение научных исследований механизма влияния конституционных принципов и норм на развитие законодательства в сфере местного самоуправления, включая использование конституционных положений для обеспечения гарантий муниципальных прав граждан;

— определение научно обоснованных требований к уровню, формам и содержанию законодательного закрепления и регулирования местного самоуправления;

— интеграция достижений теории права, касающихся проблем правовой политики и правовой жизни, и муниципального права в целостную систему научных знаний о закономерностях правового регулирования местного самоуправления;

— обобщение зарубежного опыта регулирования муниципально-правовых отношений, использование эффективных моделей правового регулирования местного самоуправления с учетом российской специфики;

— сбор и анализ экспертно-аналитической информации о внедрении научных знаний в муниципальную практику;

— выработка и реализация единой концепции муниципально-правовой политики в Российской Федерации;

— создание единого научно-исследовательского центра проблем формирования и реализации муниципально-правовой политики в Российской Федерации и др.

Цели муниципально-правовой политики могут быть выражены в законодательстве в виде основных целевых установок правового регулирования (в преамбуле, в статье, посвященной целям и задачам регулирования), а также в актах программно-концептуального свойства, которые позволяют прогнозировать направления, пределы и возможные способы реализации правовой политики в сфере местного самоуправления (доктрины, стратегии, концепции, программы, планы). Важной научной задачей на

современном этапе концептуализации теоретических взглядов и практических подходов в области правового регулирования местного самоуправления является разработка современной концепции муниципально-правовой политики Российской Федерации, позволяющей сформировать такую систему средств и способов механизма муниципально-правового регулирования, при которой достижение поставленных целей становится неизбежным результатом.

### **Список библиографических ссылок**

1. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса, 2003. С. 38.
2. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 4.

© С. В. Корсакова, 2011