



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# ВШГУ

ВЫСШАЯ ШКОЛА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Современные вызовы  
и перспективы развития*

Москва  
2016

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
Высшая школа государственного управления

**ДОКЛАД  
О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Современные вызовы  
и перспективы развития**

Москва  
Издательство «Проспект»  
2016

УДК (042.3):342.25(470+571)

ББК 66.3(2Рос)12

Д 63

Д 63    **Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития** / Под ред. Е.С. Шугриной. — М: Изд-во «Проспект», 2016. — 312 с.

ISBN 978-5-98597-323-5

Предлагаемый вниманию читателей Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации состоит из двух частей — федеральной и региональной. Тема Доклада-2016: «Современные вызовы и перспективы развития». В Докладе приводится описание текущего состояния местного самоуправления, дан анализ федерального и регионального законодательства и наиболее значимых муниципальных правовых актов, знаковых судебных решений или иной правоприменительной практики, статистической информации. В определенной степени дается прогноз развития местного самоуправления, высказываются предложения органам власти по совершенствованию действующего законодательства, правоприменительной практике.

Доклад предназначен для представителей органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов и экспертов в области местного самоуправления, ученых, преподавателей вузов, студентов, аспирантов, всех лиц, интересующихся местным самоуправлением.

Подготовлен с использованием СПС «Консультант-Плюс», «Гарант»

УДК (042.3):342.25(470+571)

ББК 66.3(2Рос)12

ISBN 978-5-98597-323-5

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2016  
© Коллектив авторов, 2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### Часть 1

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ «СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ» .....	4
--	---

*Шугрина Е. С.*

Тенденции развития местного самоуправления: ключевые события 2015–2016 гг. и их влияние на состояние местного самоуправления .....	4
---	---

*Петухов Р. В.*

Высказывания первых лиц государства как отражение федеральной политики в сфере местного самоуправления .....	15
---	----

*Петухов Р. В.*

Местное самоуправление в фокусе официальной статистики .....	26
--	----

*Шугрина Е. С.*

Мониторинг реализации федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ .....	37
---	----

*Яговкина В. А.*

Местное самоуправление в условиях кризиса: бюджетный федерализм и разные стратегии выживания .....	49
---	----

*Маркварт Э.*

Депопуляция — один из вызовов государственному и муниципальному управлению в современном мире .....	59
--	----

### Часть 2

ДОКЛАДЫ О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	64
---	----

*Васильева Е. И., Дзюба О. Н., Зерчанинова Т. Е., Сверчков М. Н., Тарбеева И. С.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Свердловской области .....	64
---	----

*Карцев Б. В., Илларионов А. Е.*

Доклад о состоянии местного самоуправления во Владимирской области .....	94
--	----

*Лаврентьев А. Р., Калянова Ю. Г.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Нижегородской области .....	111
--	-----

*Бартош А. А., Брезгин В. С., Верхушина Е. Н., Нимаева Б. Б.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Забайкальском крае .....	135
---	-----

*Буров А. В., Овакимян М. А.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Ростовской области: вызовы и риски .....	161
--	-----

*Коростелева М. В.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Волгоградской области .....	188
--	-----

*Соколова О. С., Барабанов А. С., Андреева М. В., Логунов М. А.*

Доклад о состоянии местного самоуправления в Вологодской области .....	238
--	-----

*Максимова Т. А.*

Риски и вызовы местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) .....	280
---	-----

**Часть 1. Доклад о состоянии  
местного самоуправления в России  
«Современные вызовы  
и перспективы развития»**

**Тенденции развития местного  
самоуправления: ключевые события  
2015–2016 гг. и их влияние  
на состояние местного самоуправления**

*Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридиче-  
ских наук, профессор, директор Центра поддержки  
и сопровождения органов местного самоуправления  
ВШГУ РАНХиГС*

Анализ мероприятий, проводимых на федеральном уровне и прямо или косвенно касающихся местного самоуправления, показывает несколько устойчивых тенденций:

— на повестку дня выходят вопросы совершенствования российского федерализма, региональной политики, региональной экономики; о местном самоуправлении говорится как о неотъемлемом элементе и того и другого;

— увеличилось количество мероприятий, на которых рассматривается комплекс проблем взаимодействия регионов и муниципальных образований (эти вопросы возникали, например, в контексте обсуждения стратегического развития, агломерирования, разграничения полномочий, соразмерности финансирования и др.);

— местное самоуправление звучит в контексте обсуждения особенностей пространственного развития территории, трансформации ее в «территорию, комфортную для проживания»<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Стали появляться лозунги: «город, в котором хочется жить», «живое развитие — живые города»; любопытно, что подобные слоганы применяют не только к городам, но и к регионам, например: «время жить в Марий Эл» и т. п.

— в мероприятиях, посвященных собственно местному самоуправлению стараются обсуждать особенности вовлечения населения в местное самоуправление.

Это говорит об определенном смещении акцентов — меньше говорится об обособленности, самостоятельности местного самоуправления, но больше о необходимости комплексного подхода, важного для развития территории.

Весной 2016 года в Совете Федерации появился проект основных направлений государственной региональной политики в Российской Федерации, в экспертных кругах усилилась дискуссия о важности разработки и концепция развития местного самоуправления.

На этом фоне особо следует выделить выездное совещание, которое было проведено 20 июня 2016 года в Якутске<sup>1</sup> и в работе которого приняли участие представители всех ключевых федеральных органов государственной власти, деятельность которых связана с вопросами развития федерализма.

Ежегодно проводится огромное количество разноплановых мероприятий, посвященных местному самоуправлению. Это и экспертные дискуссии, проводимые специализированными организациями<sup>2</sup>, и крупные форумы<sup>3</sup>. Вместе с тем следует констатировать, что на крупнейших российских экономическом и юридическом форумах в 2016 году впервые были сформированы площадки, на которых проводились экспертные дискуссии по вопросам местного самоуправления. Это говорит о том, что обсуждение муниципальной тематики переходит на качественно иной уровень — о нем говорят на довольно высоком экспертном и политическом уровне; о нем говорят в контексте обсуждения региональной экономики.

В январе 2016 года в Москве в рамках Гайдаровского форума 2016 прошла экспертная дискуссия «Местное самоуправление на совре-

<sup>1</sup> Со стенограммой совещания можно ознакомиться: Местное право. 2016. №3. С. 15–72.

<sup>2</sup> См., напр., мероприятия, проводимые Институтом экономики города (<http://www.urbanecomomics.ru/>), Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления РАНХиГС (<http://131fz.ranepa.ru/>), комитетом гражданских инициатив (<https://komitetgi.ru/projects/360/>), Институтом муниципального развития (<http://krasimr.ru/>); конференции или круглые столы проводятся многими вузами, у которых есть сильные школы муниципального права или местного самоуправления (МГУ, МГЮА, ОГУ, ВШЭ, СПбГУ, БАГСУ и др.).

<sup>3</sup> В качестве некоторых примеров можно привести, напр.: Международный Московский урбанистический форум (июнь, 2016; <http://mosurbanforum.ru/>), Всероссийский Форум Живых городов (июль 2016; <http://2016.urbanfest18.ru/>).

менном этапе общественного развития». В рамках дискуссии экспертам было предложено выделить те события, которые стали наиболее значимыми для муниципальной сферы в 2015 г. Это позволило поговорить о перспективах местного самоуправления, дать свой прогноз его развития в ближайшем будущем и обозначить круг проблемы, которые должны быть решены в первоочередном порядке<sup>1</sup>.

В мае 2016 г. в Санкт-Петербурге проходил VI Петербургский международный юридический форум. Тема одной из конференции — «Модели организации регионального и местного управления: лучшие практики регулирования для экономического роста»<sup>2</sup>. На конференции обсуждались экономические аспекты взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти.

### **Решения Конституционного Суда РФ**

В 2015–2016 годах в практике Конституционного Суда РФ появилось большое количество решений, связанных с попытками оспорить законы субъектов РФ, принятые во исполнение Федерального закона №136-ФЗ<sup>3</sup>. Как правило, Суд принимал отказные решения, поскольку заявитель не показал нарушение его прав в конкретном деле<sup>4</sup>. Вместе с тем в решениях Суда можно выделить некоторые новые акценты:

— значительное количество правомочий в сфере местного самоуправления осуществляется коллективом граждан по месту жительства, поэтому и заявитель должен быть соответствующим (индивидуального заявителя признавали ненадлежащим субъектом обращения)<sup>5</sup>;

— обращение в суд в защиту общественно-политического интереса не всегда означает возможность защиты именно конституционно-

---

<sup>1</sup> Более подробно о ходе дискуссии см.: *Петухов Р.В., Луценко Е.В.* Местное самоуправление на современном этапе общественного развития. Экспертная дискуссия в рамках Гайдаровского форума — 2016 //Муниципальное имущество: право, экономика управление. 2016. №1. С. 3–9.

<sup>2</sup> Более подробную информацию о конференции можно получить на сайте Форума по адресу: [http://www.spblegalforum.ru/ru/2016\\_RoundTable\\_Conf\\_4](http://www.spblegalforum.ru/ru/2016_RoundTable_Conf_4).

<sup>3</sup> Здесь и далее речь идет о Федеральном законе от 27 мая 2014 года №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29 марта 2016 года №670-О.

<sup>5</sup> Определения Конституционного Суда РФ от 6 октября 2015 года №2004-О, от 29 сентября 2015 года №2003-О, от 29 сентября 2015 года №2002-О.

го права на местное самоуправление или его осуществления в смысле, придаваемом этим ценностям Конституционным Судом РФ<sup>1</sup>.

Среди решений Конституционного Суда РФ, связанных с местным самоуправлением, особое значение имеет Постановление от 1 декабря 2015 года №30-П. В данном деле исследовалось большое количество системообразующих для местного самоуправления вопросов, связанных с пределами правового регулирования местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ, организационной унификацией местного самоуправления, соотношением выборных и представительских начал в местном самоуправлении, возможностью пересмотра территориальной организации местного самоуправления. Данное решение имеет не только юридическое, но и политическое значение; косвенным показателем этого является наличие двух особых мнений, в том числе судьи докладчика. Позиции Конституционного Суда, высказанные в данном решении, их значение для местного самоуправления должны быть предметом отдельного анализа.

В Постановлении от 8 декабря 2015 года №32-П Конституционный Суд РФ констатировал, что дополнительная пенсия, выплачиваемая за выслугу лет, не зависит от места жительства лица, ее получающего. Иное означает, что гражданин, получающий пенсию за выслугу лет, фактически оказывается в ситуации вынужденного выбора и, желая сохранить за собой право на получение данной выплаты, должен отказываться от реализации конституционного права на выбор места пребывания и жительства, что несовместимо с требованиями статьи 27 (часть 1) Конституции РФ.

Несколько раз Конституционный Суд РФ исследовал вопросы компетенционной самостоятельности органов местного самоуправления. В Постановлении от 13 октября 2015 года №26-П Суд констатировал, что полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений, сводятся к принятию мер по предотвращению вредного воздействия (включая захламление) на те лесные участки, которые находятся в муниципальной собственности. Суд подчеркнул, что содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 №2003-О; в 2016 году этот вопрос исследовался в контексте возможности защиты избирательных прав граждан, права участвовать в массовых акциях. См., напр.: определения Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 №1428-О и №1422-О.



№131-ФЗ при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (Постановление от 29 марта 2011 года №2-П). Чуть позже эта позиция, высказанная изначально в отношении городских округов, была распространена на все виды муниципальных образований (Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 года №13-П).

### **Конкурсы лучших муниципальных практик**

В 2015–2016 гг. выявлением, анализом и тиражированием лучших муниципальных практик занимались несколько организаций. Среди наиболее известных следует отметить Агентство стратегических инициатив, Союз российских городов, Всероссийский совет местного самоуправления.

В апреле 2016 года в канун Дня местного самоуправления в Совете Федерации были подведены итоги всероссийского Конкурса лучших муниципальных практик, проводимого **Всероссийским советом местного самоуправления**<sup>1</sup>. Главный критерий отбора практик — вовлечение граждан в решение вопросов местного значения Конкурс проводился по 12 номинациям: стратегическое развитие муниципального образования; работа с инвесторами и улучшение делового климата; урбанистика; развитие ТОС; жилищное самоуправление; общественный контроль и общественная оценка работы местной власти; поддержка местных инициатив и самообложения; развитие коммунальной инфраструктуры; сельские (поселенческие) мини-практики; молодежная политика; патриотическое воспитание; самозанятость и содействие занятости. По результатам конкурса планируется издание Атласа лучших муниципальных практик.

В мае 2016 года **Агентство стратегических инициатив** объявила о запуске Всероссийского конкурса лучших практик и инициатив социально-экономического развития им. М. Е. Салтыкова-Щедри-

---

<sup>1</sup> Более подробную информацию можно получить на сайте ВСМС: <http://vsminfo.ru/press-tsentr/novosti/4705-podvedeny-itogi-vsrossijskogo-konkursa-luchshikh-munitsipalnykh-praktik>.

на<sup>1</sup>. Планируется 6 номинаций: социально-экономическая политика; развитие человеческого капитала; создание комфортных условий проживания на территории; вовлечение общественности в принятие ключевых решений; эффективное бюджетирование; качество оказания государственных и муниципальных услуг. Традиционно, по результатам конкурсов, проводимых АСИ, составляются атласы лучших практик.

В июне 2016 года в Уфе *Союз российских город* в партнёрстве с органами власти провел IV Форум лучших муниципальных практик<sup>2</sup>. Форум стал площадкой для развития общественной дипломатии, выстраивания конструктивного диалога не только между российскими муниципальными образованиями, но и продуктивной работы на международном уровне. Победители конкурса лучших муниципальных практик определялись по 6 номинациям: модернизация системы ЖКХ и взаимодействие органов местного самоуправления с управляющими организациями; создание органами местного самоуправления эффективных коммуникационных ресурсов для взаимодействия с населением; культурная самобытность и идентичность российских городов; взаимодействие органов местного самоуправления с НКО, ТОС, добровольческим и волонтерским движениями; участие органов местного самоуправления в регулировании межконфессиональных и межнациональных отношений; эффективные для муниципалитетов решения в современной экономической ситуации; города доброжелательные к детям. По результатам конкурса СРГ издает брошюры с описанием лучших муниципальных практик, размещает информацию о всех практиках на интерактивной карте (<http://forum.urc.ru/>).

По результатам всех конкурсов не просто собирались муниципальные практики, выявлялись лучшие, но и предпринималась попытка их исследования, обобщения, тиражирования. Результатом многолетней активной работы экспертных организаций явилось официальное признание важности данной деятельности — 18 августа 2016 г. подписано постановление Правительства РФ №815, в соответствии с которым принято решение о проведении начиная с 2017 года ежегодного Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика». Цель конкурса: организация системной работы по выявлению, обобщению

<sup>1</sup> Более подробную информацию можно получить на сайте АСИ: <https://asi.ru/news/52580/>.

<sup>2</sup> Более подробную информацию можно получить на сайте СРГ: <http://www.urc.ru/node/274>.

и распространению успешного опыта муниципального управления. Конкурс будет проводиться по нескольким номинациям, среди которых — градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства; муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами и др. По итогам конкурса Минстрой, Минэкономразвития, Минюст России будут публиковать информацию о лучшей муниципальной практике в конкретных номинациях. Планируется, что конкурс поможет обобщить и распространить наиболее успешный опыт муниципального управления, создаст дополнительные стимулы для социально-экономического развития муниципальных образований.

### **Создание общероссийской ассоциации ТОСов**

29 января 2016 года Общероссийский Конгресс муниципальных образований при поддержке Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления провел учредительную конференцию Общероссийской Ассоциации территориального общественного самоуправления. В работе Конференции приняли участие представители ТОС от 65 регионов страны. В августе 2016 года НКО «Общенациональная Ассоциация территориального общественного самоуправления» была зарегистрирована Министерством юстиции РФ по Москве.

### **Совет Европы и российское местное самоуправление**

28 февраля 2016 года исполнилось 20 лет вступления России в Совет Европы. По понятным причинам это событие не сильно отмечалось. Совет Федерации провел 5 февраля круглый стол на тему «20 лет членства России в Совете Европы: итоги и перспективы»<sup>1</sup>; 10 февраля в Государственной Думе состоялось заседание Открытой трибуны на тему «20 лет в Совете Европы»<sup>2</sup>; 24–25 мая в Высшей школе экономики прошла международная конференция, посвященная 20-летию

---

<sup>1</sup> С текстом стенограммы можно ознакомиться на сайте Совета Федерации: <http://www.council.gov.ru/activity/activities/roundtables/65562/>.

<sup>2</sup> Видеозапись заседания можно посмотреть на сайте Государственной Думы: <http://www.gosduma.net/analytics/tv/facts/1544125/>.

вступления России в Совет Европы<sup>1</sup>. К этой дате было приурочено издание монографии, подготовленной коллективом молодых ученых<sup>2</sup>, в которой исследуются разные аспекты взаимодействия России и Совета Европы.

Можно констатировать, что еще 15–20 лет назад Россия в основном заимствовала европейский опыт, старалась его внедрить в свою правовую систему, даже если приходилось существенно изменять привычные механизмы и конструкции; сейчас на первое место выступают собственные правовые традиции и ценности, общероссийские интересы и потребности, даже если они противоречат навязываемым европейским.

Если российская официальная делегация перестала принимать участие в работе ПАСЕ, то контакты по линии Конгресса местных и региональных властей Европы продолжались. Распоряжением Президента РФ от 21 июля 2016 №217-рп утвержден новый состав делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы в 2016–2020 годах. Темой 2016 года стали этические стандарты и прозрачность на местном и региональном уровне, формирование межкультурных сообществ на местном уровне, борьба с радикализацией на местном уровне. Еще одной важной темой стала интеграция беженцев на местном уровне и борьба с торговлей людьми. На июньской сессии Конгресс местных и региональных властей рассмотрел доклады о состоянии местной демократии в Хорватии, Финляндии, на Кипре, в Нидерландах, Румынии, Молдове и на Украине<sup>3</sup>.

### **Юбилей 2015–2016 гг.**

В апреле 2015 года исполнилось 25 лет первому и единственному союзному закону о местном самоуправлении, принятому в новейшей истории нашей страны — Закону СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». За-

<sup>1</sup> Более подробно о конференции см.: <https://pravo.hse.ru/eurostandard/>.

<sup>2</sup> Более подробно см.: Россия и Совет Европы: история, современность и перспективы взаимодействия правовых систем. Научно-практическое пособие / отв. ред. П.С. Барышников, К.А. Цай, науч. ред. д-р юрид. наук, проф. Е.С. Шугрина. М.: Проспект, 2016. — 320 с.

<sup>3</sup> Более подробную информацию о работе российской делегации можно найти на сайте ОКМО по адресу: <http://www.xn--j1aеec.xn--p1ai/?id=163>

кон СССР 1990 года фактически стал первым нормативным актом, предопределившим правовую доктрину современного российского конституционализма в части одного из элементов, определяющих политико-конституционный режим, замкнутый на ценности демократии, носящий особо значимый характер — в связи с особым характером правового статуса как территориальных коллективов, так и граждан непосредственно<sup>1</sup>. В. А. Кирпичников назвал Закон самым либеральным законодательным актом по отношению к местному самоуправлению за всю его современную историю<sup>2</sup>. Главной целью закона было поставить в центр местного самоуправления местные сообщества, жителей городов и сёл. Концептуальной особенностью закона было определение самостоятельности органов местного самоуправления, прежде всего, экономической, организационной. Один из идеологов этого закона В. И. Васильев уверен, что идейный демократический потенциал закона от 9 апреля 1990 года не исчерпан<sup>3</sup>.

В июле 2016 года исполнилось 25 лет первому российскому закону о местном самоуправлении, принятому в новейшей российской истории — Закону РСФСР от 6 июля 1991 года №1550–1 «О местном самоуправлении в РСФСР». С этого момента начался новый этап в развитии местного самоуправления в современном его понимании. По меткому выражению Г. В. Барабашева — одного из зачинателей муниципального права в нашей стране, — Закон РСФСР о местном самоуправлении (1991 г.) был как костюм на вырост, т. е. его потенциал был рассчитан на годы вперед<sup>4</sup>. В Законе было дано новое наполнение термину «местное самоуправление» как деятельности граждан; была предпринята серьезная попытка разграничить полномочия между представительными и исполнительными органами местного самоуправления по конкретным вопросам местного значения; впер-

---

<sup>1</sup> Тимофеев Н. С. У истоков современной модели местного самоуправления России: к 25-летию Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Конституционное и муниципальное право. 2015. №6. С. 63–68.

<sup>2</sup> Настольная книга для муниципальных политиков / под ред. Е. С. Шугриной, В. А. Сивицкого. М., 2009. С. 25.

<sup>3</sup> Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: «Вопросы реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства». 9 апреля 2015 года.

<sup>4</sup> Цит. По: *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. №4. С. 396–412.

вые было предусмотрено право на объединение местных властей. Был ряд других новаций, часть которых используется и в настоящее время. В Законе получили отражение некоторые общемировые стандарты местного самоуправления, закрепленные, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>.

Местное самоуправление всегда держится на конкретных людях, на деятельности конкретных организаций. В июле 2016 года исполнилось 90 лет патриарху муниципального права **Всеволоду Ивановичу Васильеву**. В настоящее время В. И. Васильев — главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации<sup>2</sup>. Тематика его научных исследований связана с общими теоретическими проблемами развития конституционного законодательства Российской Федерации, с законодательством о статусе депутатов, с избирательным законодательством и законодательством о местном самоуправлении<sup>3</sup>. Васильев В. И. является автором концепций ряда законов Союза ССР, федеральных законов, участвовал в разработке важнейших проектов федеральных законов в сфере конституционного и муниципального права, автор ряда модельных избирательных законов субъектов РФ.

В марте 2016 году исполнилось 25 лет **Союзу российских городов (СРГ)**<sup>4</sup>. 13 марта 1991 года был создан Союз российских городов как добровольное объединение крупных городов — столиц субъектов Российской Федерации. Инициаторами его создания выступили председатели Советов народных депутатов городов из центральной части России. Учредительный договор подписали полномочные представители 58 городов. Союз российских городов — добровольное объеди-

<sup>1</sup> Более подробно с анализом текста закона, общего контекста его принятия можно ознакомиться в работах: *Васильев В. И.* Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2012. С. 127–129.

<sup>2</sup> По материалам сайта ИЗиСПа: <http://www.izak.ru/news.html?id=234>.

<sup>3</sup> В качестве примера работ В. И. Васильева, написанных в последнее время, можно назвать, напр.: *Васильев В. И.* Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 680 с.; *Васильев В. И.* О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №3. С. 5–18; *Васильев В. И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. №9. С. 149–161; *Васильев В. И.* Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. №6. С. 5–14; *Васильев В. И.* Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. 2014. №6. С. 3–13; *Васильев В. И.* Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. №9. С. 5–17.

<sup>4</sup> Об организации более подробно см.: <http://www.urc.ru/>.

нение, в котором интересы городов представляют их органы власти. В настоящее время СРГ действует в целях содействия становлению и развитию местного самоуправления в городских муниципальных образованиях Российской Федерации, создания условий для эффективной реализации норм законодательства о местном самоуправлении, эффективного осуществления полномочий местного самоуправления, координации деятельности городских муниципальных образований по различным направлениям деятельности, представительства и защиты прав и интересов городских муниципальных образований, обеспечения взаимодействия с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

В октябре 2016 года исполняется 30 лет *Ассоциации Сибирских и дальневосточных городов (АСДГ)*<sup>1</sup>. Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) — добровольная организация межмуниципального сотрудничества городов Сибири и Дальнего Востока, образованная в 1986 году в целях содействия социально-экономическому развитию муниципалитетов, организации местного самоуправления и межмуниципальному сотрудничеству. Членами Ассоциации в настоящее время являются 70 муниципальных образований Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов с населением более 13 миллионов человек. Основным предметом деятельности Ассоциации является межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока. Деятельность Ассоциации строится одновременно в нескольких направлениях: информационно-аналитическом, обмене опытом работы администраций городов, а также консультационном и методическом направлениях.

Все юбиляры — люди и организации — по праву считаются признанными авторитетами в сфере местного самоуправления, с мнением которых считаются и федеральные органы государственной власти, и органы местного самоуправления. Осуществляемая ими профессиональная, экспертная деятельность может и не всегда видна со стороны, но является действительно очень важной и значимой не только для развития местного самоуправления, но и страны в целом.

---

<sup>1</sup> Об организации более подробно см.: <http://www.asdg.ru/>.

## **ВЫСКАЗЫВАНИЯ ПЕРВЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВА КАК ОТРАЖЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Два прошедших года были насыщены серьезными новациями в федеральном законодательстве, затронувшими целый ряд базовых принципов организации местного самоуправления, чего нельзя сказать о муниципальной повестке дня 2016 г. Это ощущение основано не только на результатах подсчета поправок, внесенных в этом году в Федеральный закон №131-ФЗ<sup>1</sup>, но и на явно наблюдаемом падении интереса федеральных властей к теме совершенствования местного самоуправления как особого уровня публичной власти. Муниципальное развитие из самостоятельного комплексного направления все больше и больше распадается на отдельные проблемы, курируемые разными федеральными органами исполнительной власти (Министерство юстиции, Министерство экономического развития, Министерство финансов, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства) и включенные в различные «мультиуровневые» управленческие проекты, такие, например, как внедрение проектного управления, развитие строительного комплекса и совершенствование градостроительной деятельности или модернизация дорожной сети. Одновременно с этим продолжает набирать обороты процесс усиления влияния

---

<sup>1</sup> Здесь и далее речь идет о Федеральном законе от 6 октября 2013 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



субъектов РФ и на правовое регулирование и на практику осуществления местного самоуправления. Законодательная основа для этого была создана еще в 2014–2015 гг.<sup>1</sup>, а в текущем году стала накапливаться соответствующая правоприменительная практика.

В распространении отраслевого подхода к муниципальному развитию и резкому увеличению возможностей субъектов РФ в части правового регулирования организации местной власти можно усмотреть альтернативу системной реформе самоуправления, необходимость которой обсуждается муниципальным сообществом все последние годы. Проблема, однако, заключается в том, что говорить об этом можно только гипотетически, т.к. официальная позиция руководства страны по данным вопросам публично не заявлена. На федеральном уровне отсутствуют какие-либо действующие концептуальные или программные документы, определяющие цели и перспективы муниципального развития. Вместе с тем некоторое представление об отношении руководства страны к муниципальной проблематике можно получить и на основании косвенных данных, например, проанализировав их высказывания по соответствующим темам.

В современной социальной науке активно развиваются методы, позволяющие на основе анализа различных символических форм выражения индивидуальных мыслей (устных выступлений, текстов и др.) делать выводы о процессах, происходящих в социальной реальности<sup>2</sup>. Один из ведущих отечественных социологов В.А. Ядов отмечал, что анализ текста по содержанию понятий дает возможность получить доступ к важной социальной информации, в частности, по частоте их употребления могут быть сделаны выводы об ориентированности автора на те или иные ценности<sup>3</sup>. Соответственно, анализ высказываний первых лиц российского государства, может позволить сделать некоторые предположения о том, как ими видятся перспективы муниципального развития и роль органов местного самоуправления в системе власти и управления страны. В рамках подготовки настоящего Доклада для этих целей были проанализированы стено-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп., М: Изд-во «Проспект», 2015. 240 с.

<sup>2</sup> Йоргенсен М.В., Филлипс Л.Дж. Дискурс-анализ. Теория и метод. Х.: Изд-во «Гуманитарный Центр», 2008. С. 17.

<sup>3</sup> Ядов В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы. Самара. Издательство «Самарский университет». 1995. С. 135.

граммы выступлений Президента РФ В.В. Путина и Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, размещенные на их официальных сайтах в сети Интернет (<http://kremlin.ru> и <http://government.ru>) с 1 января 2016 г. по 1 октября 2016 г. Среди всей совокупности этих материалов были выбраны и проанализированы выступления, в которых содержались высказывания, концептуально связанные с проблематикой местного самоуправления и муниципального развития. Отбор таких выступлений осуществлялся с помощью поисковых машин соответствующих интернет-сайтов. Индикатором наличия в выступлениях высказываний, связанных с муниципальной проблематикой, служили слова-маркеры «местный», «самоуправление» и «муниципальный». Непосредственная выборка высказываний осуществлялась вручную на основании анализа содержания отобранных поисковыми машинами выступлений.

В течение вышеуказанного периода Президент РФ не делал программных заявлений, касающихся перспектив муниципальной реформы и развития института местного самоуправления, однако, он, как минимум, в 12 своих выступлениях в том или ином контексте касался вопросов, прямо относящихся к муниципальной проблематике<sup>1</sup>. Нередко В.В. Путин в одном выступлении затрагивал сразу несколько таких вопросов. Чаще всего он использовал слова-маркеры «местный», «самоуправление» и «муниципальный» в высказываниях, посвященных развитию дорожного хозяйства и обеспечению безопасности дорожного движения (4 раза) и совершенствованию межбюджетных отношений (3 раза). По одному разу глава государства касался муниципальной проблематики в связке с вопросами жилищно-коммунального хозяйства, строительства, газоснабжения, борьбы с чрезвы-

<sup>1</sup> В рамках исследования были отобраны следующие выступления Президента РФ, в которых он высказывался по вопросам муниципальной проблематики: на заседании межрегионального форума ОНФ 25 января 2016 г., на Съезде Торгово-промышленной палаты 1 марта 2016 г., на заседании президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения 14 марта 2016 г., на расширенном заседании коллегии Генпрокуратуры 23 марта 2016 г., на Форуме Общероссийского народного фронта «Форум действий. Регионы» 25 апреля 2016 г., на встрече с членами Совета законодателей 29 апреля 2016 г., на заседании Госсовета по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности 17 мая 2016 г., на совещании по вопросу о паводковой ситуации на Дальнем Востоке 2 сентября 2016 г., на встрече с фракцией «Единая Россия» и экспертами 6 сентября 2016 г., на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 сентября 2016 г., на заседании Совета Безопасности 22 сентября 2016 г., на совещании по вопросам совершенствования межбюджетных отношений 26 сентября 2016 г.

чайными происшествиями, музейного дела, экологии, поддержки малого и среднего бизнеса, инклюзивного образования, профилактики правонарушений и законотворчества.

Несмотря на отсутствие программных заявлений, анализ отобранных высказываний главы государства дает возможность увидеть некоторые общие черты присущего ему взгляда на местное самоуправление и муниципальное развитие.

Во-первых, Президент часто обращал внимание в своих высказываниях на необходимость совместной и даже солидарной работы всех уровней публичной власти как обязательного условия повышения эффективности государственного управления. Например, выступая 29 апреля 2016 г. на встрече с членами Совета законодателей, В.В. Путин прямо указал на то, что *«люди оценивают эффективность власти не только по действиям отдельных государственных органов или должностных лиц, но прежде всего по результатам нашей с вами совместной работы. И только общие усилия могут обеспечить решение задач, стоящих перед Россией в целом»*<sup>1</sup>. Президент подчеркивал необходимость совместной работы разных уровней власти, как при решении проблем в конкретных ситуациях, например, при организации ликвидации последствий паводков на Дальнем Востоке<sup>2</sup>, так и при реализации крупных стратегических проектов. В частности, 14 марта 2016 г. на заседании президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения В.В. Путин отметил, что *«каждый региональный или муниципальный проект в этой сфере [транспортной — прим. автора], конечно, должен быть частью общей взаимосвязанной системы, единого транспортного каркаса страны, при этом стандарты строительства новых и реконструкции существующих дорог, дорожных объектов должны в полной мере учитывать все аспекты безопасности»*<sup>3</sup>. В этом же выступлении Президент призвал все уровни публичной власти к *«солидарной ответственной работе»*.

---

<sup>1</sup> Встреча с членами Совета законодателей [Электронный документ]. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51827> (дата обращения 22.09.2016).

<sup>2</sup> Совещание по вопросу о паводковой ситуации на Дальнем Востоке [Электронный документ]. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52804> (дата обращения 22.09.2016).

<sup>3</sup> Заседание президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения. [Электронный документ]. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/51506> (дата обращения 22.09.2016).

Во-вторых, Президент четко дал понять в нескольких своих выступлениях, что видит серьезную опасность и вызов для всей системы власти и управления страной в дальнейшем ухудшении финансового обеспечения муниципальных образований. В частности, на заседании Совета Безопасности 22 сентября 2016 г. глава государства признал незавершенность процесса формирования устойчивой системы федеративных отношений и эффективного местного самоуправления и отнес несбалансированность бюджетной системы к числу основных рисков государственного развития<sup>1</sup>. 26 сентября 2016 г. в выступлении на совещании по вопросам совершенствования межбюджетных отношений В.В. Путин отметил, что *«качество жизни людей, повышение их доходов, совершенствование социальной сферы, инфраструктуры напрямую зависят от состояния бюджетов регионов Российской Федерации, муниципалитетов. И конечно, полномочия субъектов Федерации, местного самоуправления должны быть подкреплены соответствующими финансовыми ресурсами»*<sup>2</sup>. Однако, наиболее четко рассматриваемая позиция отражена в выступлении Президента 1 марта 2016 г. на Съезде Торгово-промышленной палаты, во время которого он сказал: *«Нам нужно, мне кажется, стремиться к тому, чтобы создавать устойчивую собственную финансовую базу муниципалитетов. В этом направлении прежде всего нужно думать: не подменять возможности муниципалитета фактически федеральным финансированием, а наоборот, подкачивать их собственную базу»*<sup>3</sup>.

В-третьих, Президент неоднократно обращал внимание на то, что основное взаимодействие должно осуществляться между региональными властями и органами местного самоуправления. Федеральные органы государственной власти в этой системе отношений должны разрабатывать инструменты развития (прежде всего, нормативные и бюджетные), применять которые должны субъекты РФ, в том числе, и на уровне муниципальных образований. Например, в выступлении

<sup>1</sup> Заседание Совета безопасности [Электронный документ]. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52947> (дата обращения 26.09.2016).

<sup>2</sup> Совещание по вопросам совершенствования межбюджетных отношений [Электронный документ]. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52969#sel=4:1,4:32> (дата обращения 26.09.2016).

<sup>3</sup> Съезд Торгово-промышленной палаты [Электронный документ]. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/51413> (дата обращения 22.09.2016).

В. Путина 21 сентября 2016 г. на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, в котором он отметил проблему плохого качества региональных и местных дорог, в том числе, в городах-миллионниках, и предложил ее решать субъектам РФ за счет использования ресурсов региональных дорожных фондов, в которые для этих целей ежегодно должно выделять около 40 миллиардов рублей, получаемых от акцизов на бензин<sup>1</sup>. Вкладом Минстроя России в решение этой проблемы должно стать ускоренное *«принятие нормативных актов и стандартов, которые позволят строить дороги с использованием передовых технологий и материалов»*<sup>2</sup>. Пожалуй, наиболее четко рассматриваемая позиция главы государства отражается в выступлении 17 мая 2016 г. на заседании Госсовета по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности, на котором он, ставя задачу разбюрократизирования принятия решений по выдаче земли, прямо говорит о том, что *«от эффективного решения этих вопросов зависит наша консолидированная работа: начиная от муниципалитетов, на которые, конечно же, руководители регионов самым активным образом влияют, и крупные города, в основном это муниципальные образования, за исключением Москвы и Петербурга... Так вот: муниципальный уровень, региональный и федеральный»*<sup>3</sup>.

Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев также, как и глава государства, в период с 1 января по 1 октября 2016 г. прямо не высказывал свою позицию о дальнейшей судьбе института местного самоуправления и возможных путях его реформирования. Тем не менее, анализ материалов, размещенных на официальном сайте Правительства РФ (<http://government.ru/>), позволил выявить 10 выступлений, в которых он в той или иной мере касался вопросов муниципальной проблематики<sup>4</sup>, в том числе 4 на заседаниях Правительства РФ (засе-

<sup>1</sup> Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный документ]. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52929> (дата обращения 22.09.2016).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Заседание Госсовета по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности [Электронный документ]. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52969#sel=4:1,4:32> (дата обращения 22.09.2016).

<sup>4</sup> В рамках исследования были отобраны следующие выступления Председателя Правительства РФ, в которых он высказывался по вопросам муниципальной проблематики: на заседании Правительства от 24.02.2016 (№6), на заседании Правительства от 17.03.2016 (№8), на заседании Правительства от 14.04.2016 (№12), на заседании Правительства от 28.04.2016 (№14),

дания №6 от 24 февраля, №8 от 17 марта, №12 от 14 апреля и №14 от 28 апреля). Спектр тем, в контексте которых Д. А. Медведев касался вопросов муниципального развития, условно можно разделить на две части — это, во-первых, блок из 5 высказываний, посвященных улучшению качества публичного управления и, в частности, внедрения проектного метода, а во-вторых, высказывания, имеющие отношение к конкретным практическим проблемам. Ко второму блоку можно отнести 2 высказывания Премьера по вопросам распоряжения земельными ресурсами, а также единичные высказывания по вопросам оплаты труда, дорожной деятельности, обеспечения ветеранов жильем, предоставления налоговых льгот, благоустройства придомовых территорий и бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления.

Обращает на себя внимание, что Председатель Правительства РФ неоднократно в течение текущего года обращался к муниципальной проблематике в контексте проблемы повышения качества государственного управления. Так, в своем выступлении 30 сентября 2016 г. на XV Международный инвестиционный форум «Сочи-2016» Д. А. Медведев подчеркивает, что *«критика, которая раздаётся в адрес системы государственного управления за недостаточную гибкость, низкую эффективность, — абсолютно справедлива: государственная машина действительно неповоротлива и несёт в себе черты переходного периода: сохраняет и часть советских управленческих механизмов, и какие-то черты, которые появились в 1990-е годы, и наши последующие новации. Но надо прямо сказать, что её коэффициент полезного действия остаётся низким. В такой огромной стране, как наша, с такими разными регионами, с такой многоступенчатой системой управления работа государственного аппарата должна быть на порядок более качественной... Очевидно и то, что низкая эффективность системы*

---

на совещании о мерах по обеспечению сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ 16.08.2016, на встрече с представителями садоводческих, огороднических и дачных хозяйств 22.08.2016, на встрече с фракцией «Единая Россия» и экспертами 06.09.2016, на XV Международном инвестиционном форуме «Сочи-2016» 30.09.2016, на Форуме «Городское развитие и совершенствование качества городской среды» 12.09.2016, на заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 01.10.2016.

государственного управления — один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны»<sup>1</sup>.

При этом, Председатель Правительства РФ в своих выступлениях затрагивал как прикладные вопросы, например, связанные с усилением ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за несвоевременное исполнение вступивших в силу судебных решений<sup>2</sup>, так и вопросы, имеющие общезначимый характер. Такие, например, как внедрение проектного управления на всех уровнях власти. В частности, на состоявшемся 1 октября 2016 г. заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам Д.А. Медведев обратил внимание на то, что *«проектная работа подразумевает жёсткие требования к государственному управлению, по сути, переход на новое качество управления. Это максимальная концентрация финансовых ресурсов, тем более что у нас их сейчас действительно очень немного лишних и на федеральном, и на региональном, и на муниципальном уровнях. И это чёткая координация всех задействованных в этой работе уровней власти, структур и, конечно, человеческого капитала. В конечном счёте это и более высокая персональная ответственность»*<sup>3</sup>.

Анализ высказываний Председателя Правительства РФ показывает, что Д.А. Медведев придерживается в целом тех же взглядов на местное самоуправление и муниципальное развитие, что и глава государства. В основе этого подхода лежит представление о системе органов власти, работающих на общий результат, но при этом отвечающих за разные стадии его достижения. Федеральные органы власти в этой системе должны обеспечивать разработку инструментов развития. При этом, ими могут быть, как механизмы направленного и даже точечного воздействия, например, прямые трансферты из федерального бюджета, так и более сложные новации, связанные с внедрением новых принципов администрирования налогов или новых управлен-

---

<sup>1</sup> XV Международный инвестиционный форум «Сочи-2016» [Электронный документ]. Доступ: <http://government.ru/news/24729> (дата обращения 01.10.2016).

<sup>2</sup> Стенограмма заседания Правительства от 17 марта 2016 [Электронный документ]. Доступ: <http://government.ru/meetings/22217/stenograms> (дата обращения 01.10.2016).

<sup>3</sup> Заседание президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный документ]. Доступ: <http://government.ru/news/24742> (дата обращения 01.10.2016).



ческих технологий, таких как проектное управление. Системная задача регионального уровня обеспечивать применение инструментов развития путем адаптации их для использования муниципальными властями и обеспечения контроля за их непосредственным применением. Что же касается органов местного самоуправления то их роль в этой системе не совсем понятна. Из высказываний, как Президента, так и Премьера можно лишь понять, что в их представлении на муниципальном уровне локализованы многие насущные проблемы жителей страны, самостоятельно решить которые органы местного самоуправления в существующих условиях не способны и следовательно нуждаются во внешней поддержке.

В качестве иллюстрации к вышесказанному можно привести, например, выступление Председателя Правительства РФ 22 августа 2016 г. на встрече с представителями садоводческих, огороднических и дачных хозяйств Д. А. Медведев говорит о том, что *«каждый регион должен для себя определенные планы иметь, каким образом он такие [бесхозные — прим. автора] дороги вовлекает в оборот, каким образом он ставит на баланс, конечно, с необходимым денежным сопровождением. Потому что иначе это будет означать, что вот она была бесхозная, безобразного качества, а теперь просто будет формально в собственности муниципалитета, но от этого качество не улучшится»*<sup>1</sup>. При этом, по мнению Премьер-министра, субъекты РФ должны быть готовы не только планировать деятельность, связанную с восстановлением бесхозных дорог, принятых в муниципальную собственность, но и быть готовыми направить часть своего дорожного фонда на их восстановление. Наконец, 1 октября 2016 г. на заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам Председатель Правительства просит руководителей субъектов РФ *«не просто создать у себя некий проектный механизм, офис какой-то. Это должно быть непосредственно связано с муниципалитетами, иначе это всё не сыграет. То есть это прямая связь между такого рода проектными офисами в регионах и муниципальными образованиями, органами*

<sup>1</sup> Встреча Дмитрия Медведева с представителями садоводческих, огороднических и дачных хозяйств [Электронный документ]. Доступ: <http://government.ru/news/24250> (дата обращения 26.09.2016).



*местного самоуправления. Туда должны прийти люди, которые в этом разбираются»<sup>1</sup>.*

Проведенный анализ показывает, что для первых лиц нашего государства проблематика местного самоуправления не является на данный момент приоритетной темой для высказываний. Как правило, муниципальная проблематика затрагивается в их выступлениях в контексте других проблем и процессов. В то же время с достаточно высокой степенью уверенности можно говорить о том, что в основе суждений Президента и Премьер-министра, касающихся роли местных органов власти в развитии страны, лежит общее понимание их включенности в существующую систему власти и управления. Более того, и В.В. Путин и Д.А. Медведев не раз высказывали мнение о том, что дееспособные органы местного самоуправления являются одним из ключевых условий обеспечения эффективности всей этой системы. Вместе с тем анализ высказываний Президента и Председателя Правительства РФ дает основания говорить о концептуальном изменении видения взаимоотношений между уровнями публичной власти. В отличие от 2000-х гг., когда федеральные органы государственной власти активно воздействовали на регулирование и организацию местного самоуправления, сейчас их роль постепенно сводится к общей координации деятельности региональных властей, которым постепенно передается вся полнота государственных полномочий в муниципальной сфере.

Как косвенное подтверждение приведенной выше гипотезы могут быть истолкованы изменения, внесенные в принципы организации местного самоуправления федеральными законами от 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 03.02.2015 №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Феде-

---

<sup>1</sup> Заседание президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный документ]. Доступ: <http://government.ru/news/24742> (дата обращения 01.10.2016).

ральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Основным лейтмотивом этих поправок к Федеральному закону №131-ФЗ является расширение полномочий субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию различных аспектов муниципальной организации.

В завершении хотелось бы еще раз подчеркнуть, что сделанные выше выводы основаны только на анализе высказываний руководителей нашей страны, а, соответственно, являются лишь одним из вариантов реконструкции их возможного хода мысли и позиций. Необходимость в подобного рода интерпретациях связана с недостатком официальной информации об отношении федеральной власти к перспективам развития местного самоуправления. Отсутствие у муниципальных образований четкого представления о своем месте в системе власти и управления страной и об общесистемных целях и векторах развития является фактором, снижающим эффективность их деятельности. Для преодоления такого рода пробелов традиционно принимаются концептуальные, стратегические и программные документы, например, такие как разрабатываемая сейчас Правительством РФ стратегия регионального развития. Принятие такого же документа в отношении муниципального уровня позволило бы повысить его эффективность.

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ФОКУСЕ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ**

*Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Оценка состояния такой сложной системы как местное самоуправление всей страны является трудной исследовательской задачей. Основные сложности здесь связаны с ограниченностью доступного исследовательского инструментария, позволяющего решать такого рода задачи. Во многом поэтому значительная часть современных исследований в муниципальной сфере сконцентрирована на изучении отдельных элементов изучаемой системы и тех процессов, в которые они включены. Такая фокусировка позволяет получать достоверные результаты, основываясь только на выборочном анализе отдельных практик. Подобные исследования позволяют погрузиться в суть изучаемых явлений и процессов, но на их основе сложно делать более общие выводы, например, о том насколько эти явления и процессы распространены и масштабны. Прийти к таким выводам можно только проанализировав массовые количественные данные, основным источником которых является статистический учет. Не случайно, одним из важнейших направлений земской реформы 60-х гг. XIX в. стала организация регулярных статистических наблюдений, позволившая собрать огромный массив количественных данных как в целом об устройстве общественной жизни, так о деятельности местных органов власти. Соответствующая информация была открыта для анализа и являлась для современников предметом осмысления и исследования, а частности, в земскую коллекцию Вольного экономического общества Рос-

сийской Национальной библиотеки включено порядка 15 тыс. земско-статистических изданий<sup>1</sup>.

Сейчас, несмотря на огромные технические возможности, которые несет в себе всеобщая компьютеризация и развитие IT-сферы, не так много источников достоверных и актуальных статистических данных о состоянии дел на местном уровне. Основными источниками официальной статистической информации о местном самоуправлении являются выпускаемый Федеральной службой государственной статистики (далее — Росстат) ежегодный статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», в основе которого лежит информация органов исполнительной власти субъектов РФ, полученная на основе федерального статистического наблюдения по форме №1-администрация «Сведения о муниципальных образованиях»<sup>2</sup>. В этом документе представлены сведения, во-первых, о количестве муниципальных образований в целом и по отдельным видам, во-вторых, количестве учрежденных органами местного самоуправления муниципальных учреждений и, в-третьих, об утвержденных местных бюджетах, в том числе, о предусмотренных ими объемах доходов и расходов, а также об их дефицитности или профицитности.

Помимо Росстата данные о местном самоуправлении традиционно собирает и публикует федеральный орган исполнительной власти, к полномочиям которого отнесены вопросы муниципального развития. Ранее, вплоть до расформирования 2014 г., этой работой занималось Министерство регионального развития Российской Федерации (далее — Минрегион), а сейчас соответствующие информационно-аналитические материалы готовит Министерство юстиции Российской Федерации (далее — Минюст)<sup>3</sup>. В настоящее время Минюстом представлено два таких материала по состоянию на 1 июня 2015 г. и на 1 марта 2016 г., в которых представлена информация об основных изменениях в федеральном законодательстве за отчетный период, о государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы,

<sup>1</sup> *Абрамов В. Ф., Живоздрова С. А.* Земская статистика — национальное достояние // Социологические исследования. 1996. № 2. С. 99.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Росстата. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453)

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Минюста России. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

о территориальной организации местного самоуправления, о полномочиях органов местного самоуправления и их перераспределении, о гражданской активности местных сообществ, о системе организации местного самоуправления и о статусе органов местного самоуправления как юридических лиц. В свою очередь, информация об исполнении местных бюджетов в ежемесячном режиме публикуется Минфином России<sup>1</sup>.

Как видно из приведенного выше описания источников массовых количественных данных, содержащиеся в них данные описывают лишь некоторые элементы системы местного самоуправления и процессы, в которое они включены. Особенно это касается бюллетеня Росстата. Учитывая эти ограничения, наиболее перспективным представляется анализ статистических данных, характеризующих территориальную организацию местного самоуправления. Последние несколько лет в научной литературе и в экспертных дискуссиях активно обсуждаются две взаимосвязанные практики — это, во-первых, укрупнение муниципальных образований поселенческого уровня за счет их объединения, а, во-вторых, преобразование муниципальных районов в городские округа. Анализ количественных данных статистических бюллетеней Росстата и информационно-аналитических материалов Минюста может позволить оценить, насколько указанные практики действительно распространены в нашей стране и насколько они являются действительно массовыми.

Исходя из статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2016 г.»<sup>2</sup>, в России образовано и действует **22 406** муниципальных образований, из которых 18 177 являются сельскими поселениями, 1 592 — городскими поселениями, 1 788 — муниципальными районами, 563 — городскими округами (в том числе 3 городскими округами с внутригородским делением), 267 — внутригородскими территориями (внутригородскими муниципальными образованиями) городов федерального значения и 19 — внутригородскими районами городов

---

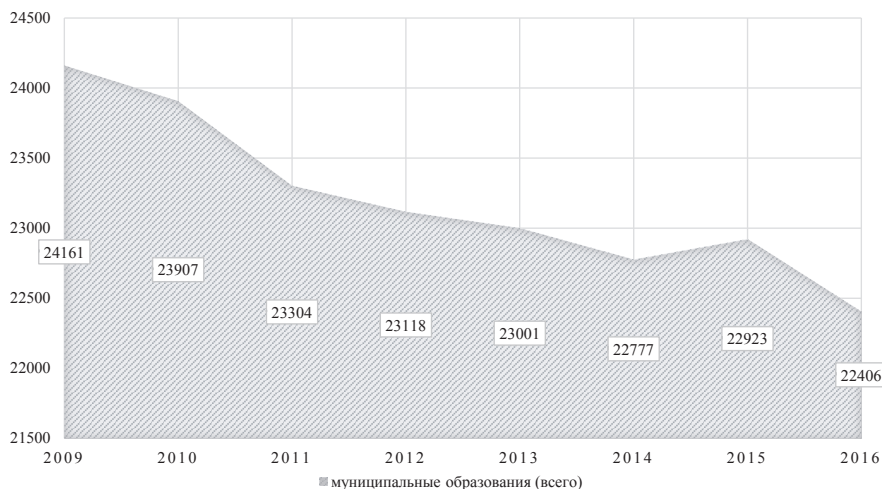
<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Минфина России. URL: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/>

<sup>2</sup> Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2016 г.» [Электронный документ]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/mes\\_upr2016.gar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.gar) (дата обращения 24.09.2016).

федерального значения. Следует отметить, что Минюст России в своих информационно-аналитических материалах о развитии системы местного самоуправления также приводит данные о количестве муниципальных образований. По состоянию на 1 марта 2016 г. общее их количество оценивается в **22 397** муниципалитетов: при 18 170 сельских поселениях, 1 590 городских поселениях, 1 787 муниципальных районах, 561 городском округе (из которых 3 с внутригородским делением — города Махачкала, Самара, Челябинск), 267 внутригородском муниципальном образовании в городах федерального значения (города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) и 19 внутригородских районах в городских округах. Как видно, данные Росстата и Минюста немного отличаются. Возможно несовпадение количества сельских поселений, городских поселений, муниципальных районов и городских округов можно объяснить разницей в сроках сбора информации. Росстат представил информацию по состоянию на 1 января текущего года, а Минюст — на 1 марта. Учитывая идущие уже не первый год процессы укрупнения и преобразования муниципальных образований, сокращение количества муниципальных образований указанных видов представляется вполне вероятным.

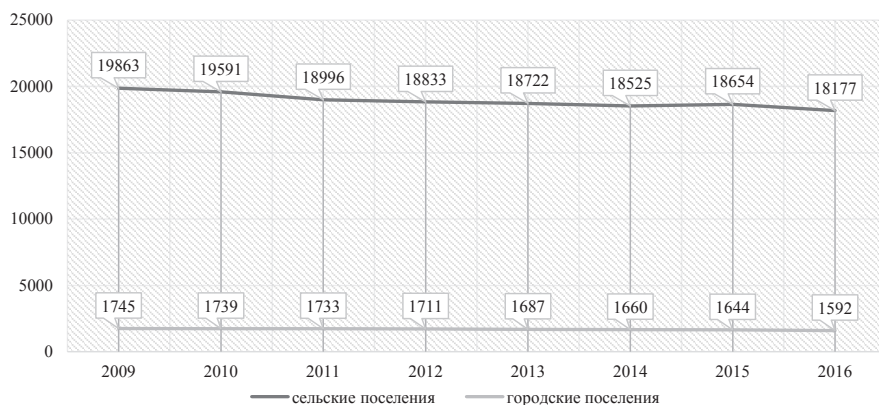
Анализ данных статистического бюллетеня Росстата за несколько лет позволяет увидеть динамику изменения количества российских муниципалитетов. Как видно из *Рис. 1*, с момента завершения 1 января 2009 г. переходного периода реализации Федерального закона №131-ФЗ, общее количество муниципальных образований сократилось на 7% или в абсолютных цифрах на **1755** муниципалитетов. Процесс уменьшения числа муниципальных образований за прошедшие семь лет приостанавливался только один раз в 2014 г. В этом году в состав Российской Федерации вошли город Севастополь и Республика Крым, в границах которых было образовано 10 и 279 муниципальных образований, соответственно.

Исходя из данных Росстата, уменьшение общего количества муниципальных образований обусловлено по большей части сокращением числа сельских и городских поселений. Так, по сравнению с 1 января 2009 г. сельских поселений стало меньше почти на 8% или на **1686** муниципалитетов (*Рис. 2*). Если первым пиком этого процесса можно считать 2010 г., в течение которого было сокращено 595 из 18 996 действовавших на начало года сельских поселений, то вторым пиком —



**Рис. 1.** Динамика изменения количества муниципальных образований всех видов (по состоянию на 1 января соответствующего года)

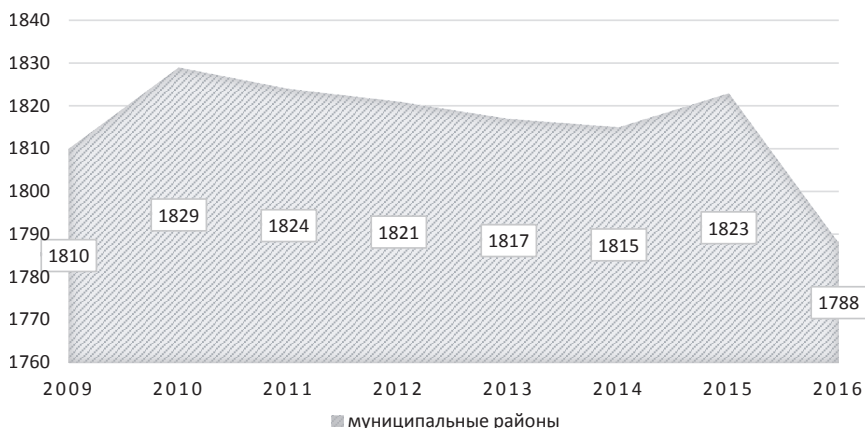
прошлый 2015 г., по итогам которого было сокращено 477 муниципалитетов данного вида. В течение рассматриваемого периода времени рост числа сельских поселений был зафиксирован только один раз по итогам 2014 г., когда в Республике Крым в соответствии с российским законодательством статус сельских поселений одновременно получило 250 муниципалитетов.



**Рис. 2.** Динамика изменения количества сельских поселений и городских поселений (по состоянию на 1 января соответствующего года)

Параллельно с сельскими поселениями сокращалось и количество городских поселений. По сравнению с 2009 годом их стало меньше на 9% или на **153** поселения. Значительные сокращения числа городских поселений произошли в 2011 г. (сокращено 22 муниципалитета этого вида), 2012 г. (24 муниципалитета) и 2013 г. (27 муниципалитетов). Однако, наибольшего значения этот показатель достиг в прошлом 2015 г., по итогам которого число городских поселений сократилось на 52 муниципалитета.

Анализ данных Росстата о количестве муниципальных образований показывает, что в течение последних 7 лет сокращалось не только количество сельских и городских поселений, но и муниципальных районов (Рис. 3). Однако, уменьшение числа районов было не столь значительным, как в случае с поселениями. По сравнению с 2009 г. общее количество муниципальных районов сократилось всего на 1% или на 22 муниципальных образования. В отдельные годы число муниципальных районов не только уменьшалось, в частности, по итогам 2009 г. их количество выросло на 19 муниципалитетов, а в 2014 г. — на 8. На фоне незначительных колебаний в численности муниципальных районов, характерной для 2010–2013 гг., обращает на себя внимание резкое сокращение количества районов по итогам 2015 г. Исходя из данных Росстата, число муниципальных районов в течение прошлого года уменьшилось сразу на 35 муниципалитетов этого вида.



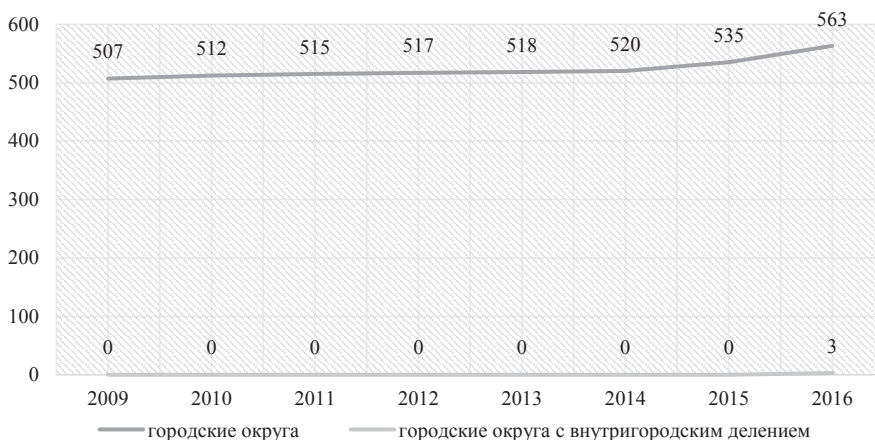
**Рис. 3.** Динамика изменения количества муниципальных районов (по состоянию на 1 января соответствующего года)



Согласно данным Росстата в течение прошедших 7 лет стабильный рост числа муниципальных образований демонстрировали только городские округа и внутригородские муниципальные образования городов федерального значения.

По сравнению с 1 января 2009 г. количество городских округов увеличилось на 11% или на 56 муниципалитетов соответствующего вида (Рис. 4). Обращает на себя внимание, что после продолжительного периода, в течение которого происходили лишь незначительные изменения числа городских округов (2009–2013 гг.), начиная с 2014 г. наблюдается резкий рост количества муниципалитетов данного вида. В частности, по итогам 2014 г. число городских округов возросло на 15 муниципалитетов, а по итогам 2015 г. еще на 28.

В 2014 г. поправки, внесенные в Федеральный закон №131-ФЗ, сделали возможным создание городских округов с внутригородским делением. Первые данные о числе таких муниципалитетов появились в Статистическом бюллетенем Росстата только по итогам 2015 г. По состоянию на 1 января 2016 г. образовано 3 городских округа с внутригородским делением по одному в Республике Дагестан, Самарской и Челябинской областях. В свою очередь, согласно информационно-аналитическим материалам Минюста России внутригородское деление введено в городских округах Челябинск, Махачкала и Самара.



**Рис. 4.** Динамика изменения количества городских округов и городских округов с внутригородским делением (по состоянию на 1 января соответствующего года)

Общее количество внутригородских муниципальных образований в городских округах с внутригородским делением и составляет 19 муниципалитетов, из которых 7 образовано в Челябинске, 9 в Самаре и 3 в Махачкале.

Одной из предусмотренных статьей 79 Федерального закона №131-ФЗ особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения является особый, предусмотренный только для этих субъектов РФ вид муниципальных образований — внутригородские муниципальные образования. Вплоть до 2012 г. количество этих муниципальных образований оставалось неизменным — 125 муниципалитетов в Москве и 111 — в Санкт-Петербурге. После передачи в 2012 г. части территории Московской области в состав города Москвы число столичных муниципальных образований увеличилось на 21 муниципалитет. Еще раз общее количество внутригородских муниципальных образований возросло в 2014 г. в результате вхождения в состав Российской Федерации города Севастополя и наделения его статусом города федерального значения. В Севастополе было образовано 10 внутригородских муниципальных образований.

Рассмотренные выше данные статистического учета подтверждают наличие устойчивой тенденции к сокращению числа российских муниципальных образований. Тем не менее, за последние 7 лет их общее количество сократилось менее чем на 10%, что в масштабах всей страны пока не может быть характеризовано как масштабное явление. Основные сокращения приходятся на сельские поселения и городские поселения, причем в противовес распространенной точке зрения количество последних в процентном соотношении уменьшается чуть быстрее, чем первых. Наиболее важным результатом анализа статистических данных, как представляется, является выявленное по итогам 2015 г. резкое сокращение числа городских поселений и муниципальных районов при одновременном увеличении числа городских округов. Эти разнонаправленные процессы могут трактоваться, как следствие концептуального изменения практики правоприменения норм, регулирующих порядок преобразования муниципальных образований, при этом, без внесения в них формальных поправок.

В то же время ограничения, связанные с особенностями состава статистических данных, собираемых и обобщаемых Росстатом, не позволяют более глубоко исследовать процесс сокращения числа рос-

сийских муниципальных образований и, в том числе, делать выводы о причинах происходящих в нем трансформаций. В этой связи продуктивным является дополнительное обращение к более сфокусированым на муниципальной проблематике данным информационно-аналитических материалов Минюста России.

Согласно информации Минюста по состоянию на 1 марта 2016 г. территориальная организация местного самоуправления в 2015 г. изменялась 267 раз, при этом в 239 случаях речь шла преобразовании муниципальных образований. Кроме того, 27 раз изменялись границы муниципальных образований, а также был упразднен поселок Спорное в Магаданской области. Исходя из данных Минюста наиболее распространенной формой преобразования муниципальных образований являлось объединение поселений, которых в прошлом году было зафиксировано 195 случаев. По оценке Минюста (правда не подтвержденной предъявлением конкретных количественных данных) процесс объединения поселений принял массовый характер в субъектах Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (Воронежская, Смоленская и Тверская области) и Северо-Западном федеральном округе (Архангельская, Вологодская и Псковская области). В качестве примера приводится Псковская область, в которой количество сельских поселений сократилось с 145 до 85, т.е. почти вдвое. Менее интенсивно процесс объединения поселений, по мнению Минюста, идет в Приволжском федеральном округе (Саратовская область) и Дальневосточном федеральном округе (Приморский край).

Важно отметить, что особенностью сегодняшней ситуации с объединением сельских поселений является то, что соответствующие преобразования все чаще осуществляются не для решения проблем развития объединяющихся муниципальных образований, но являются частью активно распространяющегося процесса преобразования муниципальных районов в городские округа. Минюст России в своем информационно-аналитическом материале фиксирует наличие данной тенденции, а также приводит данные, согласно которым образование нового городского округа путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществлялось за отчетный период 31 раз. При этом, в Калининградской области и Чукотском автономном округе данные преобразования охватили большую часть соответствующих субъектов Федерации. К примеру, согласно дан-

ным статистического бюллетеня Росстата в Калининградской области по итогам 2015 г. число городских округов увеличилось с 9 до 16, а — муниципальных районов уменьшилось с 13 до 6, также уменьшилось количество городских и сельских поселений соответственно с 17 до 9 и с 36 до 14. Впрочем наиболее далеко в этом процессе продвинулась Магаданская область, на территории которой в результате преобразований, осуществленных в 2014–2015 гг., число муниципальных образований сократилось к 1 января 2016 г. с 48 (8 муниципальных районов, 1 городской округ, 18 городских и 21 сельское поселение) до 9 муниципальных образований, все из которых имеют статус городских округов.

Таким образом, данные информационно-аналитических материалов Минюста России подтверждают сделанные на основе анализа статистических бюллетеней Росстата выводы о наличии в части субъектов Российской Федерации устойчивой тенденции к сокращению числа таких муниципальных образований, как городские поселения, сельские поселения и муниципальные районы и увеличению количества городских округов. Более того, информация Минюста дает возможность идентифицировать причины изменения числа муниципальных образований, которыми являются процессы, во-первых, объединения сельских поселений в целях их укрупнения, а, во-вторых, преобразование муниципальных районов в городские округа. Причем, судя по данным, как Росстата, так и по данным Минюста, последний из этих процессов только начинает распространяться в российских регионах, а соответственно в обозримой перспективе можно ожидать дальнейшего роста числа городских округов. Нельзя ни отметить, что процедура преобразования муниципального района в городской округ не предусмотрена Федеральным законом №131-ФЗ, а, следовательно, формально рассуждая, Минюст должен был дать оценку законности соответствующих практик, а не описывать их в повествовательном ключе.

В завершение следует отметить, что как инструмент исследования местного самоуправления статистические количественные данные имеют одновременно и значительный потенциал и серьезные ограничения. Находящиеся в открытом доступе данные государственного статистического наблюдения и информационно-аналитические материалы профильных федеральных органов местного самоуправления дают

возможность оценить степень распространенности и укорененности процессов, в которые включены различные элементы системы местного самоуправления. Вместе с тем для прояснения сути и причин этих процессов необходимы более сфокусированные исследования, в том числе направленные на анализ отдельных муниципальных практик. В случае с процессом сокращения количества муниципальных образований, степень и особенности распространения которого на практике фиксируются с помощью доступных количественных данных, необходимы дополнительные правовые, экономические и социологические исследования, имеющие целью оценку соответственно их правовой, экономической и социальной составляющих.

## МОНИТОРИНГ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ №136-ФЗ и №8-ФЗ

*Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Федеральные законы №136-ФЗ и №8-ФЗ<sup>1</sup> внесли довольно серьезные изменения в Федеральный закон №131-ФЗ, которые касались территориальных, организационных и компетенционных основ местного самоуправления.

**Мониторинг изменений в сфере территориальной организации местного самоуправления.** Из всех изменений, внесенных Федеральным законом №136-ФЗ в территориальные основы местного самоуправления особо следует выделить такие: возможность создания двухуровневого местного самоуправления в городских округах (введены новые виды муниципальных образований); урегулированы новые виды преобразований (например, предусмотрено преобразование сельских поселений в городские).

По данным Минюста в 2016 году зафиксировано 2 случая преобразования сельского поселения в городское и городского в сельское; города с внутригородским делением не создавались<sup>2</sup>. Таким образом,

<sup>1</sup> Речь идет о Федеральном законе от 27 мая 2014 года №136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

<sup>2</sup> Более подробно об анализе опыта организации двухуровневого городского самоуправления в Челябинске см., напр.: *Ильиных А. В.* Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска) // Конституционное и муниципальное право. 2016. №7. С. 67–70; *Шугрина Е. С.* Какие параметры

в исследуемом периоде вышеназванные территориальные изменения не стояли на повестке дня.

**Мониторинг изменений в сфере организационных основ местного самоуправления.** В результате принятия Федеральных законов №136-ФЗ и №8-ФЗ были внесены следующие ключевые изменения в организационные основы местного самоуправления:

- регулирование порядка формирования органов местного самоуправления передано субъектам РФ;
- формирование представительных органов путем делегирования распространено на городские округа с внутригородским делением;
- введен новый способ замещения должности главы муниципального образования — избрание представительным органом по результатам конкурса.

Некоторые из названных новаций фактически рассматривались Конституционным Судом РФ при вынесении Постановления от 1 декабря 2015 г. №30-П.

По результатам данного решения Минюстом России проводится мониторинг законов субъектов РФ в части установления безальтернативного варианта порядка формирования органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. По сведениям Минюста России, законы 7 субъектов РФ соответствовали решению Конституционного Суда РФ изначально; в 56 субъектах РФ законы приведены в соответствие с решением Суда; в 22 субъектах РФ эта работа находится в завершающей стадии<sup>1</sup>. Минюст России проводит мониторинг исполнения следующих позиций Конституционного Суда РФ:

- в случае применения безальтернативного порядка формирования органов местного самоуправления для отдельных городских округов, муниципальных районов, а также городских поселений с большой степенью концентрации государственных функций и задач, сопоставимых с городскими округами, такое установление должно основываться

---

регионального избирательного законодательства влияют на качественный состав представительных органов муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. №6. С. 32–36.

<sup>1</sup> По материалам Доклада о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году, размещенного по адресу: <http://municipal-sd.ru/?q=node/634>.

ваться на нормативных критериях, закрепленных в законе субъекта Российской Федерации;

— не допускается установление безальтернативного порядка формирования органов местного самоуправления для сельских поселений и тех городских поселений, которые не осуществляют значительного числа государственных функций и задач (несопоставимы с городскими округами).

Анализ законов субъектов РФ показывает, что им очень тяжело дается формулирование нормативных критериев безальтернативности; вместо этого в ряде регионов предпочли вернуть альтернативность, отменив собственные ранее принятые нормы. Следует отметить, что в особом мнении судьи Н.С. Бондаря к постановлению от 1 декабря 2015 г. содержатся довольно подробные подсказки того, какие критерии могли бы быть.

Вышеназванная тенденция по возврату альтернативности представлена в *Табл. 1*.

*Таблица 1*  
**Установленные способы избрания главы муниципального образования**

	Муниципальные выборы	Представительным органом из своего состава	По результатам конкурса	На сходе граждан	Порядок определяется уставом муниципального образования			
					всего	из них:		
						муниципальные выборы	из состава представительного органа	по результатам конкурса
<b>Ноябрь 2015 г.<sup>1</sup></b>	4842 (21,2%)	8869 (39%)	6256 (27,4%)	64 (0,3%)	2798 (12,3%)	1658 (59,2%)	1079 (38,6%)	61 (2,2%)
<b>Сентябрь 2016 г.<sup>2</sup></b>	3492 (15,6%)	6178 (27,6%)	6373 (28,5%)	70 (0,3%)	6252 (28%)	2746 (12,3%)	2928 (13,1)	578 (2,6%)

<sup>1</sup> По материалам Доклада о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2015 году, размещенного по адресу: [http://minjust.ru/sites/default/files/prezentaciya\\_0.pdf](http://minjust.ru/sites/default/files/prezentaciya_0.pdf).

<sup>2</sup> По материалам Доклада о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году, размещенного по адресу: <http://municipal-sd.ru/?q=node/634>.



Анализ используемых способов замещения должности главы муниципального образования довольно явно свидетельствует о сокращении выборности непосредственно населением; в большинстве случаев этот вопрос отдается представительному органу, который либо избирает главу из своего состава, либо избирает его по результатам конкурса. Одновременно с этим действующее законодательство предусматривает возможность формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов путем делегирования (опять отсутствует выборность непосредственно населением). Все это в совокупности означает, что в большом числе муниципальных образований нет ни одного выборного органа местного самоуправления, что выхолащивает саму суть местного самоуправления, противоречит части 2 статьи 130 Конституции РФ, в которой говорится об обязательном наличии выборных органов местного самоуправления.

В последнее время субъекты РФ, муниципальные образования все чаще применяют такой способ замещения должности главы муниципального образования, как избрание представительным органом по результатам конкурса. Обращает на себя внимание довольно противоречивый статус этого лица. С одной стороны — это выборное лицо, все ограничения и требования должны быть обусловлены избирательным законодательством (минимум цензов, за исключением, например, таких, как возраст, дееспособность и т.п.). Избирательное законодательство не предусматривает возможность введения какого-либо профессионального ценза (стажа, опыта работы, наличие образования и т.п.). С другой стороны, согласно части 2.1 статьи 36 Федерального закона №131-ФЗ законом субъекта РФ могут быть установлены требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Весьма иезуитская формулировка, но она по сути создает впечатление, что такой глава — это обычный муниципальный служащий, в отношении которого может быть установлен профессиональный ценз.

На практике это приводит к тому, что и обычные граждане, и правоохранительные органы стали все чаще обращаться в суд, обжалуя

соответствующие нормы уставов муниципальных образований<sup>1</sup>. Наибольшее количество обращение касается попыток лишить такого главу возможности быть председателем представительного органа (речь идет о сельских поселениях и модели «три в одном»). Любопытно, что ранее все спокойно воспринимали ситуации, когда глава избирался непосредственно населением и, не будучи депутатом, возглавлял представительный орган. Кроме этого, много нареканий вызывают критерии отбора кандидатов, особенности организации и проведения конкурса.

**Мониторинг изменений в компетенционной сфере.** На основании Федерального закона №136-ФЗ были внесены довольно серьезные изменения в части регулирования компетенции органов местного самоуправления:

- введен механизм перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

- предусмотрен разный перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений;

- органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право самим устанавливать дополнительные вопросы местного значения.

Одним из наиболее резонансных является механизм перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Нужно констатировать, что, в новейшей истории нашей страны термин «перераспределение полномочий» уже использовался<sup>2</sup>. Так,

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 24 августа 2016 года №50-АПГ16-12 (Омская область), Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 3 августа 2016 года №50-АПГ16-8 (Омская область), Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 1 июня 2016 года №59-АПГ16-5 (Амурская область), Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 августа 2016 года №1-АПГ16-4 (Архангельская область), Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2016 года №44-АПГ16-17 (Пермский край), Апелляционное определение Пермского краевого суда от 26 мая 2016 года по делу №33-7345/2016, Решение Красноярского краевого суда от 13 сентября 2016 года по делу №3А-232/2016; Решение Челябинского областного суда от 11 августа 2015 по делу №3-350/2015, Решение Тавдинского районного суда Свердловской области от 15 июля 2015 года по делу №2-753/2015-М-746/2015, Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 19 июля 2016 года по делу №33-2760/2016, Решение Бабаюртовского районного суда Республики Дагестан от 19 апреля 2016 по делу №2А-16/2016-М-25/2016, Решение Кизлярского районного суда Республики Дагестан от 21 октября 2015 года по делу №2А-337/2015-М-385/2015.

<sup>2</sup> Более подробно об этом см.: Стенограмма Общероссийского совещания Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации на тему: «Развитие конгресса муниципальных образований и проблемы местного самоуправления». Москва, 8 июля 2015 года // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124050048051057.html>.

в ч. 1 ст. 6 Закона СССР от 09.04.90 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» были разделены передача полномочий и перераспределение полномочий. Причем последнее осуществлялось только на основе взаимного согласия.

С принятием Федерального закона №136-ФЗ в ст. 17 появилась новая ч. 1.2, в которой стала предусматриваться возможность перераспределения полномочий. Данный механизм предусматривает:

- перераспределение полномочий осуществляется законами субъектов РФ;

- возможно перераспределение полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

- установлена срочность перераспределения полномочий (перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; такие законы субъекта РФ вступают в силу с начала очередного финансового года);

- не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ некоторых полномочий органов местного самоуправления.

Субъекты РФ активно стали пользоваться своим правом, хотя и реализуют его по-разному. По данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2016 года в рамках реализации Федерального закона №136-ФЗ в 40 субъектах Российской Федерации принимались законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации); в 2015 году такие законы затронули 3,2 тыс. муниципальных образований в 28 субъектах Российской Федерации, в 2016 году — 5,2 тыс. муниципальных образований в 39 субъектах Российской Федерации. В Псковской и Ульяновской областях режим перераспределения полномочий вводится в действие поэтапно по группам муниципальных образований. При этом законы о перераспределении полномочий охватывают либо все муниципальные образования в пределах субъекта Российской Федерации, либо муниципальные образования отдель-

ных видов (типов), либо выделенную по определенному принципу группу муниципальных образований (к примеру, Владивостокскую агломерацию в Приморском крае, приграничные районы в Псковской области), либо отдельные муниципальные образования, прямо указанные в законе<sup>1</sup>.

Наиболее часто перераспределялись полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: в 21 субъекте Российской Федерации с 2015 года и еще в 10 — с 2016 года. При этом законы 11 субъектов Российской Федерации затронули только столицы и административные центры субъектов Российской Федерации, а законы еще 3 субъектов Российской Федерации — также и некоторые непосредственно прилегающие к ним муниципальные образования. Из полномочий по решению вопросов местного значения наиболее часто перераспределялись полномочия в сферах территориального планирования, землепользования и застройки, несколько реже — в сфере энерго-, тепло- и водоснабжения, а также полномочия в области здравоохранения, культуры и спорта. Масштабные проекты по перераспределению полномочий, охватывающие по несколько десятков полномочий из различных сфер деятельности, реализованы в Московской и Орловской областях, а также в Ненецком автономном округе<sup>2</sup>.

В качестве иллюстрации последнего можно привести закон Московской области от 24 июля 2014 года №106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» (суда по дате закона, он был принят практически сразу после появления Федерального закона №136-ФЗ). Названным законом органы государственной власти Московской области фактически изъяли 19 полномочий у городских поселений, 7 полномочий у сельских поселений, 23 полномочия у муниципальных районов, 21 полномочие у городских округов.

<sup>1</sup> Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. — начало 2016 г.). Мониторинг миноста РФ // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

<sup>2</sup> Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. — начало 2016 г.). Мониторинг миноста РФ // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

На основании Закона Орловской области от 10 ноября 2014 года №1686-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области» органами государственной власти Орловской области изъяты 15 полномочий у городских поселений, 1 полномочие у сельских поселений, 25 полномочия у муниципальных районов, 21 полномочие у городских округов.

Данная практика вызывает большую тревогу и высвечивает серьезную проблему, на которую эксперты изначально обращали внимание: в регионах, где данный механизм активно реализуется, происходит выхолащивание местного самоуправления, нарушение права на его осуществление<sup>1</sup>. Для предотвращения этого высказываются предложения расширить круг вопросов местного значения, полномочия по которым не могут осуществляться органами государственной власти.

Механизм перераспределения полномочий в существующем виде породил большое количество судебных решений в судах разной юрисдикции<sup>2</sup>. Все это свидетельствует о порочности использованной юридической конструкции. Кстати, некоторые ученые называют по несколько десятков замечаний к ней<sup>3</sup>. Рассмотрим отдельные элементы

<sup>1</sup> Уже стала появляться судебная практика по этой категории дел. См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 №879-О.

<sup>2</sup> См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 года №879-О; Определение Верховного Суда РФ от 4 августа 2016 года №4-АПГ16-12, от 28 марта 2016 года №305-КГ16-1335 по делу №А41-81952/2014, от 15 марта 2016 года №305-КГ16-578 по делу №А41-64937/14, от 12 февраля 2016 года №305-КГ15-19388 по делу №А41-47014/2014, от 12 февраля 2016 года №305-КГ15-19386 по делу №А41-13839/2015, от 12 февраля 2016 года №305-КГ15-17044 по делу №А41-28917/2012, от 01 февраля 2016 года №305-КГ15-16227 по делу №А41-79928/2014, от 15 января 2016 года №305-КГ15-17620 по делу №А41-78285/2014, от 11 января 2016 года №305-КГ15-17029 по делу №А41-39606/14, от 28 декабря 2015 года №305-КГ15-16785 по делу №А41-73064/2014, от 28 декабря 2015 года №305-КГ15-16643 по делу №А41-73226/2014 и от 29 марта 2016 года №305-КГ16-1374 по делу №А41-2219/2015 (Московская область); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02 марта 2016 года №55-АПГ16-1 (Республика Хакасия); Определения Верховного Суда РФ от 28 октября 2015 года №63-АПГ15-1 и от 04 февраля 2015 года №63-АПГ14-6 (Ненецкий автономный округ); Определение Верховного Суда РФ от 23 сентября 2015 года №91-АПГ15-9 (Псковская область); Определение Верховного Суда РФ от 12 августа 2015 года №1-АПГ15-11 (Архангельская область); Определение Верховного Суда РФ от 15 июля 2015 года №14-АПГ15-12 (Воронежская область).

<sup>3</sup> Бабун Р. В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. №1. С. 13–20; Соловьев С. Г. Институт перераспределения полномочий — конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. №3. С. 22–28.

существующего механизма перераспределения полномочий, предусмотренного частью 1.2 статьи 17 Федерального закона №131-ФЗ.

Обоснование необходимости изъятия полномочий органов местного самоуправления. В Федеральном законе №131-ФЗ отсутствуют требования о необходимости определения законами Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев (например, уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований) для перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их передачи органам государственной власти субъектов РФ. Анализ законов субъектов РФ показывает, что они и не особо стремятся как-то обосновать свою деятельность по изъятию полномочий органов местного самоуправления. На этом фоне выделяется Закон Приморского края от 18 ноября 2014 года №497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» в первой статье которого говорится о том, что он предназначен для формирования и развития Владивостокской агломерации.

Очевидно, что развитие территорий требует определенной согласованности и координированной деятельности разных уровней публичной власти. Однако региональные органы государственной власти рассматривают органы местного самоуправления не как партнеров, но как нижний уровень единой власти.

Учет мнения населения и/или органов местного самоуправления. Согласно части 1.2 статьи 17 Федерального закона №131-ФЗ перераспределение полномочий осуществляется в одностороннем порядке в форме закона субъекта РФ. Нигде не говорится о том, что такое перераспределение осуществляется по инициативе органов местного самоуправления или с их согласия.

В ряде законов субъектов РФ указывается, что мнение органов местного самоуправления учитывается в порядке, определенном правительством субъекта РФ (это предусмотрено, например, в Московской, Орловской областях). Однако ознакомление с формами учета мнения органов местного самоуправления показывает, что это скорее фикция, чем учет реальных интересов местного самоуправления. Ре-

альными инструментами влияния органы местного самоуправления не наделяются<sup>1</sup>. Ни в одном из законов субъектов РФ не предусматривается возможность учета мнения населения непосредственно. В том числе там, где проводятся сходы.

*Какие полномочия могут быть перераспределены.* В части 1.2 статьи 17 Федерального закона №131-ФЗ предусматривается возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (кроме тех, которые запрещено перераспределять).

Возникает вполне закономерный вопрос: все ли полномочия органов местного самоуправления могут быть «перераспределенными»? При ознакомлении с содержанием части 1.2 статьи 17 Федерального закона №131-ФЗ возникает впечатление, что можно перераспределять все полномочия, кроме тех полномочий, которые запрещено перераспределять. Получается, что такое произвольное перемешивание полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления может привести к полному уничтожению местного самоуправления, де-факто трансформации его в местное управление, переходящее в местное государственное управление. Местное самоуправление становится фикцией.

Соловьев С. Г. вполне справедливо поднимает вопрос о максимальном количестве изъятых полномочий: допускает ли часть 1.2 статьи 17 Федерального закона №131-ФЗ возможность фактической передачи на региональный уровень всех допустимых к передаче полномочий органов местного самоуправления, составляющих суть местного самоуправления? При этом не превратятся ли органы местного самоуправления подобных муниципалитетов в «почтовый ящик» по передаче писем, жалоб и предложений в органы государственной власти субъекта Российской Федерации?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Правительства Орловской области от 27.01.2015 №40 «Об утверждении Порядка учета мнения органов местного самоуправления муниципальных образований Орловской области при реализации полномочий, предусмотренных Законом Орловской области от 10 ноября 2014 года №1686-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области»».

<sup>2</sup> Соловьев С. Г. Институт перераспределения полномочий — конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. №3. С. 22–28.



Финансово-экономическая составляющая перераспределения полномочий. Законодательство о местном самоуправлении давно основывается на принципах «имущество вслед за полномочиями» и «деньги вслед за полномочиями». Должно ли перераспределение полномочий приводить к перераспределению имущества и изъятию у органов местного самоуправления муниципальной собственности, если соответствующие полномочия осуществляются органами государственной власти субъектов РФ? Влияет ли на ответ срочный характер перераспределяемых полномочий?

Анализ правоприменительной практики показывает, что органы государственной власти субъектов РФ изымают имущество, находящееся в муниципальной собственности. Суды не защищают права муниципальных образований в этой части.

Однако, есть случаи, когда органы государственной власти предусматривают осуществление изымаемых полномочий за свой счет. Например, в Законе Чувашской Республики от 29 декабря 2015 года №84 говорится о том, что изъятые у органов местного самоуправления полномочия осуществляются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в республиканском бюджете.

Срок перераспределения полномочий. Согласно части 1.2 статьи 17 Федерального закона №131-ФЗ перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Иными словами, полномочия изымаются на довольно длительный срок; в среднем срок полномочий законодательных органов государственной власти субъектов РФ составляет 5 лет.

Встречаются случаи, когда полномочия изымаются и на более длительный срок. Например, на основании Закона Приморского края от 18 ноября 2014 года №497-КЗ полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований Приморского края перераспределяются на срок двух созывов регионального парламента — 10 лет.

Можно приводить аналогичные примеры по другим субъектам РФ. Это говорит о том, что органы государственной власти субъектов РФ рассматривают данные полномочия как свои собственные и не собираются в обозримом будущем «возвращать» их органам местного самоуправления.



Таким образом, изъятие вышеназванных полномочий из компетенции органов местного самоуправления происходит «всерьез и надолго», именно поэтому предполагаются дальнейшие изменения в данном направлении федерального законодательства. Если федеральный законодатель считает подобную ситуацию оправданной, то в этом случае логичнее произвести корректировку соответствующих статей Федерального закона №131-ФЗ, относящих в настоящее время данные положения к числу вопросов местного значения. В противном случае обоснованно возникает вопрос о том, насколько складывающаяся практика соответствует нормам Конституции РФ, закрепляющей, что органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бялкина Т. М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. №5. С. 69–73.

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА: БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И РАЗНЫЕ СТРАТЕГИИ ВЫЖИВАНИЯ**

*Яговкина Вита Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного регулирования экономики Института общественных наук РАНХиГС*

Невзирая на объявленную самостоятельность местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере, большинство муниципальных образований всегда испытывали сложности в части местных финансов, но в условиях кризиса эти трудности значительно возросли, и деятельность муниципалитетов в бюджетной сфере во многом свелась к поиску средств для покрытия насущных ежедневных потребностей. Весьма небольшое число регионов и муниципалитетов обеспечили расходы за счет собственных доходов. Например, как отмечает В.В. Левина, в 2014 году бюджеты более 75% от общего количества сельских поселений характеризовались величиной межбюджетных трансфертов в объеме собственных бюджетов более 30%, а более чем в 35% поселений данный уровень превысил 70%, то есть к каждому четвертому сельскому поселению в настоящее время применяются существенные ограничения в реализации бюджетной политики<sup>1</sup>.

Данные Министерства финансов Российской Федерации<sup>2</sup> свидетельствуют, что доходы местных бюджетов Российской Федерации

<sup>1</sup> Левина В. В., Яговкина В. А. Управление муниципальными финансами. Учебное пособие. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 135 (автор главы В. В. Левина)

<sup>2</sup> Благодарим за помощь студентку 2 курса магистратуры Института общественных наук РАНХиГС при Президенте РФ Недопивцеву Дарью Алексеевну, которая провела сбор информации по состоянию доходов и расходов муниципальных образований на основании данных с официального сайта Министерства финансов Российской Федерации.

в 2015 г. снизились по сравнению с 2014 г. с 3508,7 млрд руб. до 3497,1 млрд руб., а собственные доходы местных бюджетов имеют тенденцию к снижению еще с 2013 г. (с 2441,9 млрд руб. до 2258,4 млрд руб. в 2015 г., приблизившись к доходам 2012 г.). При этом структура доходов в 2014 и 2015 гг. несколько изменилась: большую часть составляли субвенции, на втором месте дотации и субсидии, на третьем — налоговые доходы. Неналоговые доходы занимали за последние годы наименьшую часть, варьируясь от 264 до 300 млрд руб. Дефицит местных бюджетов вырос с 27,5 млрд руб. в 2012 г. до 63,3 млрд руб. в 2015 г., при этом разрыв между расходами и доходами увеличивался ежегодно.

За период с января по апрель 2016 г. тенденции по снижению общего объема доходов и увеличению объема расходов почти во всех сферах деятельности из местных бюджетов сохранились, при этом расходы возрастали ежемесячно, за исключением обслуживания муниципального долга, расходы на которое в феврале и марте 2016 года упали с 2,3 млрд руб. до 2,1 млрд руб., и вновь выросли до 2,4 млрд руб. в апреле. Ежемесячные расходы местных бюджетов в январе-апреле 2016 г. выросли более чем в 2,3 раза за четыре месяца (со 136,2 млрд руб. до 313 млрд руб.), в том числе расходы на решение вопросов местного значения выросли с 51,1 млрд руб. до 184,2 млрд руб., составляя таким образом в январе 37,5% от всех расходов, а в апреле — почти 59%.<sup>1</sup>

Наиболее очевидным методом, позволяющим выжить муниципальным образованиям в условиях кризиса, явилась оптимизация как доходов, так и расходов муниципальных образований, при этом в силу федеративного устройства нашего государства несомненно влияние региональных властей на пути оптимизации, избираемые муниципальными образованиями на территории конкретного субъекта. В связи с этим фактором в дальнейшем примеры будут приводиться в основном в целом по тому или иному субъекту РФ, поскольку регион

<sup>1</sup> Статистические данные по состоянию доходов и расходов местных бюджетов, а также межбюджетных трансфертов, предоставленных местным бюджетам, в данном разделе приведены на основании сведений, размещенных на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации: URL: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/> (дата обращения: 22 июня 2016 г.)

часто рекомендует муниципальным образованиям на своей территории использовать тот или иной способ, так как сам его избрал<sup>1</sup>.

Кроме того, субъект Российской Федерации непосредственно влияет на финансово-бюджетную политику муниципалитетов за счет предоставления трансфертов, передачи полномочий с регионального уровня на местный и наоборот. Например, в Курганской области закрепили передачу полномочий по ведению бухгалтерского и бюджетного учета с уровня поселений на уровень муниципального района, в Липецкой области в целях оптимизации расходов органов местного самоуправления и оптимального перераспределения полномочий между районами и сельскими поселениями на уровень последних в 2015 году были переданы 8 полномочий, а органам государственной власти области были переданы полномочия органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городского округа по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях.

Часто регионы организуют совместную работу на местах по социально-экономическому развитию территорий в условиях кризиса. Так, администрация Алтайского края заключила соглашения с органами местного самоуправления, которые касаются планирования социально-экономического развития и заключаются в принятии на себя совместных обязательств по созданию необходимых условий для развития определенных направлений экономики. Каждое соглашение содержит свыше 60 показателей, характеризующих динамику и уровень состояния реального сектора экономики, делового и предпринимательского климата, мер социальной поддержки, усилий по привлечению инвестиций, созданию новых рабочих мест, повышению рождаемости и т. д., хотя представляется, что использование такого большого числа показателей актуально не для всех муниципалитетов.

Усилия регионов также направлены на сокращение муниципальной задолженности. В Мурманской области были утверждены условия предоставления бюджетных кредитов, направленные на ограничение

---

<sup>1</sup> Например, на официальном сайте Минфина России в 2015 году опубликована лучшая практика регионов России по оптимизации расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: URL: [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=64636](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=64636) (дата обращения: 24 августа 2016 г.). Обращение к этим данным позволяет оценить, какие из них Минфин России считает наиболее удачными и эффективными.

размера дефицитов местных бюджетов, в Псковской области проведена реструктуризация обязательств по бюджетным кредитам, выданным из областного бюджета местным бюджетам со списанием 50 процентов суммы обязательств в течение 3-х лет.

Наиболее жестким методом рационализации местных бюджетов на территории региона, который использует сам субъект, наверное, следует признать объединение (укрупнение) муниципальных образований. Его избрали, например, в Республике Бурятия и Еврейской автономной области, обосновывая это тем, что объединенным поселениям даже с невысоким налоговым потенциалом вместе эффективнее осуществлять полномочия по содержанию местных дорог, уборке территорий, а также выбирать приоритетные направления, где требуется концентрация финансовых ресурсов, при этом снижаются расходы местных бюджетов на содержание аппарата. В Вологодской области за последние годы объединили целый ряд муниципальных образований, в результате их количество сократилось с 300 до 224, а штатная численность муниципальных служащих — на 643 единицы.

Что касается способов, используемых самими муниципалитетами, на первом месте по распространенности использования практически во всех муниципалитетах и регионах стоит оптимизация (а по сути — сокращение) расходов местного бюджета. Среди направлений оптимизации расходов особое внимание уделяют сокращению расходов на органы местного самоуправления (в том числе уменьшение разовых выплат муниципальным служащим и сотрудникам бюджетной сферы, расходов на командировки и т. п.). При этом следует отметить, что доля расходов на органы местного самоуправления все равно чаще всего выше, чем на культуру, образование, защиту окружающей среды и т. п., что придает политическую окраску оценке населением мероприятий по сокращению соответствующих направлений расходов.

Также стараются снизить расходы на содержание муниципальных учреждений, в том числе за счет сокращения рабочих мест или объединения учреждений (при этом иногда даже утверждается об избыточности числа бюджетных учреждений на территории), изменения планирования муниципальных заданий (хотя следует отметить проблемы планирования заданий, не связанные со сложным финансовым положением муниципальных образований, которые при этом влияют

на объемы финансирования — например, отсутствие методики расчета прогнозируемой численности потребителей конкретной муниципальной услуги), а также за счет объединения структур, обслуживающих учреждения (например, организация централизованного бухучета муниципальных учреждений в Вологодской области).

Для повышения эффективности часто составляются планы мероприятий по оптимизации расходов, заключаются соглашения с регионом, используются так называемые «дорожные карты». Например, в Республике Башкортостан муниципальные образования по инициативе региона должны были начать использовать планы мероприятий («дорожные карты») по оптимизации бюджетных расходов, сокращению нерезультативных расходов и увеличению собственных доходов за счет имеющихся резервов, направленных на повышение качества планирования и исполнения бюджета в курируемых органами местного самоуправления сферах деятельности. Для этого был сформирован типовый план дорожной карты, в котором сгруппированы основные мероприятия, рекомендованные к обязательному включению, и доведены рекомендации по их формированию. Хотя следует отметить, что, к сожалению, не всегда муниципальные образования детально продумывают направления сокращения расходов и показатели мероприятий, которые позволили бы выявить эффективность и результативность избранного пути.

В рамках использования данного метода уделяется внимание повышению эффективности муниципальных закупок за счет включения в договоры положений, предусматривающих в случае сокращения соответствующих ассигнований бюджета изменение существенных условий контракта, в том числе цены, сроков исполнения контракта, объема работы или услуги, а также осуществление детализации направлений расходования по объектам закупки, что позволяет главным распорядителям иметь достоверную информацию о возникающей экономии по результатам торгов (опыт Рязанской области). Город Казань пошел по пути снижения стоимости заключенных контрактов без уменьшения объема работ (услуг).

Также в рамках данного направления можно упомянуть рационализацию бюджетных расходов за счет совершенствования мер социальной поддержки граждан, исходя из обязательности соблюдения принципов адресности предоставления муниципальных услуг и нуж-

даемости. Это происходит в связи с пересмотром как самих льгот, так и категорий их получателей, повышения доли платных услуг, сокращения социальных программ муниципалитетов. После инвентаризации социальных выплат и льгот, установленных нормативными правовыми актами на соответствующей территории, этот путь избрали в Калужской, Смоленской, Тульской, Новосибирской областях и др.

Кроме непосредственного снижения расходной части бюджетов некоторые муниципальные образования стремятся устанавливать приоритетность расходных обязательств путем разделения их на группы и определения первоочередных направлений расходов (по этому пути было рекомендовано пойти муниципальным образованиям Хабаровского края, аналогичный подход используется в Ямало-Ненецком автономном округе).

Наряду с оптимизацией расходов из бюджетов муниципальных образований наиболее распространенным способом решения финансовых проблем на местном уровне следует считать использование межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, которые за последние годы в основном состояли из субсидий: 607 млрд руб. в 2014 и всего 526,7 млрд руб. в 2015 г., что значительно меньше, чем в прошлые годы. Минимальный объем дотаций был достигнут в 2014 г. — 283 млрд руб. Сумма иных межбюджетных трансфертов составила 147,8 млрд руб. в 2015 г. В 2016 г. большую часть в доходах местных бюджетов в период с января по апрель занимали субвенции, которые выросли за 4 месяца с 85,1 млрд руб. до 128,7 млрд руб. Субсидии и дотации в январе были отрицательными (за счет возврата остатков), а в последующие три месяца выросли с 56,9 млрд руб. до 76,5 млрд руб. Иные межбюджетные трансферты выросли с 4,2 млрд руб. (январь) до 10,6 млрд руб. (апрель).

Если же говорить о том, каким именно типам муниципальных образований выделяются трансферты, то поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты городских округов в среднем по России несколько отличается от аналогичных поступлений в бюджеты муниципальных образований других типов. Уровень поступления дотаций в бюджеты городских округов ниже, а субсидий (почти половина объема субсидий, выделяемых всем муниципальным образованиям) и субвенций — выше, что связано с большим объемом передаваемых городским округам государственных полномочий.

Очевидно, что в нынешних условиях регионы, выделяющие трансферты, усиливают контроль за ними, в том числе путем установления дополнительных условий для получателей средств. Так, в Тверской области внедрена практика предоставления дополнительной финансовой помощи муниципальным образованиям только в рамках реализации планов финансового оздоровления при условии сокращения муниципальными образованиями неэффективных расходов местных бюджетов. В Вологодской области установили зависимость получения части межбюджетного трансферта от выполнения показателей по наращиванию собственной доходной базы муниципального образования и сокращению задолженности, которые должны быть зафиксированы в соглашениях с регионом. В Хабаровском крае поставили выделение средств на проекты развития муниципальных образований в зависимость от местных инициатив граждан, что, по мнению региональных властей, повышает эффективность предоставления соответствующих субсидий.

Кстати, учет местных инициатив при финансировании нужд муниципальных образований активно начали использовать во многих регионах, например, в Кировской области, Красноярском крае, Республике Башкортостан и т. п. Этот способ называют «инициативное бюджетирование», то есть речь идет об участии местных жителей в реализации проектов, направленных на решение вопросов местного значения, либо путем определения с их помощью необходимых направлений финансирования, либо их вовлечение в долевое финансирование проектов, наряду со средствами местных предприятий, регионального и местного бюджетов). Варианты такого привлечения населения могут быть разные, например, в Тульской области развивается программа «Народный бюджет», аналогичный подход использовали в г. Череповец.

Помимо оптимизации расходной части местных бюджетов большое внимание уделяется увеличению и укреплению доходов муниципалитетов, поскольку объема налоговых доходов всегда было недостаточно для решения вопросов местного значения в связи с существующим закреплением в Бюджетном кодексе РФ распределения доходов между уровнями бюджетной системы, а тем более это стало очевидно в условиях кризиса, когда недостаточность и дотационность местных бюджетов, а также их зависимость от межбюджетных транс-



фертов выросли еще больше. Таким образом, стимулирование роста объема исключительно местных налогов не решает проблему недостаточности бюджетных средств, поскольку эти налоги составляют недостаточно большой объем средств бюджетов муниципальных образований. В связи с этим большую роль приобретает инициатива регионов по установлению нормативов отчислений налогов в местные бюджеты. Например, Вологодская область в целях повышения заинтересованности муниципальных образований в увеличении поступлений доходов от субъектов малого бизнеса и в легализации доходов этого сектора экономики установила норматив отчислений налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, муниципальным районам — 50%, городским округам — 20%.

Основным налоговым источником для муниципальных образований является налог на доходы физических лиц (НДФЛ), который составляет до 2/3 налоговых доходов районов и городских округов, в результате чего налоговые доходы в бюджетах городских округов выше, чем доходы, поступающие в бюджеты поселений, а, следовательно, выше и самостоятельность данного типа муниципальных образований. В 2014 г. налоговые доходы городских округов составили 546,9 млрд руб., в 2015 г. они выросли до 556,1 млрд руб. Налоговые доходы остальных местных бюджетов за год выросли от 2 до 20 млрд руб. в зависимости от размера бюджета, при этом неналоговые доходы бюджетов городских округов и бюджетов городских и сельских поселений в 2015 г. снизились на 20 млрд руб. и на 14 млрд руб. соответственно, а бюджетов муниципальных районов увеличились на 11 млрд руб. Неналоговые доходы бюджетов внутригородских муниципальных образований за год практически не изменились.

За последнюю пару лет, как отмечает В. В. Левина, произошло снижение поступлений НДФЛ в местные бюджеты в связи с изменением нормативов, одновременно существенно увеличилась величина субвенций, что, по ее мнению, иллюстрирует продолжающийся рост централизации финансовой системы и уменьшение возможностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения<sup>1</sup>.

При этом некоторые муниципалитеты сознательно снижают некоторые виды доходов с целью стимулирования производства и экономи-

<sup>1</sup> См.: Левина В. В., Яговкина В. А. Указ. соч. — С. 129 (автор главы В. В. Левина)

ки на своей территории, что предположительно повлечет благоприятные последствия для бюджета за счет повышения объема собираемых налогов. Например, в Казани предусмотрели понижение платы в бюджет города по договорам на установку рекламных конструкций на 20 процентов, а также бесплатное предоставление торговых мест на рынках, ярмарках и киосках для местных производителей.

Следует отметить, что при этом возникает опасность давления, оказываемого на местные бюджеты в связи с необходимостью поддержки организациям и компаниям, которые являются значимыми для данного региона. В этом случае необходимо соблюдать баланс интересов местных хозяйствующих субъектов (использование производимой на территории муниципального образования продукции для муниципальных нужд, расширение доли контрактов с малым и средним бизнесом, субсидирование процентных ставок по кредитам, полученных местными предпринимателями, занятыми в определенных отраслях, и т. п.) и местного бюджета как фонда денежных средств, предназначенного для решения вопросов местного значения.

Также уделяется внимание повышению эффективности использования муниципального имущества и снижению расходов на его содержание, например, за счет оптимизации расходов на налоги путем проведения инвентаризации земли с учетом потребности, фактического использования, кадастровой стоимости земельных участков (Краснодарский край). В Республике Чувашия предпринято замещение бюджетных расходов на обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений внебюджетными средствами за счет сдачи закрепленного за ними имущества в аренду.

Кроме того, произошло сокращение доходов от использования финансовых инструментов, которые и до кризиса применялись на муниципальном уровне незначительно, а также сокращение или исчерпание резервов, которые были накоплены местными бюджетами в прежние годы.

Таким образом, можно выявить следующие тенденции в финансово-бюджетной сфере муниципальных образований в условиях кризиса:

— большая часть усилий сводится к поиску средств для покрытия ежедневных потребностей муниципальных образований, а не к стратегическому планированию в бюджетной сфере;

— необходимость подчиняться общим тенденциям бюджетной политики региона и страны в целом, в том числе следовать избранным на региональном уровне путям и способам преодоления кризиса;

— это — вольно или невольно — влечет повышение взаимодействия с региональными властями, в том числе путем разработки общих планов и так называемых «дорожных карт», подписания соглашений, образования совместных комиссий и т. п.;

— при этом необходимо соблюдать требования федеральных и региональных нормативных актов (например, реализовывать так называемые «майские указы» Президента РФ) при зачастую недостаточном объеме собственных средств;

— наиболее распространенный способ решения бюджетных проблем — оптимизация доходов и расходов местных бюджетов (на содержание органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, систематизация адресной помощи населению, рациональное использование имущества и т. д.) и увеличение зависимости (либо в числовом выражении, либо в процентном от общего объема доходов соответствующего местного бюджета) от межбюджетных трансфертов, что повышает влияние на деятельность муниципалитетов вышестоящих субъектов.

## ДЕПОПУЛЯЦИЯ — ОДИН ИЗ ВЫЗОВОВ ГОСУДАРСТВЕННОМУ И МУНИЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛЕНИЮ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ<sup>1</sup>

*Маркварт Эмиль, доктор экономических наук,  
кандидат юридических наук, профессор кафедры го-  
сударственного и муниципального управления ВШГУ  
РАНХиГС*

### Депопуляция тормозит экономику

Сокращение численности населения, по общему правилу, означает падение покупательной способности территории. А это снижает ее привлекательность для предпринимателей и инвесторов. Поэтому всякий населенный пункт, поселение, город, стремящийся не только к развитию, но даже к выживанию, должен прилагать большие усилия к тому, чтобы оставаться или становиться привлекательными и для бизнеса, и для людей.

Другим прогнозируемым последствием депопуляции становится усиление конкурентной борьбы между территориями за человеческие ресурсы. В конкуренции муниципалитетов за человеческий ресурс будут не только победители, но и проигравшие. Вопрос о том, как стать более привлекательным не только для бизнеса, но в первую очередь для населения, должен стать одним из центральных в стратегиях, планах и повседневной деятельности всех институтов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Текст приводится по: Маркварт Э. Депопуляция — один из вызовов государственному и муниципальному управлению в современном мире // Экономика и жизнь. 2016. №39 (9655).

Развитие экономики невозможно без трудовых ресурсов в принципе, а развитие современной экономики — в особой степени без высококвалифицированных кадров. Безусловно, технический прогресс снижает потребность в массовой и неквалифицированной рабочей силе. Однако он же (прогресс) в сочетании с потребностями социально-экономического развития создает новые сферы приложения сил, порождает необходимость в квалифицированных, образованных и мобильных кадрах.

Еще одно следствие депопуляции — уменьшение потребителей муниципальных услуг. Во многих, если не сказать в большинстве, муниципальных образований упадет спрос на коммунальные услуги — водоснабжение и водоотведение, тепловую и электрическую энергию, а также на общественный транспорт. Это порождает необходимость существенной корректировки оценок потребности — в размерах (объемах) и мощностях объектов инфраструктуры.

Спад потребления ресурсов домохозяйствами и хозяйствующими субъектами приведет к значительному уменьшению платежей. Соответственно, упадут доходы, которые являются основным источником инвестиций для поддержания и развития муниципальной инфраструктуры.

Органы местного самоуправления, а в дальнейшем и государство как регулятор, встанут перед необходимостью повышения тарифов на услуги и введения субсидий на эксплуатацию инфраструктуры из средств бюджетов различных уровней. Это требует новых решений в коммунальной сфере: децентрализации сетевых услуг, внедрения модульных и циркулирующих систем, «умных» систем управления и контроля.

Однако, по имеющейся информации, немногие наши муниципалитеты перешли от осознания проблемы к решительным действиям. То же самое можно сказать и о субъектах Федерации.

### **Европа раньше России осознала опасность**

В европейских странах именно регионы и муниципалитеты являются самыми заинтересованными и наиболее активными субъектами политики по сохранению и привлечению жителей на свои территории. Так, в Германии все федеральные земли разработали различные стра-

тегии, концепции и приступили к реализации этих подходов пространственного развития. В центре принимаемых мер — программы действий по повышению привлекательности территорий, по сохранению и привлечению человеческого капитала.

Аналогичную работу ведут и муниципальные образования. В первую очередь те, которые в результате демографических изменений оказались в сложном положении. В мастер-планах, программах действий и других подобных документах муниципалитеты принимают различные меры и мероприятия, стимулирующие всех акторов (жителей и их объединений, хозяйствующих субъектов, некоммерческие организации) к активной деятельности по повышению качества жизни людей, созданию условий для сохранения и притока жителей, инвестиционной и рекреационной привлекательности территорий. К разработке программных документов активно привлекаются население и эксперты. Так, мастер-план района Райнгау-Таунус (земля Гессен) был подготовлен органами местного самоуправления района и поселений совместно с объединениями жителей и независимыми специалистами.

Подобный опыт может быть полезен российским муниципалитетам, поскольку еще более очевидны последствия депопуляции с точки зрения социальной инфраструктуры. Так, сокращение численности детей школьного возраста делает все более сложным обеспечение качественного образования в условиях сохранения малокомплектных школ, недостатка или отсутствия современных квалифицированных педагогических кадров в малых населенных пунктах. Возникает острая потребность в новых подходах к школьному образованию, в использовании новых образовательных технологий.

Все сказанное свидетельствует о необходимости учета тенденций демографической динамики при планировании и реализации проектов в сфере коммунальных и социальных услуг.

### **Последние пять лет в России наблюдается рост численности населения**

По данным ООН, к 2050 г. численность населения Европы снизится по сравнению с 2007 г. на 8,3%, в России — на 21,1%, и в середине столетия в европейских странах будет проживать примерно 542 млн человек, в России — 112 млн человек. В остальных регионах

мира будет наблюдаться устойчивый рост, в Африке в целом, например, до 105,2%.

Европа и Россия имеют низкую рождаемость. К тому же в России чрезвычайно низкая плотность населения на большей части территории страны. Интересную градацию сельской России приводит доктор географических наук Татьяна Нефедова из Института географии РАН. Она выделяет несколько зон и отмечает, что половина территории страны слабо освоена. В этой зоне живет менее 1,5% российских селян. Вторая зона — лесная — занимает 22% территории России, в ней проживает 3% сельского населения страны. В сельскохозяйственной зоне живет почти 60% сельского населения. То есть на 3/4 сельской территории страны проживает менее 5% сельского населения страны.

В большинстве регионов России продолжается отток людей из малых населенных пунктов в более крупные. Каждый год без жителей остается значительное число малых населенных пунктов. Причем не только в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока, но и в Центральной России и Поволжье.

Какие последствия возможны при такой тенденции для местного самоуправления? Прежде всего, депопуляция значительных пространств

#### Численность населения России в постсоветский период

Годы	Всего	В том числе	
		городское поселение	сельское поселение
1989 (по переписи на 12.01)	147 022 000	107 959 000	39 063 000
2002 (по переписи на 09.10)	145 167 000	106 429 000	38 738 000
2010 (по переписи на 14.10)	142 857 000	105 314 000	37 543 000
2011 (по оперативным сводкам)	142 900 000	105 400 000	37 500 000
2012 (по оперативным сводкам)	143 000 000	105 700 000	37 300 000
2013 (по оперативным сводкам)	143 300 000	106 100 000	37 200 000
2014 (по оперативным сводкам)	143 700 000	106 600 000	37 100 000
2015 (по предварительным итогам микропереписи в октябре)	146 300 000	108 300 000	38 000 000
2016 (по оперативным сводкам на 13.09.2016)	146 500 000	108 600 000	37 900 000

Источник: Росстат

приведет к необходимости изменения территориальной организации местного самоуправления. Если на территориях с большой плотностью населения проблема может разрешаться путем переконфигурации и укрупнения сельских поселений, то применительно к малонаселенным территориям нужно продумывать иные подходы.

Отсутствие жителей на территории, по сути, означает отсутствие там субъекта права на местное самоуправление. С этой точки зрения требует переосмысления конституционное положение об осуществлении местного самоуправления на всей территории страны. Единых рецептов организации муниципального управления на таких территориях нет. Будущая Концепция (стратегия) развития местного самоуправления должна и может предложить базовые варианты ответа на вызов депопуляции.

### **К сведению**

Первая в России всеобщая перепись населения была проведена в 1897 г. по состоянию на 28 февраля по старому стилю. Тогда 57 579 000 россиян жили в сельской местности, 9 984 000 — в городах.

Первая в постсоветской истории всероссийская перепись населения прошла в 2002 г.

Итоги прошлогодней микропереписи населения Росстат обнародует к концу текущего года.



## Часть 2. Доклады о состоянии местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации

### Доклад о состоянии местного самоуправления в Свердловской области

*Васильева Елена Игоревна, кандидат социологических наук, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления — филиала РАНХиГС*

*Дзюба Ольга Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, директор Центра высшей школы государственного управления Уральского института управления — филиала РАНХиГС*

*Зерчанинова Татьяна Евгеньевна, кандидат социологических наук, доцент, заведующая кафедрой регионального и муниципального управления Уральского института управления — филиала РАНХиГС*

*Сверчков Михаил Николаевич, член молодежной избирательной комиссии Свердловской области*

*Тарбеева Ирина Сергеевна, специалист кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления — филиала РАНХиГС*

Местное самоуправление является одним из основополагающих принципов осуществления власти в обществе. Этот принцип закреплён как элемент конституционного строя России, через который должно осуществляться народовластие на местном уровне. «По сути своей местное самоуправление — приемная власти»<sup>1</sup>.

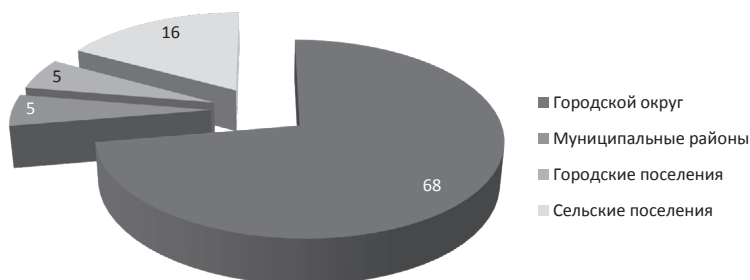
---

<sup>1</sup> Миронов Н. М. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения // Практика муниципального управления. 2011. №2. С. 6.

В ежегодных Посланиях Федеральному Собранию В.В. Путин постоянно указывает на то, что необходимо развивать местное самоуправление: «местная власть должна быть устроена так — а ведь это самая близкая власть к людям, — чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой»<sup>1</sup>, «...необходимо поддерживать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»<sup>2</sup>, «...власть должна слышать людей, объяснять суть возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе равных партнёров»<sup>3</sup>.

В соответствии со статьёй 10 Устава в Свердловской области признаётся и гарантируется местное самоуправление. При этом местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

На территории Свердловской области по состоянию на 22 августа 2016 года расположены 94 муниципальных образования, среди них 68 городских округов, 5 муниципальных районов, 5 городских поселений, 16 сельских поселений (Рис. 5). 4 муниципальных образования имеют статус закрытых административно-территориальных образований: Лесной, Новоуральск, посёлок Свободный, посёлок Уральский.



**Рис. 5.** Виды муниципальных образований, действующих в Свердловской области

<sup>1</sup> Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения 09.04.2015)

<sup>2</sup> Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2012 года. [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения 14.04.2015)

<sup>3</sup> Послание Президента Федеральному Собранию. 3 декабря 2015 года. [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения 15.04.2015)

Принятый в 2003 году Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал проведение реформы территориальной организации местного самоуправления, которая привела к незначительному росту муниципальных образований в Свердловской области, например, в сравнении с соседней Челябинской областью (Табл. 2).

В Свердловской области было отдано *предпочтение городским округам, нежели образованию муниципальных районов* по ряду существенных причин:

- хорошо развитая транспортная, социальная и иная инфраструктура;
- высокий уровень урбанизированности территорий;
- снижение уровня материальных затрат на создание и содержание органов местного самоуправления и иных управленческих структур;
- преимущественно недостаточно высокий уровень профессиональной подготовки служащих в сельских поселениях;
- снижение управляемости: слабые рычаги воздействия на выборные органы местного самоуправления поселений со стороны районных органов местного самоуправления.

Таблица 2

**Сравнительная характеристика количества муниципальных образований в Свердловской и приграничных областях в связи с принятием Федерального закона №131-ФЗ**

	Свердловская область	Челябинская область	Тюменская область	Пермский край
Муниципальные образования до 2004 года	72	43	26	61
Муниципальные образования в соответствии с ФЗ №131, всего	94	319	319	354
Городские округа	68	16	5	6
Муниципальные районы	5	27	21	42
Городские и сельские поселения	21	276	293	306

Кроме того, предпочтение городским округам было отдано в связи с критическим отношением к конструкции «муниципальный район — сельское (городское) поселение», которое заключалось в следующем:

- высокая дотационность поселений, и, следовательно, ограниченная способность реализовать большинство полномочий по решению вопросов местного значения,

- вопросы, возникающие при разграничении имущества по линии «муниципальный район — поселение» как в ходе процесса разграничения, так и в ходе эксплуатации имущества (необходимость капитального ремонта, отсутствие технических паспортов, документы, устанавливающих право собственности).

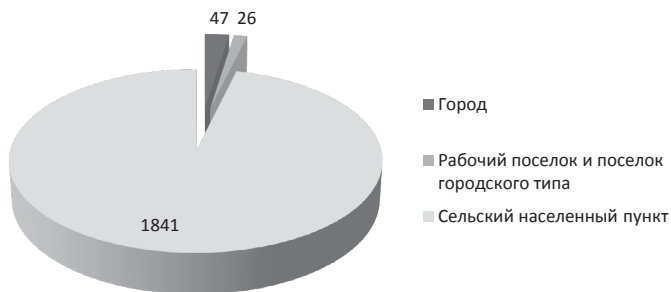
В 2015 году принят Закон Свердловской области от 20 июля 2015 года №95-ОЗ «О границах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области», в котором нашли отражение последние изменения в градостроительном и земельном законодательстве. Данным законом проведено описание и утверждение границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного федерального законодательства путем определения координат характерных точек границ муниципальных образований в местной системе координат Свердловской области МСК-66 с определенными для них параметрами перехода к единой государственной системе координат.

На территории Свердловской области расположены 47 городов, 26 рабочих посёлков и посёлков городского типа, 1841 сельский населенный пункт, что составляет 96,2% от общего количества населенных пунктов в Свердловской области (*Рис. 6*)<sup>1</sup>. Административно-территориальными единицами Свердловской области являются районы, внутригородские районы и сельсоветы.

В границах образованных городских округов оказались расположены 1603 сельских населённых пункта, что составляет 87,1% от общего количества сельских населённых пунктов Свердловской области.

Кроме этого, три города в Свердловской области имеют в своем составе внутригородские районы:

<sup>1</sup> Характеристика Свердловской области [Электронный ресурс] <http://www.midural.ru/100034/100083/> (дата обращения 25.08.2016)



**Рис. 6.** Виды административно-территориальных образований, действующих в Свердловской области

— Екатеринбург — 7 районов: Верх-Исетский, Железнодорожный, Орджоникидзевский, Кировский, Октябрьский, Чкаловский, Ленинский.

— Нижний Тагил — 3 района: Тагилстроевский, Ленинский, Дзержинский.

— Каменск-Уральский — 2 района: Синарский и Красногорский.

В рейтинге Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований (ОКТМО)<sup>1</sup> Свердловская область занимает 26 позицию по количеству населенных пунктов среди всех субъектов Российской Федерации. По данным ОКТМО на территории Свердловской области находится 1 911 населенных пунктов (по состоянию на 22.08.2016). Среди регионов, входящих в Уральский федеральный округ (Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ), Свердловская область занимает лидирующую позицию по данному показателю, опережая Челябинскую область (ближайший регион по количеству населенных пунктов в УрФО в рейтинге ОКТМО) на 620 населенных пунктов, что объясняется преимущественным административным положением центра в федеральном округе и высокими социально-экономическими показателями по сравнению с соседними субъектами (Табл. 3).

В Свердловской области проживает 4320,7 тыс. человек, однако распределено население по муниципальным образованиям крайне нерав-

<sup>1</sup> Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований [Электронный ресурс] [http://www.oktmo.ru/analytics\\_localitybysubjects/](http://www.oktmo.ru/analytics_localitybysubjects/) (дата обращения 25.08.2016)

Таблица 3

**Количественное сравнение населенных пунктов среди регионов,  
входящих в Уральский федеральный округ**

<b>Субъект РФ</b>	<b>Количество населенных пунктов</b>
Свердловская область	1 911
Челябинская область	1 291
Тюменская область	1 260
Курганская область	1 235
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	205
Ямало-Ненецкий автономный округ	92

номерно: в 9 муниципальных образованиях проживает менее 10 тыс. человек, основная масса территорий (55 муниципальных образований) характеризуется численностью населения от 10 до 100 тыс. человек (в 11 из них население не превышает 25 тыс., в 20 — от 25 до 50 тыс., в 16 — от 50 до 75 тыс. и только в 8 — от 75 до 100 тыс. человек). В Свердловской области всего 5 муниципальных образований с численностью населения более 100 тысяч человек — Екатеринбург, Нижний Тагил, Каменск-Уральский, Первоуральск и Серовский городской округ, на их территории проживает 52% населения Свердловской области. Среди этих муниципальных образований также наблюдается значительный разрыв по численности населения: в столице региона — Екатеринбурге — проживает 33,8% населения области.

В 2015 году в целях совершенствования административно-территориального устройства Свердловской области были приняты следующие законы об упразднении отдельных населенных пунктов, расположенных на территории Свердловской области:

1) от 12 октября 2015 года №109-ОЗ об упразднении деревни Мыс, поселков Смолокурка и Соколовский, расположенных на территории административно-территориальной единицы Свердловской области — Ирбитский район и входящих в состав Ирбитского муниципального образования;

2) от 23 ноября 2015 года №133-ОЗ об упразднении поселка Моховой, расположенного на территории административно-территориальной единицы Свердловской области — город Нижняя Салда и входящего в состав городского округа «Нижняя Салда», деревни Новый

Путь, расположенной на территории административно-территориальной единицы Свердловской области — Красноуфимский район и входящей в состав Муниципального образования Красноуфимский округ;

3) от 3 декабря 2015 года №144-ОЗ об упразднении деревень Добрынина, Корчемкина, Макарихина, Мызникова, Тренихина, поселков при железнодорожном разъезде 99 км и Обжиг, расположенных на территории административно-территориальной единицы Свердловской области — Верхотурский район и входящих в состав городского округа Верхотурский, поселка Промежуток, расположенного на территории административно-территориальной единицы Свердловской области — город Красноуральск и входящего в состав городского округа Красноуральск;

4) от 21 декабря 2015 года №161-ОЗ об упразднении деревень Дубровино, Кекорка, Красново, Санаево, Яр и поселка Окунево, расположенных на территории административно-территориальной единицы Свердловской области — Туринский район и входящих в состав Туринского городского округа.

Упразднение указанных населенных пунктов обусловлено тем, что в данных деревнях и поселках отсутствуют зарегистрированные по месту жительства и фактически постоянно проживающие граждане, жилые, административные и хозяйственные постройки, социальная, транспортная и иная инфраструктура.

Таким образом, спецификой территориальных основ местного самоуправления Свердловской области является *массовое включение сельских населенных пунктов в состав городских округов*. Практика реализации Федерального закона №131-ФЗ на территории Свердловской области в течение 2005–2012 годов показала, что *органы местного самоуправления городских округов, имеющих в составе большое количество сельских населённых пунктов, в целом, с задачей решения вопросов местного значения справляются*.

В течение 2014 года продолжалась дискуссия о преобразовании города Екатеринбурга путем создания нескольких муниципальных образований на основе действующих районов города. 19 декабря 2014 года были проведены публичные слушания, в результате которых участники не поддержали преобразование муниципального образования город Екатеринбург в несколько самостоятельных муниципальных образований на базе ныне существующих районов города. Следует

отметить, что прокуратура пыталась признать незаконными действия Главы Екатеринбурга — Председателя Екатеринбургской городской Думы Е. В. Ройзмана по принятию постановления от 19.11.2014 №121 «О назначении публичных слушаний по вопросу преобразования города Екатеринбурга путем создания нескольких муниципальных образований на основе существующих районов города», с изменениями, внесенными постановлением от 28.11.2014 №128, а также проведение 19.12.2014 публичных слушаний. Однако суды подтвердили законность их проведения для выработки рекомендаций по общественно значимым вопросам.

### **Гражданское участие в местном самоуправлении. Местное самоуправление в фокусе региональных и местных социологических исследований**

Эффективность местного самоуправления в большей мере, чем эффективность государства, определяется степенью участия в нем людей<sup>1</sup>. На федеральном уровне установлен перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления: правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления. Решение, принятое в рамках форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, носит рекомендательный характер для органов местного самоуправления.

Для исследования практики участия населения Свердловской области в решении вопросов местного значения коллективом кафедры регионального и муниципального управления проведен ряд социологических исследований:

— анкетный опрос взрослого населения Свердловской области о практике участия в осуществлении местного самоуправления, проведенного лично автором с 2 по 8 мая 2015 года. Объем выборки 400 человек, ошибка выборки 5%;

<sup>1</sup> Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №3. С. 61–73.



— анкетный опрос взрослого населения Свердловской области об уровне информированности о формах участия в местном самоуправлении в мае 2016 года (опрошено 215 респондентов);

— две фокус-группы. Участники первой фокус-группы — молодежь города Екатеринбурга в возрасте от 18–30 лет, участники второй фокус-группы — люди среднего возраста 31–40 лет;

— экспертный опрос о проблемах участия населения в осуществлении местного самоуправления, проведенного автором в мае 2015 года. Опрошено 5 экспертов, в число которых вошли руководители подразделений местной администрации, преподаватели вуза, представитель общественного объединения.

В Свердловской области существует практика участия населения в осуществлении местного самоуправления через следующие формы: публичные слушания, обращения граждан, опросы граждан и территориальное общественное самоуправление. Собрания и конференции граждан проходят в рамках осуществления жителями города территориального общественного самоуправления. Опрос населения Свердловской области, проведенный авторами показал, что только 42% респондентов имеют опыт участия в осуществлении местного самоуправления. Самой популярной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются обращения граждан в органы местного самоуправления (Табл. 4).

Информированность населения о формах участия в местном самоуправлении выступает ключевым фактором, оказывающим влияние на взаимоотношения населения с местной властью, гражданскую

Таблица 4

**Формы участия респондентов в осуществлении местного самоуправления, % (можно было выбрать несколько вариантов ответов)**

Форма участия	%
Обращения граждан в органы местного самоуправления	28,7
Опрос граждан	17,5
Публичные слушания	16,6
Собрания/конференции граждан	16,1
Территориальное общественное самоуправление	6,3
Правотворческая инициатива	4

активность на местах. Однако, как показывает практика, население не знает о своих правах и возможностях участия в осуществлении местного самоуправления<sup>1</sup>. Исследования доказывают, что уровень информированности о существующих и возможных формах участия в местном самоуправлении у населения крайне низкий<sup>2</sup>.

В конце мая 2016 года авторами было проведено анкетирование взрослого населения Свердловской области на тему «Информированность населения города Екатеринбурга о формах участия в местном самоуправлении». Результаты опроса населения продемонстрировали, что больше половины жителей не знает, что же такое местное самоуправление и ассоциирует его с деятельностью органов местного самоуправления, тем самым сознательно решая себя права быть субъектов принятия управленческих решений. Личный опыт участия пока является практически единственным и действенным способом информирования населения в местном самоуправлении, это демонстрируют ответы респондентов о некоторых организационно-процедурных моментах участия. Однако, несмотря на это, больше половины жителей не знает сроков рассмотрения обращения граждан, минимальной численности инициативной группы, выступающей с правотворческой инициативой, как проводится опрос граждан по вопросам местного значения, а также что же такое территориальное общественное самоуправление. Граждане отрицательно отзывались об официальных информационных ресурсах города, но все же посещают их и рекомендуют внести некоторые изменения и дополнения для более удобного использования. Несмотря на то, что только 48,3% респондентов оценили свой уровень информированности как «низкий», необходимость повышать уровень отметили 86,1%.

Таким образом, наблюдается *низкий уровень информированности населения Свердловской области о формах участия в осуществлении местного самоуправления*. Жители Свердловской области не знают форм участия в местном самоуправлении, не знакомы с особенностями каждой формы и практически не представляют, как участвовать

<sup>1</sup> Цирельникова Л.Г. Значение и направления повышения информирования граждан о местном самоуправлении // Электронный научный журнал «Аргументы. Серия: гуманитарные науки». 2014. №2. URL: <http://elibrary.ru/download/90323464.pdf> (дата обращения 12.05.2016)

<sup>2</sup> Уржа О.А. Социальная активность населения муниципальных образований: факторы и условия // Социальная политика и социология. 2013. №2. Том 1. С. 9.

в решении вопросов местного значения через публичные слушания, обращения граждан, территориальное общественное самоуправление, правотворческую инициативу, собрания и конференции граждан, опросы граждан. Население имеет представление об обращениях граждан и собраниях граждан, исходя только из личного практического опыта участия в местном самоуправлении через указанные формы.

Обращения граждан являются самой популярной формой участия местного сообщества (в органы местного самоуправления обращались 28,7% респондентов). В публичных слушаниях принимало участие всего 16,6% от числа опрошенных. Однако желание принять участие в публичном обсуждении выразили 72,2% респондентов. Такая разница между желаемым и действительным связана с комплексом проблем в организации публичных слушаний: место проведения; продолжительность; время проведения; организация предварительного информирования граждан о предстоящих публичных слушаниях; регламент выступлений участников; критерии отбора заявок от физических и юридических лиц для выступления.

Определенной новизной взаимодействия органов местного самоуправления и населения можно назвать внедрение на сайте Администрации города Екатеринбурга в 2011 году сервиса «Я предлагаю!». Зарегистрированные посетители портала имеют право отправить Администрации свое предложение касательно всех сфер жизнедеятельности местного сообщества, а также проголосовать за понравившееся предложение. За время работы сервиса поступило 570 предложений от жителей города. Из них ответ от официальных лиц получили 12, а одобрение с пометкой «Администрация будет делать» — 8 (Рис. 7). Основная тематика предложений: ремонт дорог и дорожная деятельность (47%); благоустройство общественных мест города (14%); охрана правопорядка (21,3%); сокращение рекламы в городе (наружной, звуковой и т. д.) (5%) и другое (12,7%).

Иногда граждане предлагали сделать то, что уже и так существует в городе или то, что не входит в компетенцию городской Администрации. Администрацией города были приняты меры по реализации предложений, которые получили одобрение. Результат действий Администрации лишь по одному из одобренных предложений был опубликован на Официальном портале Екатеринбурга в новостной ленте 3 августа 2011 года о восстановлении части пандуса на Плотинке,



**Рис. 7.** Диаграмма результатов рассмотрения Администрацией города предложений жителей, направленных через сервис «Я предлагаю!»

уничтоженного неизвестными вандалами. Таким образом, Администрацией города предпринята попытка разграничить работу с разными видами обращений и упростить для местного сообщества и для себя процедуру работы с таким видом обращения как предложение.

При анализе функционирования сервиса «Я предлагаю!» на официальном Информационном портале города было выявлено, что сервис активно использовался жителями города, когда только начал свою работу. Отсутствие обратной связи на предложения привело к снижению уровня активности использования сервиса. В 2014 и 2015 годах от жителей города не поступило ни одного предложения. За 4 года существования сервиса в средствах массовой информации освещен лишь один случай ответных действий Администрации.

К сожалению, приходится констатировать, что органы местного самоуправления Свердловской области в недостаточной степени заинтересованы в развитии территориального общественного самоуправления. Несмотря на существование органов ТОС, они не находят поддержки со стороны органов местного самоуправления и самих жителей города. Так, в Екатеринбурге оказывается финансовая поддержка ТОС через ежегодное выделение субсидий из бюджета города на реализацию социально-значимых инициатив. До 2014 года конкурс проводился только среди органов ТОС, с 2015 года конкурс проводится среди ТОС и НКО, в этом году из 21 проекта только 2 представлены ТОСами. Более 60% респондентов не знают о существовании ТОСов по месту своего жительства. Сейчас в области не более 300 ТОСов, из них половина — в городах Екатеринбург и Нижний Тагил.

Таким образом, в целом население Свердловской области в настоящее время является лишь потенциальным субъектом местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях оно пассивно, инертно. В качестве факторов низкой гражданской активности исследователи можно выделить недоверие к местной власти, низкую оценку деятельности ее органов, специфику восприятия гражданами местного самоуправления и слабую информированность о его сущности и возможности участия в решении вопросов местного значения.

### **Реализация Федерального закона от 03.02.2015 №8-ФЗ**

Во всех муниципальных образованиях Свердловской области сформированы и действуют органы местного самоуправления. В настоящее время вопросы их организации и деятельности должны определяться уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В 2015 году продолжилась работа по законодательному обеспечению реформы местного самоуправления. За время действия закона «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» в него вносились изменения 12 раз, в том числе в течение 2015 года изменения вносились 11 раз.

В связи с принятием Федерального закона от 3 февраля 2015 г. №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон №8-ФЗ), которым вводится новый способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, в статье 5 Закона Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» от 10 октября 2014 года №85-ОЗ изменен порядок избрания глав муниципальных образований.

В соответствии с данным областным законом:

— глава муниципального района, расположенного на территории Свердловской области и характеризующегося высокой степенью концентрации возложенных на такие муниципальные районы государственных полномочий, избирается представительным органом соответствующего муниципального района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию;

— глава сельского поселения, расположенного на территории Свердловской области, избирается одним из следующих способов:

1) избирается на муниципальных выборах и входит в состав представительного органа соответствующего сельского поселения с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя;

2) избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию;

3) избирается представительным органом соответствующего сельского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию;

— глава городского поселения, расположенного на территории Свердловской области, избирается одним из следующих способов:

1) избирается на муниципальных выборах и входит в состав представительного органа соответствующего городского поселения с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя;

2) избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию;

3) избирается представительным органом соответствующего городского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

— глава городского округа, расположенного на территории Свердловской области и характеризующегося высокой степенью концентрации возложенных на такие муниципальные районы государственных полномочий и (или) численностью населения свыше 300 тысяч человек, избирается представительным органом соответствующего городского округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (кроме Нижнего Тагила, Екатеринбурга и ряда ЗАТО).

Глава города Нижний Тагил (второй город Свердловской области) избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию.

Глава муниципального образования «город Екатеринбург», являющегося административным центром Свердловской области, избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования «город Екатеринбург» с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя.

Глава городского округа, расположенного на территории Свердловской области, являющегося закрытым административно-территориальным образованием, избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа соответствующего городского округа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя в следующих городских округах, расположенных на территории Свердловской области:

- 1) городской округ ЗАТО Свободный;
- 2) муниципальное образование «поселок Уральский»;
- 3) Новоуральский городской округ.

Глава городского округа «Город Лесной», являющегося закрытым административно-территориальным образованием, избирается представительным органом этого городского округа из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса.

Таким образом, фактически новый способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (введенный Федеральным законом №8-ФЗ) является основным в Свердловской области способом избрания главы муниципального образования.

К настоящему моменту систему избрания глав изменили 63 муниципальных образования (67% муниципальных образований Свердловской области). К концу 2015 года на модель избрания главы представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, перешло 60 муниципальных образований, в том числе 8 сельских поселений, 5 городских поселений, 4 муниципальных района, 43 городских округа. В течение 2016 года указанный переход продолжался путем внесения соответствующих изменений в Уставы муниципальных образований.

Принятием Закона Свердловской области от 21 декабря 2015 года №164-ОЗ «О сроке полномочий депутатов представительных органов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» Свердловская область реализовала свое правотворческое полномочие, предусмотренное Федеральным законом №131-ФЗ, по установлению срока полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Срок полномочий депутатов представительных органов и членов выборных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, и других выборных должностных лиц местного самоуправления составляет пять лет. Муниципальные образования должны будут установить соответствующие сроки своими уставами в соответствии с этим законом.

Что касается порядка формирования представительных органов, то необходимо отметить, что основным способом формирования является избрание депутатов на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке.

Избрание представительных органов муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области и характеризующихся высокой степенью концентрации возложенных на такие муниципальные районы государственных полномочий, осуществляется на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке, установленном федеральными законами и законом Свердловской области.

### **Вопросы компетенции местного самоуправления. Реализация Федерального закона от 27.05.2014 №136-ФЗ**

В Свердловской области в 2015 году была начата работа по реализации Федерального закона №136-ФЗ. Принят закон от 20 июля 2015 года №85-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере рекламы между органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, и органами государственной власти



Свердловской области», в соответствии с которым полномочия в сфере рекламы, осуществляемые в отношении рекламных конструкций, расположенных в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог федерального, регионального и межмуниципального значения, отнесены к полномочиям органов государственной власти Свердловской области.

Также принят Закон Свердловской области от 20 июля 2015 года №86-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере рекламы между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области», в соответствии с которым полномочия в сфере рекламы, осуществляемые в отношении рекламных конструкций, за исключением рекламных конструкций, расположенных в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог федерального, регионального и межмуниципального значения, отнесены к полномочиям органов государственной власти Свердловской области. Указанные полномочия будут осуществляться Правительством Свердловской области и областным исполнительным органом государственной власти Свердловской области, определенным Правительством Свердловской области, в течение пяти лет — в 2016–2020 годах (Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области).

Осенью 2015 года принят Закон Свердловской области от 12 октября 2015 года №111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области». Данным законом в соответствии с федеральным законодательством между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области перераспределены 6 из 9 полномочий в сфере градостроительной деятельности, предусмотренные Градостроительным кодексом Российской Федерации. Указанные полномочия будут осуществляться Правительством Свердловской области и областным исполнительным органом государственной власти Свердловской области, определенным Правительством Свердловской области, в течение шести лет — в 2016–2021 годах (Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области).

В рамках наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями принят Закон Свердловской области от 20 июля 2015 года №79-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи».

### **Антикризисные меры: муниципальный уровень**

Получение полноценного представления о состоянии местного самоуправления Свердловской области невозможно без анализа социальных и экономических тенденций, на основе анализа статистических показателей.

Анализ территориальной структуры бюджетов муниципальных образований Свердловской области (*Табл. 5*) позволяет сделать вывод о том, что практически вся деловая активность, влияющая на наполняемость местных бюджетов, сконцентрирована в городских округах, обладающих соответствующим потенциалом и конкурентными преимуществами.

Среди городских округов лидером по бюджетным показателям является г. Екатеринбург — 40% доходов (в 2011—33,11% доходов), что объясняется не только концентрацией здесь около трети населения, но и выполнением «столичных» функций. Для сравнения — в Перми концентрация до 60% доходов регионального бюджета, а в Челябинске — до 70%. Тем самым можно утверждать, что для Свердловской области характерно более равномерное распределение бюджета в территориальном аспекте.

Причем Екатеринбург является административным центром не только Свердловской области, но и Уральского федерального округа, что также усиливает его притягательность как делового центра. Вместе с тем — для сравнения — вторым муниципальным образованием области является г. Нижний Тагил с долей доходов в территориальной структуре Свердловской области 6,53% (в 2011 г. — 6,50%).

В целом необходимо сделать вывод о значительной концентрации бюджетных потоков в г. Екатеринбурге (40%), причем для более 95% муниципальных образований доля в структуре доходов муниципальных образований Свердловской области не превышает 2%.

Таблица 5

**Территориальная структура доходов бюджетов  
муниципальных образований Свердловской области в 2015 году**

№	Название МО	Доходы
1	муниципальное образование «город Екатеринбург»	18 261 953
2	город Нижний Тагил	2 976 337
3	Новоуральский городской округ	1 173 508
4	город Каменск-Уральский	1 102 720
5	городской округ Верхняя Пышма	1 059 930
6	Березовский городской округ	913 461
7	городской округ Первоуральск	895 358
8	городской округ «Город Лесной»	795 368
9	Полевской городской округ	716 788
10	Асбестовский городской округ	684 762
11	городской округ Ревда	637 922
12	Серовский городской округ	632 067
13	Сысертский городской округ	601 454
14	Артемовский городской округ	587 538
15	Режевской городской округ	564 189
16	городской округ Сухой Лог	522 048
17	Невьянский городской округ	490 239
18	Талицкий городской округ	485 614
19	Нижнесергинский муниципальный район	485 373
20	Североуральский городской округ	462 626
21	городской округ Красноуфимск	454 491
22	Муниципальное образование город Ирбит	446 279
23	городской округ Заречный	438 030
24	Муниципальное образование город Алапаевск	428 875
25	Тавдинский городской округ	426 433
26	городской округ Краснотурьинск	408 676
27	Белоярский городской округ	405 261
28	Верхнесалдинский городской округ	381 019
29	Качканарский городской округ	362 737
30	городской округ Карпинск	361 811
31	Нижнетуринский городской округ	336 508
32	муниципальное образование Камышловский муниципальный район	333 129
33	Камышловский городской округ	313 597
34	Кировградский городской округ	292 631
35	Муниципальное образование Алапаевское	286 683
36	Ирбитское муниципальное образование	283 469

№	Название МО	Доходы
37	Туринский городской округ	269 319
38	Горноуральский городской округ	260 776
39	Артинский городской округ	258 465
40	Ивдельский городской округ	253 418
41	городской округ Красноуральск	251 306
42	Каменский городской округ	242 833
43	городской округ Богданович	240 180
44	Арамилский городской округ	239 193
45	городской округ Среднеуральск	236 548
46	городской округ Рефтинский	223 101
47	Новолялинский городской округ	221 331
48	Тугулымский городской округ	198 335
49	Шалинский городской округ	198 076
50	Пышминский городской округ	189 622
51	городской округ Верхотурский	188 398
52	Кушвинский городской округ	184 606
53	Байкаловский муниципальный район	181 280
54	городской округ Нижняя Салда	165 321
55	Сосьвинский городской округ	162 877
56	Муниципальное образование Красноуфимский округ	162 592
57	Ачитский городской округ	142 962
58	городской округ Верхний Тагил	139 777
59	городской округ ЗАТО Свободный	135 553
60	Волчанский городской округ	124 194
61	Слободо-Туринский муниципальный район	116 650
62	городской округ Дегтярск	106 449
63	Малышевский городской округ	90 692
64	Бисертский городской округ	88 123
65	Городской округ Верхняя Тура	86 994
66	городской округ Верх-Нейвинский	70 600
67	Гаринский городской округ	64 270
68	городской округ Пелым	57 682
69	городской округ Верхнее Дуброво	45 305
70	Махнёвское муниципальное образование	42 328
71	Таборинский муниципальный район	35 934
72	муниципальное образование «поселок Уральский»	35 122
73	городской округ Староуткинск	23 987
	<b>Итого</b>	<b>45 743 083</b>

В 2016 г. в связи с изменением нормативов изменились и доходы муниципальных образований (Табл. 6). Основные параметры доходов Свердловской области представлены в Табл. 7.

Все муниципальные образования Свердловской области получают финансовую помощь из бюджета Свердловской области. Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Свердловской области в 2016 году — 77 582,7 млн рублей. Наибольшая доля в межбюджетных трансфертах приходится на субвенции (60,4%). Дотации составляют всего 7,5% в общем объеме межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Свердловской области (Рис. 8). Объем передаваемых субвенций в 2016 году — 46,9 млрд рублей (в т. ч. 2,9 млрд рублей — 4 субвенции, обеспечивающие федеральные полномочия; 44 млрд рублей — 13 полномочий регионального уровня).

Наибольший размер субвенций (34,6 млрд рублей) предназначен для обеспечения исполнения полномочий по предоставлению общедоступного и бесплатного образования в муниципальных общеобразо-

Таблица 6

**Изменение доходов областного и местных бюджетов  
Свердловской области в 2016 году в связи с изменением нормативов**

Наименование налога		Распределение доходов в условиях 2015 года млн руб.		Распределение доходов в условиях 2015 года, млн руб.	
		Областной бюджет	Местные бюджеты	Областной бюджет	Местные бюджеты
УСН	нормативы	100%	—	85%	
	доходы на 2016 год	7960	—	6766	1194
НДФЛ	нормативы	70%	30%, в т. ч. 15% — закрепленные БК РФ, 3% — единые по областному закону; 12% — дифференцированные	70%	30%, в т. ч. 15% — закрепленные БК РФ, 1% — единые по областному закону; 14% — дифференцированные
	доходы на 2016 год	56950,4	24300,2, в т. ч. 15% — 12108,2 3% — 2462,2 12% — 9729,7	56950,4	24300,2, в т. ч. 15% — 12108,2 1% — 820,7 (–1641,5) 14% — 11371,2 (+1641,5)
Всего доходов от УСН и НДФЛ		64910,4	24300,2	63716,4	25494,2
Изменение доходов ВСЕГО				–1194	+1194

Таблица 7

Основные параметры доходов Свердловской области в 2016 году

	Консолидированный бюджет, млрд руб.	Областной бюджет, млрд руб.	Местные бюджеты, млрд руб.
Доходы	235,6	189,0	46,6
Налоговые и неналоговые доходы, в т. ч.	210,3	163,7	46,6
Налог на прибыль организаций	49,4	49,4	—
Налог на доходы физических лиц	81,3	57	24,3
Акцизы	17,9	16,8	1,1
УСН	8	6,8	1,2
Налог на имущество организаций	25,9	25,9	—
Безвозмездные поступления	25,3	25,3	
<b>Передано в местные бюджеты межбюджетными трансфертами</b>			<b>77,6</b>
<b>Доходы с учетом перераспределения</b>	<b>235,6</b>	<b>111,4</b>	<b>124,2</b>

вательных организациях и финансовое обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях; на предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях. 8,8 млрд рублей направляются для обеспечения полномочий

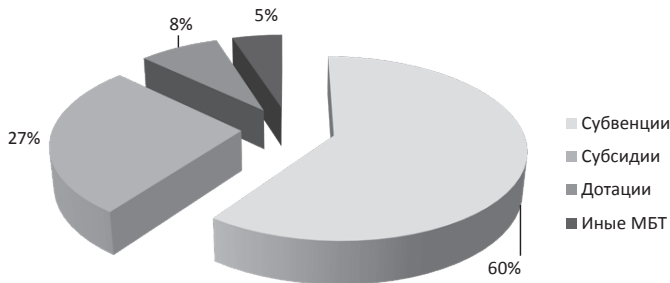


Рис. 8. Структура межбюджетных трансфертов в муниципальные образования Свердловской области

по предоставлению отдельным категориям граждан субсидий и компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

В 2015 году на основе ст. 28 Закона об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов из бюджета Свердловской области предоставлено кредитов в размере 658,1 млн рублей (ставка — 1/100 ставки рефинансирования ЦБ РФ), в том числе 196,3 млн рублей предоставлено на частичное покрытие дефицита местных бюджетов, 461,8 млн рублей — для покрытия временных кассовых разрывов. За 1 полугодие 2016 года предоставлены кредиты на сумму 106,0 млн рублей.

Необходимо отметить, что сложившаяся структура межбюджетных трансфертов не является спецификой именно Свердловской области, а характерна для всех регионов России.

В Свердловской области реализуется комплекс мер, направленных на повышение эффективности межбюджетных отношений:

- разработаны и реализуются комплексные программы развития муниципальных образований: город Нижний Тагил, ГО Верхняя Пышма, Краснотурьинск, Первоуральск, Ревда, Верх-Нейвинский, Кировградский, Березовский, Режевской, Верхотурье, «Комплексное развитие северных территорий»;

- подписаны соглашения о сотрудничестве между Правительством Свердловской области и Госкорпорацией «Росатом» (перечень поручений Президента Российской Федерации от 28.10.2014 №Пр-2514 по вопросам развития ЗАТО и поддержки «атомных» городов);

- разработан проект по созданию в Свердловской области территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах и в закрытых административно-территориальных образованиях (реализация Федерального закона от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»);

- на муниципальном уровне созданы и работают межведомственные комиссии по вопросам укрепления финансовой самостоятельности местного бюджета (*Типовое положение и рекомендации по составу данных комиссий утверждены распоряжением Правительства Свердловской области от 15.10.2012 №2022-РП*), задачей которых является проведение адресной работы с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в муниципальном образовании по вопросам легализации заработной платы, доведения зара-

ботной платы до среднего уровня по виду экономической деятельности, своевременного перечисления, удержанного с работников НДФЛ в бюджет, а также погашения задолженности по налоговым платежам, подлежащим зачислению в местный бюджет;

— с 2014 года введена рейтинговая оценка, разработаны Методика этой оценки, которая доведена до Глав муниципальных образований в Свердловской области письмом Правительства Свердловской области (от 04.04.2014 №01-01-71/6748 и изменения в неё — письмом от 30.04.2015 №01-01-71/7888).

С учетом сложившейся специфики территориальной организации местного самоуправления, экономических связей в Свердловской области можно говорить о трех зонах концентрации населения и экономической активности. Причем наблюдается тенденция к дальнейшему сосредоточению населения и экономической деятельности в этих трех зонах. К их числу относятся: Екатеринбургская и Нижнетагильская агломерации, а также территория Северного управленческого округа. В настоящее время на территории трех указанных зон сосредоточено: 77,1% населения, 87,2% инвестиций в основной капитал, 91,1% промышленного производства области.

Развитие межмуниципального взаимодействия и реализация агломерационного потенциала зон концентрации населения и экономической активности рассматриваются как ключевые факторы социально-экономического развития Свердловской области. В то же время различия в уровнях развития существующих зон концентрации населения и экономической активности требуют выделения приоритетов социально-экономического и пространственно-территориального развития, соответствующих каждой из трех отмеченных территорий.

Екатеринбургская агломерация является моноцентричной агломерацией, объединяющей Екатеринбург с промышленным кольцом городов-спутников. Это четвертая по своим масштабам агломерация России (после Московской, Санкт-Петербургской и Самарско-Тольяттинской). Площадь территории агломерации составляет 13,2 тыс. кв. км, численность постоянного населения — более 2,4 млн человек. В настоящее время она является одной из наиболее развитых региональных агломераций России.

Источниками экономического развития агломерации будет постепенное превращение Екатеринбурга в один из глобальных городов



мира с развитым деловым сектором и финансовой инфраструктурой. Развитие городов-спутников вокруг Екатеринбурга будет ориентировано создание и развитие промышленных площадок (промышленных парков) для размещения современных промышленных предприятий, логистических центров.

Для поддержания географического расширения агломерации необходимо развитие транспортной инфраструктуры внутри агломерации, формирование согласованных планов стратегического развития отдельных муниципалитетов, реализация межмуниципальных проектов (инвестпроектов).

Горнозаводская агломерация имеет менее концентрированный характер. Это связано с меньшим влиянием Нижнего Тагила, являющегося центром агломерации, на экономическое развитие окружающих его городов. Развитие индустриального потенциала посредством создания и развития промышленных парков будет являться основой экономики Горнозаводской агломерации. Реализация проекта развития особой экономической зоны «Титановая долина» является ключевым фактором экономического развития данной агломерации.

Территория Северного управленческого округа является самым небольшим объединением городов, в котором проживает 273 тыс. человек. Удаленность от крупных городов, основных транспортно-логистических коридоров оказывает отрицательное влияние как на экономику, так и на социальную сферу. В результате основными вызовами, стоящими перед агломерацией, являются удержание населения и развитие экономического потенциала. Экономический потенциал развития агломерации лежит в развитии связей с северными территориями, работой на рынке ХМАО. Важным фактором развития будет являться создание территории опережающего развития и индустриальных парков на выделенной территории. Это позволяет придать существенный импульс развитию территории.

Помимо этого, перед каждой территорией концентрации экономической активности стоят схожие вызовы, связанные с построением модели управления агломерационными процессами.

Для стимулирования формирования агломераций необходимо сбалансированное развитие транспортной инфраструктуры, для усиления транспортной связанности территорий существующих и формирующихся агломераций и повышение транспортной мобильности

населения на территории агломераций. Требуется формирование системы взаимодействия муниципалитетов в целях координации вопросов их стратегического развития. Однако, характеризуя межмуниципальное сотрудничество в Свердловской области, можно отметить, что оно находится на начальных этапах своего становления. В настоящее время в Свердловской области действуют две региональные ассоциации муниципальных образований — Совет муниципальных образований Свердловской области и ассоциация «Города Урала».

Для стимулирования формирования агломераций необходимо сбалансированное развитие транспортной инфраструктуры, для усиления транспортной связанности территорий существующих и формирующихся агломераций и повышения транспортной мобильности населения на территории агломераций требуется формирование системы взаимодействия муниципалитетов в целях координации вопросов их стратегического развития.

На выделенных территориях концентрации экономической активности расположен ряд моногородов. Включение данных муниципалитетов, развитие их связей с другими городами должно быть приоритетным направлением развития агломерационного процесса.

Для формирования и развития агломераций на территории Свердловской области необходимо:

- формирование системы размещения приоритетных зон ускоренного развития на территории области на основе территориальных приоритетов социально-экономического развития;
- стимулирование создания и развития индустриальных парков за счет финансовой, административной и консультационной поддержки управляющих компаний, резидентов промышленных площадок;
- формирование системы привлечения и поддержки размещения резидентов на территории создаваемых индустриальных площадок, включающей проведение маркетингового анализа перспективных рынков для размещения на территории области;
- активизация привлечения частных инвестиций в промышленные объекты на территории создаваемых зон ускоренного развития (территории опережающего развития, ОЭЗ, индустриальных парков);
- поддержка реализации планов развития объектов инвестиционной промышленной инфраструктуры: ОЭЗ, промышленные индустриальные парки;

- поддержка создания единого экономического пространства между скоплениями городских поселений на территории области, реализация существующего потенциала (агломерационного) межмуниципального взаимодействия;

- создание системы координации деятельности отдельных муниципальных образований, взаимоувязки планов их развития;

- формирование комплексных планов развития территорий концентрации экономической активности для обеспечения сбалансированного социально-экономического развития.

Значительная территориальная дифференциация муниципальных образований Свердловской области обусловила разработку в 2016 году Правительством Свердловской области проекта «Уральское созвездие», направленного на создание и развитие хозяйственной кооперации в промышленности, АПК, культурных обменах, в социальной сфере, системах безопасности различных муниципальных образований Свердловской области с соседними регионами — Пермским краем, Челябинской и Курганской области, ХМАО и ЯНАО.

### **Взаимоотношения с органами государственной власти**

В Свердловской области используются разнообразные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе:

- ежегодное обсуждение в разных форматах подходов к формированию бюджетов муниципальных образований;

- ежегодные согласительные процедуры с органами местного самоуправления с участием депутатов областного Законодательного Собрания (в 2015 году — 6 заседаний, рассмотрены предложения 66 МО);

- временные согласительные комиссии Законодательного Собрания по проекту областного бюджета: 9 рабочих групп и 4 заседания комиссии;

- еженедельно проводимые Председателем областного Правительства приемы глав муниципальных образований;

- межведомственная рабочая группа по повышению эффективности управления государственными и муниципальными финансами (в 2014–2015 годах — 53 заседания);

- межведомственная рабочая группа по контролю за ходом погашения кредиторской задолженности муниципальных образований: рассмотрено 7 МО;

- «Школа мэров» — проект непрерывного дополнительного образования муниципальных управленцев;

- ежегодный всероссийский семинар «Уральские встречи».

В 2015 году в рамках взаимодействия Законодательного Собрания и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, проведены следующие мероприятия:

1. Два заседания Совета представительных органов муниципальных образований Свердловской области — 22 апреля и 1 июля 2015 года.

2. Два заседания Президиума Совета представительных органов муниципальных образований Свердловской области — 26 мая и 24 ноября 2015 года.

В апреле 2015 года Законодательным Собранием подведены итоги конкурса представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, посвященного Дню местного самоуправления. Всего в конкурсе приняли участие 55 муниципальных образований, в том числе 44 городских округа, 4 муниципальных района, 2 городских и 5 сельских поселений, 43 депутата представительных органов и 17 муниципальных служащих, обеспечивающих деятельность представительных органов.

Также проведен 1 семинар для специалистов, обеспечивающих деятельность представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области. В семинаре приняли участие 74 человека из 67 муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области.

### **Основные вызовы и риски местного самоуправления в регионе**

Серьезность описанных территориальных диспропорций, характерных для Свердловской области, позволяет говорить о необходимости развития не только малых городов (моногородов) Свердловской области, но и о полномасштабном освоении всей территории Сверд-

ловской области, создании новых точек роста на территории муниципальных образований. В целях более территориально сбалансированного развития Свердловской области необходимо сформировать как минимум еще 2 города масштаба Нижнего Тагила. Например, это может быть Северная агломерация (Североуральск, Карпинск, Волчанск) в связи с возможностями открытия транспортного коридора в сторону северных регионов страны, а также и Тавда — для стимулирования роста восточных территорий области, что в перспективе позволит сгладить складывающиеся диспропорции. Однако препятствием для развития агломерационных процессов является достаточно невысокий уровень развития межмуниципального сотрудничества как внутри Свердловской области, так и в Уральском макрорегионе в целом.

Риски для местного самоуправления в регионе связаны и с низким уровнем гражданского участия населения в решении вопросов местного значения. В Свердловской области существует практика участия населения в осуществлении местного самоуправления через следующие формы: публичные слушания, обращения граждан, опросы граждан и территориальное общественное самоуправление. Проведенные социологические исследования показывают, что «между населением и органами местного самоуправления при решении вопросов местного значения есть контакт». Однако участие граждан в местном самоуправлении не является регулярным, а скорее происходит «от случая к случаю» в критических (проблемных) ситуациях.

В результате проведенного социологического исследования был выявлен ряд проблем — низкий уровень информированности населения о формах участия в местном самоуправлении, отсутствие обратной связи со стороны администраций городов при работе с предложениями граждан, проблемы, связанные с организацией и проведением публичных слушаний, недостаточная заинтересованность органов местного самоуправления в развитии территориального общественно-го самоуправления.

В Свердловской области в 2015–2016 гг. накоплена практика реализации федеральных законов №136-ФЗ и №8-ФЗ. Органами государственной власти Свердловской области перераспределены 6 из 9 полномочий в сфере градостроительной деятельности, полномочия в сфере рекламы, осуществляемые в отношении рекламных конструк-

ций в городе Екатеринбурге. «Изъятие» полномочий пока затронуло в основном административный центр Свердловской области.

Новый способ избрания главы муниципального образования представителем органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (введенный Федеральным законом №8-ФЗ), является основным в Свердловской области способом избрания главы муниципального образования городских округов и муниципальных районов, за исключением Екатеринбурга, Нижнего Тагила и ряда ЗАТО.

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВО ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ

*Карцев Борис Владимирович, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Владимирского филиала РАНХиГС, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Владимирской области»*

*Илларионов Александр Ефимович, кандидат экономических наук, доцент, зам. директора Владимирского филиала РАНХиГС*

### Введение

Состояние местного самоуправления в регионе напрямую зависит от условий и эффективности решения вопросов местного значения по достижению целей муниципального управления. Количество вопросов местного значения для всех муниципальных образований, кроме сельских поселений, составляет более 40 вопросов плюс 9 вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, и 10 полномочий, по существу являющихся теми же вопросами.

Итого около 60 задач должно решаться на местном уровне. А если проанализировать их содержание, то в каждом вопросе выделяется несколько подвопросов, что приближает обязательства органов местного самоуправления уже к сотне. И это только по одному Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме этого базового закона о местном самоуправлении ещё более 200 федеральных законов и кодексов определяют обязательства органов местного самоуправления по решению задач на местном уровне.

В итоге собирается целое дерево проблем, требующих обязательного решения. А современные вызовы внешней и внутренней среды муниципального образования значительно усиливают существующие риски и провоцируют появление новых.

### **Основные вызовы и риски местного самоуправления**

Основными рисками, которым подвержено местное самоуправление по решению вопросов местного значения, в текущем периоде являются:

- Риски потери самодостаточности и самофинансирования.
- Риски, связанные с уменьшением объёма оказываемых услуг в здравоохранении и образовании и со снижением их качества.
- Риски, связанные с работой управляющих компаний муниципального образования.

#### *Риски потери самодостаточности и самофинансирования*

Они проявляются в следующих аспектах:

- А. Уменьшение налоговых поступлений в местный бюджет.
- Б. Затруднение организации работы по решению вопросов местного значения из-за несбалансированного установления местных, региональных налогов.
- В. Постоянно увеличивающийся разрыв между необходимыми расходами местного бюджета для нормального решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий и фактически принятыми расходами бюджета.
- Г. Определённая недоступность (высокие барьеры) вхождения муниципальных образований в федеральные и региональные целевые программы.
- Д. Неопределённость внешней среды, невозможность разрабатывать долгосрочные планы социально-экономического развития, риски отсутствия долгосрочного планирования.
- Е. Снижение инвестиционной привлекательности муниципальных образований.



*А. Уменьшение налоговых поступлений в местный бюджет*

В пилотном муниципальном образовании районного уровня общий объем налоговых доходов в общем объеме бюджета района составил 21,6%, в том числе:

- налог на доходы физических лиц — 15,8%;
- налоги на совокупный доход — 4,3%;
- налоги на товары, работы и услуги, реализуемые на территории РФ — 0,9%;
- государственная пошлина — 0,6%.

Эти пропорции характерны для всех муниципальных районов и городских округов. В «лучшем» муниципальном образовании доля собственных доходов составляет 51%.

*Б. Затруднение организации работы по решению вопросов местного значения из-за несбалансированного установления местных, региональных налогов*

Это можно установить на примере городского округа Ковров. В 2015 году из уплаченных налогоплательщиками города 10 185,5 млн руб. налогов в городской бюджет отчислено лишь 852,8 млн руб. (8,4%). Отчисления в федеральный бюджет составили 3 053,8 млн руб. (30,0%), в областной — 6 278,9 млн руб. (61,6%). При этом ситуация ухудшается в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот, установленных федеральным законодательством. Так, сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением федеральных льгот, по земельному налогу составила 789 тыс. рублей (2014 год), по налогу на имущество — 9 447 тыс. рублей при сумме начисленного налога — 15 606 тыс. рублей.

Отсутствие четкой, научно обоснованной классификации доходов бюджетов приводит к неопределенности в методах разграничения обязательных платежей между бюджетами всех уровней бюджетной системы с учетом характерных для каждого уровня власти разных объемов полномочий по управлению налоговыми моделями.

*В. Постоянно увеличивающийся разрыв между необходимыми расходами местного бюджета для нормального решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий и фактически принятыми расходами бюджета*

В исследуемых муниципальных образованиях местные бюджеты для нормального решения вопросов местного значения (100%) имеют

только от 60% до 74% ресурсов от требуемых для нормального их решения.

*Г. Определённая недоступность (высокие барьеры) вхождения муниципальных образований в федеральные и региональные целевые программы*

Областное законодательство предусматривает разный подход к муниципальным образованиям для участия в областных программах. Для территорий, имеющих низкий уровень дотаций из областного бюджета, софинансирование составляет до 50%, а для высокودотационных — 5%. В результате такой региональной политики муниципальные образования вынуждены отказываться от участия в большинстве областных программ, в то же время территории, не имеющие собственных доходов, в них участвуют. При этом указывается на «нежелание» муниципалитета участвовать в региональных программах, не берется во внимание реальное отсутствие необходимых финансовых средств.

*Д. Неопределённость внешней среды, невозможность разрабатывать долгосрочные планы социально-экономического развития, риски отсутствия долгосрочного планирования*

Утверждённых стратегий в городских округах нет. Утверждена только одна стратегия Юрьев-Польского района. Отсутствие долгосрочного планирования снижает эффективность и системность муниципального управления.

*Е. Снижение инвестиционной привлекательности муниципальных образований:*

- отсутствие на территории муниципальных образований свободных земельных участков, обеспеченных инфраструктурой, необходимой для реализации проектов;
- низкая платежеспособность предприятий города, влекущая неспособность соинвестировать развитие проектов;
- нехватка квалифицированных кадров в связи с оттоком рабочей силы в соседние регионы.

Кроме этого, основным препятствием привлечения внешних инвестиций в муниципальное образование является отсутствие собственных средств для обустройства необходимых инженерных коммуникаций на инвестиционных площадках муниципалитета и для поддержания нормативного содержания дорог.

*Риски, связанные с уменьшением объёма оказываемых услуг в здравоохранении и образовании и со снижением их качества*

— Недостаточность финансирования расходов на учебный процесс в образовательных учреждениях с учетом перехода на ФГОС.

— Низкий уровень заработной платы медицинских работников государственных учреждений здравоохранения, осуществляющих медицинское обслуживание детей в муниципальных образовательных учреждениях.

— Не урегулированы вопросы взаимодействия с учреждениями здравоохранения в рамках осуществления охраны здоровья обучающихся. В части осуществления контроля за работой медицинского работника в образовательной организации: со стороны органов здравоохранения контроль не осуществляется, со стороны образовательной организации — не предусмотрен.

— Проблемы проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

— Старение кадрового корпуса, отток высококвалифицированных специалистов, нежелание выпускников вузов строить свою профессиональную карьеру в системе образования, рост вакантных должностей и перегрузки педагогических работников.

— Устаревшая материально-техническая база образовательных организаций.

— Большой износ зданий и сооружений, инвентаря и оборудования образовательных организаций.

— Недостаточное бюджетное финансирование образовательных организаций при одновременном ужесточении требований действующего законодательства (по безопасности участников образовательного процесса, созданию доступной среды, информатизация образования, введение ФГОС и т. п.)

*Риски, связанные с работой управляющих компаний муниципального образования*

— Утверждение на общем собрании собственников жилья размера денежного сбора на содержание общедомового имущества в много-

квартирных домах, в результате чего отсутствует финансовая возможность в полной мере обеспечивать выполнение работ и услуг (тариф не увеличивался 3 года).

— Отсутствие реальных рычагов воздействия на жителей, производящих самовольные подключения к сетям электроснабжения, помимо приборов учета, и не подающих сведения о реальном количестве проживающих.

— Ветхое состояние центральных сетей водоотведения.

— Значительный размер задолженности жителей за услуги по управлению и содержанию общего имущества в многоквартирных домах и малоэффективная работа подразделения судебных приставов-исполнителей по исполнению судебных решений о взыскании задолженности.

— Отказ управляющих организаций от жилого фонда, имеющего большой износ.

— Нет единых зон ответственности УК, дома распределены в различных районах города.

— Нет единого понятия целей и задач, в том числе по содержанию и обслуживанию мест общего пользования (МОП) и заключению договоров с ресурсоснабжающими организациями.

### **Местное самоуправление в фокусе региональных и местных социологических исследований**

При подготовке доклада о состоянии местного самоуправления во Владимирской области были использованы материалы собственных социологических исследований, а также материалы социологического опроса Владимирского вольного общества.

Собственный вопросник (анкета) был разослан во все муниципальные образования Владимирской области (сплошное наблюдение). Обобщение было осуществлено в рамках существующих палат Ассоциации «Совет муниципальных образований Владимирской области»: по городским округам, муниципальным районам, сельским и городским поселениям.

Актуализация проблем жизнедеятельности городских округов, муниципальных районов, сельских и городских поселений была проведена исходя из следующих ключевых сфер муниципального образования:

— Уровень самодостаточности и доля финансовой независимости

- Перечень налоговых поступлений в бюджет муниципального образования за 2015 год (по степени убывания суммы). Их доля (%) в общей сумме доходов бюджета.
- Каковы, на Ваш взгляд, основные противоречия в установлении местных, региональных и федеральных налогов и какие Вы видите пути их разрешения?
- Какова разница между необходимыми расходами местного бюджета для нормального функционирования муниципального образования в пересчёте на год для решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий и фактически принятыми расходами бюджета на 2016 год? (абсолютное значение и процент принятых расходов в общей сумме необходимых).
- Основные проблемы по вхождению муниципального образования в федеральные целевые программы, региональные целевые программы.
- Имеется ли в муниципальном образовании перспективный план (стратегия) социально-экономического развития (на 5–10 лет)? Если нет, то по какой причине.
- Основные препятствия привлечения внешних инвестиций в муниципальное образование.

— Проблемы здравоохранения и образования

— Жилищно-коммунальная сфера

- Основные проблемы, связанные с работой управляющих компаний вашего муниципального образования.
- Сколько раз муниципальное образование участвовало в программах Фонда содействия реформированию ЖКХ (объекты инвестирования, сумма)?
- Динамика тарифов по содержанию дома, газоснабжению, теплоснабжению, водоснабжению, водоотведению, вывозке ТБО. Болевые точки реализации.
- Три важнейших текущих проблемы жилищно-коммунальной сферы.

— Проблемы новой «двуглавой» системы должностных лиц местного самоуправления

Результаты выборочного социологического опроса Владимирского вольного общества дополнили и уточнили «болевые» точки текущего состояния местного самоуправления во Владимирской области.

Тема опроса — «Осведомленность граждан о структуре и деятельности органов местного самоуправления и отношении к путям их формирования» — показала, что чем более простой является схема организации местного самоуправления, тем выше осведомленность граждан о ее строении.

Важнейшим результатом опроса стал также факт, что население ассоциирует реальную власть не с главами, возглавляющими местные советы, а с главами администраций (сити-менеджерами).

Таким образом, можно говорить о том, что рядовой гражданин Владимирской области связывает местное самоуправление с деятельностью прежде всего местных администраций и их глав вне зависимости от формы их назначения/избрания. Одновременно, чем проще «формула власти» на муниципальном уровне, тем выше доверие к ней со стороны респондентов.

При этом жители Владимирской области стремятся к прямому и непосредственному (без посредничества партий) участию в избрании глав муниципальных образований. Данная тенденция коррелирует не с существующей моделью местного самоуправления, а с размерами населенного пункта, в котором проводился опрос.

### **Гражданское участие и общественный контроль за местным самоуправлением**

Для плодотворного взаимодействия между органами местного самоуправления и институтами гражданского общества необходимо наличие четко отлаженных механизмов. В качестве примеров эффективных моделей взаимодействия общественных организаций и местного самоуправления во Владимирской области можно привести следующие.

— Участие населения в процессе принятия решений. Общественный контроль за их исполнением достигается через использование таких процедур, как:

— открытые встречи с гражданами по вопросам местного развития;

- общественные слушания, в том числе бюджетные слушания, слушания по вопросам принятия градостроительных решений и другим проблемам;
- общественные экспертизы, например экологические или тендерные экспертизы местных социально-экономических программ;
- участие в тарифных комиссиях, обеспечивающих контроль за деятельностью локальных монополий, и в других комиссиях;
- совместные рабочие группы по отдельным вопросам;
- регулярно действующие круглые столы, общественные советы;
- организация попечительских и наблюдательных советов при государственных и муниципальных учреждениях;
- развитие сети гражданских правовых консультаций, обеспечение свободы доступа граждан к информации и так далее.
- Продвижение новых социальных технологий, наиболее перспективных способов, методик и практических разработок, созданных и апробированных в НКО. Данный механизм предполагает обладание знанием и практическим опытом решения тех или иных социальных проблем, их презентацию через собственную издательскую деятельность, средства массовой информации и другие методы работы:
  - подбор и анализ конкретных ситуаций;
  - описание методик работы;
  - разработка обучающих программ;
  - проведение тренингов, образовательных курсов, стажировок и другие методы.
- Участие общественности в решении социальных проблем на местном уровне. Взаимодействие местной власти и общественности для решения социальных проблем осуществляется путем финансирования и другой поддержки деятельности общественных организаций из средств бюджета муниципального образования. Для распределения этих средств наиболее эффективно использовать механизм конкурсного финансирования. Во Владимирской области это:
  - поддержка проектов (бюджетное финансирование негосударственных учреждений, например, в форме целевого финансирования отдельных общественно полезных инициатив и программ);

- размещение муниципального заказа, в том числе и социального (через заключение возмездного договора между органом местного самоуправления и исполнителем, физическим или юридическим лицом на осуществление определенной деятельности, услуг в соответствии со сформулированным техническим заданием).
  - Советы территориального общественного самоуправления.
- Такие советы являются объединениями жителей небольшой территории муниципального образования, как правило, микрорайона. Создаваемые по инициативе самих жителей, они занимаются решением самых различных проблем конкретной территории — от благоустройства и охраны общественного порядка до организации помощи жителям пожилого возраста. Кроме того, советы служат посредником в обеспечении связи между населением и городскими и районными администрациями. Ресурсами для их деятельности являются средства местных бюджетов, выделяемые советам городскими администрациями для осуществления ряда функций по работе на территории (благоустройство и т. п.), благотворительные пожертвования местного бизнеса, гранты, волонтерский труд жителей и так далее.

Примерами эффективного взаимодействия общественных организаций и местного самоуправления, в частности, являются:

- Укрепление существующих и создание новых институциональных форм организации местного сообщества, планирования социально-экономического развития и принятия решений на местном уровне и осуществления общественного контроля за их исполнением (советы территориального общественного самоуправления, городские благотворительные фонды, агентства экономического развития, институт старост и др.).
- В социальной сфере — продвижение наиболее перспективных способов, методик и практических разработок, созданных и апробированных в общественных организациях; участие общественности в решении социальных проблем на местном уровне (поддержка социальных проектов и размещение социального муниципального заказа).
- Участие общественности в достижении более эффективной формы организации жилищно-коммунального сектора по не-



скольким направлениям: усиление процессов самоорганизации населения по месту жительства через объединения собственников и нанимателей жилищного фонда; защита прав потребителей жилищно-коммунальных услуг; общественный контроль над естественными локальными монополиями — поставщиками коммунальных услуг.

— В сфере градорегулирования и землепользования — участие общественных организаций в подготовке правил землепользования и застройки в формах общественных слушаний, обсуждений в СМИ и прочее.

— Одной из эффективных форм практической реализации идеи взаимодействия между органами местного самоуправления и институтами гражданского общества является планирование социально-экономического развития на местном уровне, разработка и реализация программ местного развития.

### **Мониторинг реализации федеральных законов №136-ФЗ и №8-ФЗ: региональные особенности**

Во Владимирской области принята система органов местного самоуправления с главой муниципального образования и назначаемым главой администрации («сити-менеджером») — «двуглавая» система. В городах Гусь-Хрустальном, Муроме, Коврове глава муниципального образования выбирается на муниципальных выборах и возглавляет администрацию.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава местной администрации обладает особым публично-правовым статусом; подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования.

С другой стороны, глава местной администрации, назначенный на должность на основе контракта, в силу Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» является муниципальным служащим и, как муниципальный служащий, подконтролен представителю нанимателя (то есть одному человеку), которым в данном случае является глава муниципального образования.

В связи с тем что у главы муниципального образования отсутствуют исполнительные полномочия, полномочия по обеспечению выполнения законов, исполняющие функции по обеспечению прав и законных интересов жителей, а также функции контроля, расходы на содержание высшего должностного лица муниципального образования являются необоснованными (в случае, если он работает на освоенной основе).

Решение вопросов местного значения при «двуглавой» системе местного самоуправления возлагается на выбранного на конкурсной основе главу администрации, то есть фактически управляет муниципальным образованием глава администрации. Новая система лишила население возможности ВЫБИРАТЬ, поэтому доверие к лицам, пришедшим управлять ниже, чем к выбранным.

Населению трудно определить, чья власть в муниципальном образовании важнее — главы муниципального образования или главы администрации муниципального образования, поэтому в представительный орган власти начинает поступать большое число обращений, которые касаются решения вопросов местного значения. При «одноглавой» системе идёт чёткое разграничение представительной и исполнительной власти.

При «двуглавой» системе более явно прослеживается вертикаль власти (что, вероятнее всего, более важно в нынешней политической и экономической ситуации), однако демократические начала, самостоятельность власти на местах утрачиваются.

«Двойная» власть может породить политические, управленческие, бюджетные конфликты.

Отсутствие четко законодательно установленных зон ответственности за состояние (социальное, экономическое, политическое и т.д.) муниципального образования между главой и «сити-менеджером», отсутствие правового регулирования властных полномочий главы муниципального образования как самостоятельного органа местного самоуправления по контролю за деятельностью «сити-менеджера», утрата реальных полномочий по руководству муниципальным образованием главой в связи с переходом рычагов управления к «сити-менеджеру», осуществляющему исполнительно-распорядительные полномочия, в совокупности усиливают вероятность возникновения конфликта между главой местной администрации и главой муниципального образования.

### **Антикризисные меры: муниципальный уровень**

Основным признаком кризиса является угроза целям и ценностям муниципального образования. Цели муниципального образования — это конечные результаты решения вопросов местного значения. Поэтому антикризисные меры формируются в направлении предотвращения и недопустимости прекращения оказания муниципальных услуг населению.

В настоящий момент это целый блок антикризисных мер по преодолению кризисных явлений и уменьшению негативных последствий:

- Инициативы по бюджетно-налоговому регулированию:
  - Установить норматив отчислений от налога на имущество организаций в бюджет муниципального образования в размере 50%.
  - Закрепить за муниципальным образованием транспортный налог с физических лиц.
  - Закрепить за городскими округами налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 15%, установленных для муниципальных районов.
  - Пересмотреть порядок распределения акцизов на нефтепродукты (на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей с учетом количества транспортных средств в муниципальном образовании, интенсивности использования дорожной сети, видов покрытий автомобильных дорог в порядке, определяемом законом субъекта РФ).
  - Разработать предложения по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части предоставления льгот по местным налогам.
  - Ввести механизм перераспределения налоговых поступлений от НДС по регионам между субъектами по аналогии с порядком, установленным на территории субъектов. Разработка такого механизма позволит перенаправить поток налоговых платежей по НДС на территории постоянного проживания налогоплательщиков и их семей.
- Гарантированное участие в федеральных и региональных программах:

Радикальное решение кризисных проблем муниципальных образований возможно посредством исполнения мероприятий федеральных целевых программы.

Увеличение процента финансирования хода реализации программ за счет средств федерального, регионального бюджетов способствует снижению финансовой нагрузки на местные бюджеты, что, в свою очередь, влечет за собой более активное участие муниципалитетов в целевых программах.

На наш взгляд, необходимо обратить внимание на два ключевых момента, которые позволят решить проблемы муниципалитетов по вхождению в целевые программы:

- снижение доли участия муниципалитета в финансировании целевых программ;

- возможность отдавать приоритет муниципальным образованиям, которые раньше успешно принимали участие в федеральных и государственных целевых программах иного направления. Например, при включении муниципалитетов в программы по строительству дорог, инженерных коммуникаций и т. д. принимать во внимание успешные результаты участия в программах иной тематики, то есть учитывать положительный опыт работы муниципалитета в целом.

### **Особенности осуществления местного самоуправления на отдельных территориях.**

#### **Общее и особенное в положении дел сельских поселений**

##### **— Управление земельными ресурсами**

Распоряжение земельными участками должно осуществляется в связке «район — поселение», район — техническую часть, поселения реально на земле.

Плата за аренду земельных участков по нормативу 100% зачисляется в бюджет районов. Это не интересно и не выгодно сельским поселениям. Заниматься не востребованными долями не имеет смысла, если нет «рынка сбыта», нужно делать под кого-то, под производство.

##### **— Земли сельхозназначения**

Здесь очень актуально стоят вопросы обеспечения пожарной безопасности, целевого использования и невозможность привлечь к ответственности из-за налоговых каникул.

— Вопрос взаимодействия и разделения полномочий района и поселений

Отсутствие системной работы по решению вопросов местного значения: в ряде случаев работа районного и поселенческого уровня ведётся независимо друг от друга без единого подхода к эффективному управлению, поселения реально должны быть составной и неотделимой частью района.

— Пожарная безопасность

Невозможно за счет сельских поселений обеспечивать пожарную безопасность в лесу и на полях сельскохозяйственного назначения, нехватка людских и материальных ресурсов, опасность критических ситуаций, в которых глава поселения остаётся один на один со стихией.

— Дорожная деятельность и уличное освещение дорог

Финансирование уличного освещения дорог должно производиться собственниками этих дорог.

— Благоустройство и вывозка мусора

Расчет бюджетной обеспеченности поселений в основном строится на количестве постоянно проживающих граждан, однако в летний период происходит наплыв дачного населения, которое порождает ряд проблем:

- увеличение мусора в разы, в т. ч. строительного;
- все хотят благоустройство в своих деревнях, а в поселении средств нет, происходит увеличение жалоб всех категорий проживающих.

— Проблема налогов и учета населения

В настоящее время поселения отстранены от исполнения полномочий по регистрационному учету. Однако работу с недоимкой по налогам и сборам, сверкой земельных участков и пр. необходимо вести. А необходимая информация отдалена территориально и по времени.

При расчете бюджетной обеспеченности сельских поселений необходимо учитывать фактическое проживание населения.

В текущем периоде 2016 года при изменении сроков оплаты имущественных налогов физических лиц на 1 декабря реально возрастают риски увеличения недоимки со стороны населения, проживающего в основном в летний период времени (дачники).

## Заключение

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что в прошедшем и текущем периодах на всех уровнях наблюдалась определённая координация взаимодействия всех муниципальных образований Владимирской области.

Прежде всего это такие институты координации, как Комитет по взаимодействию с органами местного самоуправления, государственной власти и институтами гражданского общества администрации Владимирской области, Ассоциация «Совет муниципальных образований Владимирской области» и другие организации.

Осуществлялась подготовка проектов планов работ и программ деятельности муниципальных образований, предоставлялась информация о деятельности органов местного самоуправления.

Проблема финансового обеспечения, финансовой самодостаточности является ключевой по улучшению состояния местного самоуправления во Владимирской области.

Практически все мероприятия в той или иной степени «работали» на увеличение доходов бюджетов или на экономию расходов.

Другим, не менее важным, направлением работы являются вопросы **обеспечения кадрами** муниципальных образований.

Успешно завершена областная программа развития муниципальной службы во Владимирской области на 2009–2011 годы. По этой программе практически все работники муниципалитетов имели возможность пройти переподготовку или повышение квалификации (почти 4 тысячи человек).

Администрация области приняла новую программу развития муниципальной службы на 2014–2018 годы. Согласно этой программе, за эти годы пройдут обучение 3000 муниципальных служащих (в том числе профессиональную переподготовку пройдут 294 муниципальных служащих).

Очень полезным начинанием с точки зрения изучения лучших практик в прошедшем периоде были организованные обмены делегациями нашей области с Ярославской и Ивановской областями. Но что ожидает обученных работников?

Сегодня численность специалистов старшей и младшей групп должностей муниципальной службы в администрациях муниципаль-

ных образований составляет более 50%, а зарплата у них от 8 до 18 тысяч рублей (по различным уровням муниципальных образований).

Найти грамотного специалиста на эти должности, в соответствии с требованиями, в настоящее время практически нереально.

Необходимо разработать и принять на федеральном уровне нормативно закреплённый подход к методике подсчета численности муниципальных служащих, определяя ее в соответствии не только с процентом от общих расходов местного бюджета, но и с объемом полномочий органов местного самоуправления, социально-экономическими и градостроительными особенностями территории муниципальных образований.

Также необходимо законодательно установить периодическую (ежегодную) индексацию должностных окладов муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими, в соответствии с установленным индексом потребительских цен.

Кроме этого, **понижающим фактором интереса к муниципальной** службе является значительное различие в социальных статусах и объемах социальных гарантий для муниципальных и государственных служащих — отсюда существенная разница и в размере пенсии за выслугу лет.

Выборные должностные лица муниципальных образований после окончания срока полномочий практически выброшены «на улицу». Защищая интересы государства, они много раз входят в конфликт с жителями и организациями, и потом могут остаться один на один с дальнейшим трудоустройством.

Таким образом, решая вышеперечисленные задачи, преодолевая существующие ограничения, муниципальные образования подошли к сегодняшнему дню. Необходимо в новых условиях сделать перезагрузку **отношений** всех участников местного самоуправления для более результативной работы.

## **Доклад о состоянии местного самоуправления в Нижегородской области**

*Лаврентьев Александр Рудольфович — кандидат юридических наук, доцент директор научно-образовательного центра обмена лучшими практиками государственного управления и формирования инвестиционного климата в субъектах Приволжского федерального округа Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС*

*Калянова Юлия Геннадьевна — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС, консультант аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по вопросам государственной власти области и местного самоуправления*

### **Территориальная организация местного самоуправления в Нижегородской области**

Территориальная организация местного самоуправления в Нижегородской области определяется в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Нижегородской области от 16.11.2003 №184-З «Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области».

По состоянию на 1 сентября 2016 года в Нижегородской области насчитывается 459 административно-территориальных образований, включающих 4843 населенных пунктов: городов областного значе-



ния — 12, районов области — 40, районов города Нижний Новгород — 8, городов районного значения — 16, рабочих поселков — 51, курортных поселков — 1, сельсоветов — 331. Названные данные несколько расходятся со сведениями федеральной базы данных ([http://www.oktmo.ru/analytics\\_localitybysubjects/](http://www.oktmo.ru/analytics_localitybysubjects/)), согласно которой по числу населенных пунктов Нижегородская область на 7 месте из всех 85 субъектов Российской Федерации (после Тверской, Псковской, Вологодской, Ярославской, Московской и Смоленской областей), на ее территории расположено 4.852 населенных пункта. Количество населенных пунктов каждого типа (по состоянию на 29.08.2016): 3.328 деревень, 947 сел, 447 поселков, 59 рабочих поселков, 28 городов, 21 починок, 13 поселков при станции (поселок станции), 2 слободы, 2 кордона, 1 выселок и 1 курортный поселок.

Реформа территориальной организации местного самоуправления, предусмотренная Федеральным законом №131-ФЗ, первоначально привела к незначительному, но росту числа муниципальных образований: по состоянию на 1 января 2009 года — их было образовано 662: 4 городских округа (в том числе — 1 закрытое административно-территориальное образование «город Саров»), 49 муниципальных районов, 531 сельское и 78 городских поселений. Однако начиная с лета 2009 года и по настоящее время идет процесс преобразования муниципальных образований: вначале были укрупнены сельские поселения путем объединения (так, к концу 2009 года вместо 531 «осталось» 330 сельских поселений), а теперь идет процесс преобразования муниципальных районов в городские округа (уже преобразованы Борский, Семеновский, Выксунский, Шахунский, Первомайский, Сокольский, Навашинский, Чкаловский и Кулебакский районы).

По состоянию на 1 сентября 2016 года в Нижегородской области сформировано 389 муниципальных образований: 13 городских округов, 39 муниципальных районов, 283 сельских и 54 городских поселения.

Следует отметить, что не все административно-территориальные образования имеют статус муниципального образования. Таковыми не являются 70 образований: 1 — Сокольский район, 8 районов города Нижний Новгород, 1 курортный поселок Зеленый Город, 12 рабочих поселков (Ближне-Песочное, Досчатое, Виля, Шиморское — городской округ город Выкса; Гавриловка Горбатовка, Желнино — городской округ город Дзержинск; Велетьма, Гремячево — городской округ

город Кулебаки; р. п. Сухобезводное — городской округ Семеновский; Вахтан, Сява — городской округ город Шахунья) и 48 сельсоветов (входящие в состав городских округов Сокольский — 3, Бор — 8, Выкса — 2, Дзержинск — 2, Кулебаки — 4, Навашино — 4, Семеновский — 11, Чкаловск — 8, Шахунья — 5, 1 — Березовопойменский сельсовет Московского района города Нижний Новгород).

Анализируя количественный состав муниципальных образований Нижегородской области, можно сделать вывод, что наибольшими по количеству входящих в состав района городских и сельских поселений являются Уренский (15 поселений), Кстовский (14 поселений) и Арзамасский (13 поселений) муниципальные районы, наименьшими — Большемурашкинский (4), Княгининский и Тонкинский муниципальные районы (по 5 поселений).

При этом городских поселений больше всего в Володарском районе (7), Балахнинском и Павловском районах (по 4).

В 8 муниципальных районах городских поселений нет вообще (Большеболдинский, Вадский, Гагинский, Дивеевский, Краснооктябрьский, Починковский, Сеченовский, Спасский).

Наибольшее количество сельских поселений в Кстовском и Уренском районах (по 13), Арзамаском и Краснооктябрьском районах (по 12), наименьшее в Балахнинском и Большемурашкинском районах (по 3), Володарском, Княгининском, Краснобаковском, Тонкинском районах (по 4).

По количеству населенных пунктов в Нижегородской области «лидируют» Городецкий район (437), Ковернинский (184), Воскресенский (163) районы, наименьшее количество населенных пунктов в Володарском (32), Спасском (44), Дивеевском и Краснооктябрьском (по 45) районах.

Среди городских округов наибольшее количество населенных пунктов находится на территории городских округов город Бор (301), Сокольский (243), город Чкаловск (229), Семеновский (192). Городские округа город Арзамас и Саров включают в себя только по 1 населенному пункту.

Такое большое количество населенных пунктов в городских округах обусловлено преобразованием муниципальных районов путем объединения всех городских и сельских поселений, включая все входящие в их состав населенные пункты.

## **Законодательство Нижегородской области о местном самоуправлении**

В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъекты Российской Федерации наделены полномочиями в области правового регулирования местного самоуправления. В Нижегородской области сформирован некодифицированный массив из более чем 60 законов о местном самоуправлении:

— устанавливающие особенности статуса местного самоуправления в области (Устав Нижегородской области от 30.12.2005 №219-3);

— территориальные основы местного самоуправления (Закон от 16.11.2005 №184-3 «Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области», Закон от 29.06.2006 №54-3 «Об административных центрах муниципальных районов, сельских поселений в Нижегородской области», а также законы, которыми закреплены границы муниципальных образований области);

— закрепляющие особенности муниципальных форм демократии (Закон от 30.12.2005 №226-3 «О местном референдуме в Нижегородской области»; Закон от 06.09.2007 №108-3 «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области»; Закон от 06.09.2007 №109-3 «О выборах глав муниципальных образований в Нижегородской области»; Закон Нижегородской области от 28.09.2015 №134-3 «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Нижегородской области»; Закон Нижегородской области от 07.09.2007 №124-3 «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области»; Закон Нижегородской области от 22.09.2015 №127-3 «Об общественном контроле в Нижегородской области»);

— предусматривающие требования к органам местного самоуправления в области (Закон от 06.05.2005 №41-3 «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований в Нижегородской области»; Закон от 10.10.2003 №93-3 «О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности в Ниже-

городской области»; Закон от 03.10.2008 №133-З «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Нижегородской области»; Закон от 03.08.2007 №99-З «О муниципальной службе в Нижегородской области»; Закон от 29.03.2005 №31-З «О дополнительных требованиях к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) и условиях контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа)»);

— детализирующие требования по систематизации муниципальных нормативных правовых актов (Закон от 04.12.2008 №162-З «О порядке организации и ведения в Нижегородской области регистра муниципальных нормативных правовых актов»; Закон от 03.09.2014 №109-З «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Нижегородской области»);

— регламентирующие как общие вопросы перераспределения полномочий между уровнями публичной власти в области (Закон от 05.11.2014 №150-З «О закреплении за сельскими поселениями Нижегородской области вопросов местного значения»; Закон от 23.12.2014 №197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»), так и разграничения полномочий в отдельных сферах (например, Закон от 26.10.1995 №16-З «О пожарной безопасности»; Закон от 29.01.2001 №165-З «О народных художественных промыслах Нижегородской области»; Закон от 28.03.2002 №16-З «О профилактике наркомании и токсикомании»; Закон от 29.12.2004 №161-З «Об организации деятельности по охране прав детей, нуждающихся в государственной защите, в Нижегородской области»; Закон от 07.09.2007 №110-З «Об охране озелененных территорий Нижегородской области»; Закон от 08.04.2008 №37-З «Об основах регулирования градостроительной деятельности на территории Нижегородской области»; Закон от 08.08.2008 №98-З «Об особо охраняемых природных территориях в Нижегородской области»; Закон от 03.10.2014 №139-З «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Нижегородской

области»; Закон от 03.03.2015 №24-З «О стратегическом планировании в Нижегородской области» и др.);

— наделяющие органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (Закон от 21.10.2005 №140-З «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области образования»; Закон от 11.11.2005 №176-З «О наделении органов местного самоуправления Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства»; Закон от 03.11.2006 №133-З «О наделении органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей»; Закон от 03.11.2006 №134-З «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» и др.);

— устанавливающие экономические основы местного самоуправления (Закон Нижегородской области от 4 мая 2008 года №54-З «О порядке разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами»; Закон Нижегородской области от 06.12.2011 №177-З «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области»);

— связанные с иными вопросами организации местного самоуправления (Закон от 11.05.2010 №81-З «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Нижегородской области и органов местного самоуправления в Нижегородской области и о государственных и муниципальных информационных системах в Нижегородской области»; Закон от 31.03.2010 №60-З «О полномочиях органов государственной власти Нижегородской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Нижегородской области»)).

В связи с очередным этапом реформы местного самоуправления в Нижегородской области 5 ноября 2014 года были приняты законы №151-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород» и №152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области». Исходя из исторически сложившей-

ся организации местного самоуправления в Нижегородской области, были сохранены территориальные основы организации местного самоуправления. Состав муниципальных образований Нижегородской области остался прежним: городское или сельское поселение, муниципальный район и городской округ — в Нижегородской области введенные Федеральным законом №136-ФЗ виды муниципальных образований «внутригородские районы» и «городской округ с внутригородским делением» решено не применять. Порядок формирования органов местного самоуправления муниципальных образований был установлен с учетом сложившихся местных традиций:

1. Представительный орган поселения, городского округа избирается на муниципальных выборах, представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Однако в отдельных поселениях должна быть установлена увеличенная норма представительства в зависимости от численности населения. Однако «традиционным» для Нижегородской области способом формирования представительных органов муниципальных районов являлось избрание районных депутатов на муниципальных выборах. Он применялся до принятия Закона №152-З в 29 из 42 муниципальных районов Нижегородской области.

2. По способу избрания главы муниципального образования было предложено сохранить установленный в большинстве действующих уставах муниципальных образований способ избрания главы муниципального образования — из числа депутатов представительного органа, за исключением ограничений, установленных Федеральным законом №131-ФЗ (данная модель избрания главы муниципального образования до принятия Закона №152-З была реализована в большинстве муниципальных образований Нижегородской области).

3. Главой местной администрации является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

В 2015 году Законодательным Собранием Нижегородской области был проведен мониторинг муниципальной реформы на терри-

тории области, по итогам которого, в том числе в связи с принятием Постановления Конституционного Суда от 1 декабря 2015 г. №30-П о проверке конституционности частей 4, 5, 5<sup>1</sup> статьи 35 и частей 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», было принято решение о необходимости корректировки законов области о муниципальной реформе.

В этих целях летом 2016 года в Нижегородской области введена предусмотренная федеральными законами №8-ФЗ и 297-ФЗ единая модель избрания главы местного самоуправления городских округов (за исключением административного центра Нижегородской области — городского округа Нижний Новгород) и муниципальных районов — избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Кроме того, чуть ранее Законом №152-З была установлена возможность самостоятельно определять уставом муниципального образования способ избрания главы сельского поселения в соответствии с пунктами 2 и 3 части 2, частью 3 статьи 36 Федерального закона №131-ФЗ.

Таким образом, закрепленный ранее, исходя из исторически сложившихся традиций, способ избрания главы муниципального образования был кардинально изменен.

### **Полномочия органов местного самоуправления в Нижегородской области**

Система полномочий и предметы ведения органов местного самоуправления — теперь они разбиты на три группы:

1) собственные — связаны с решением вопросов местного значения — вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (установлены главой 3 Федерального закона №131-ФЗ);

2) переданные (делегированные) — осуществление полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных районов или городских округов от органов власти иных уровней публичного управления:

а) отдельные государственные полномочия, переданные в порядке, установленном главой 4 Федерального закона №131-ФЗ:



- государственные полномочия Российской Федерации;
- государственные полномочия субъекта Российской Федерации;
- государственные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации;

б) полномочия органов местного самоуправления, переданные в порядке, установленном ч. 4 ст. 15 Федерального закона №131-ФЗ, органами местного самоуправления одного муниципального образования для исполнения органам местного самоуправления другого муниципального образования. Передача полномочий данного вида возможна только между муниципальными образованиями двух видов: от поселений — муниципальным районам или, наоборот, от муниципальных районов — поселениям;

3) факультативные полномочия, которые указаны соответственно для поселений, муниципальных районов, городских округов (а также городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов) в ст. 14<sup>1</sup>, 15<sup>1</sup> и 16<sup>1</sup> Федерального закона №131-ФЗ. Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона №131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В Нижегородской области законами от 05.11.2014 №150-З «О закреплении за сельскими поселениями Нижегородской области вопросов местного значения» и от 23.12.2014 №197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области», которыми объем собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения максимально сокращен.

В то же время в Нижегородской области принято более 20 законов, которыми предусмотрены специальные полномочия органов местного самоуправления, а также более 10, которыми органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов наделены



отдельными государственными полномочиями (см. об этом подробнее в разделе доклада «Законодательство Нижегородской области о местном самоуправлении»). В Нижегородской области, что авторы настоящего Доклада считают недопустимым, осуществляется фактически индивидуальное регулирование отношений в связи с организацией местного самоуправления в городском округе «город Нижний Новгород» такими законами, как: от 03.11.2006 №133-З «О наделении органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей»; от 04.08.2011 №91-З «Об административных комиссиях в городе Нижний Новгород и о наделении органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород государственными полномочиями по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и по созданию административных комиссий в городе Нижний Новгород»; от 05.11.2014 №151-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород».

При решении вопросов местного значения в Нижегородской области применяется практика заключения соглашений об их передаче: В настоящее время на территории Нижегородской области действует 1184 соглашения, заключенных органами местного самоуправления поселений с органами местного самоуправления муниципальных районов Нижегородской области о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения (передавших полномочия по решению от 1 до 10 вопросов местного значения — 179 поселений (53% от общего количества поселений); передавших полномочия по решению более 10 вопросов местного значения — 82 поселения (24% от общего количества поселений)).

### **Органы местного самоуправления в Нижегородской области**

Во всех муниципальных образованиях сформированы органы местного самоуправления, осуществляющие основной объем деятельности по осуществлению местного самоуправления. Представи-

тельные органы муниципальных образований поселений и городских округов сформированы путем прямых выборов. В результате проведенной муниципальной реформы в Нижегородской области осталось только два представительных органа муниципальных районов, которые избраны на выборах, остальные Земские собрания уже сформированы в соответствии с Законом №152-З методом делегирования.

Основная масса представительных органов имеет установленную численность менее 20 депутатов (328), а свыше 30 — только 8, при этом более 50 депутатов не предусмотрено ни в одном муниципальном образовании. Общее количество мандатов, подлежащих замещению, — 4.888 (фактически — 4.729), из которых: по результатам выборов — 4.629 (4.470), путем делегирования — 259 (259). На постоянной основе работает 108 депутатов. Более 2/3 депутатов — мужчины, более 2/3 имеют высшее образование. По возрасту: до 35 лет — 9%; 36–50 лет — 38%; 51–65 — 42%; свыше 65 — 11%.

Главы всех муниципальных образований, в основном, избираются депутатами представительных органов из своего состава, при этом большая часть — возглавляют представительный орган, а в остальных случаях — совмещают полномочия председателя представительного органа и главы местной администрации. По состоянию на 1 сентября 2016 года в Нижегородской области продолжает осуществлять свои полномочия только один глава муниципального образования — муниципального района, который был избран на муниципальных выборах. В связи с введением летом 2016 года в Нижегородской области нового способа избрания главы муниципального образования (по результатам конкурса) выборы главы по «новой» форме уже состоялись в 1 муниципальном районе.

Главы местных администраций 330 муниципальных образований назначаются на должности по конкурсу. 3/4 — мужчины, 98% имеют высшее образование.

Впервые с 2015 года в Нижегородской области применена норма федерального закона о возложении на администрацию муниципального района исполнение полномочий администрации его административного центра. Такая форма применяется в двух муниципальных образованиях (города Городец Городецкого муниципального района и города Балахна Балахнинского муниципального района).

Создано 65 контрольно-счетных органов: в 28 муниципальных районах, в 9 городских округах, в 9 городских и в 19 сельских поселениях.

Сформировано 18 избирательных комиссий муниципальных образований: в 4 муниципальных районах, в 4 городских округах, в 5 городских и в 5 сельских поселениях. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования переданы Избирательной комиссии Нижегородской области в 390 муниципальных образованиях.

Статус юридического лица имеет 745 органов местного самоуправления, из которых: 152 — представительные органы муниципальных образований, 18 — контрольно-счетных органов, остальные — местные администрации во всех муниципальных образованиях и в некоторых из них правами юридического лица наделены обособленные структурные подразделения местных администраций.

Общая численность муниципальных служащих (согласно штатному расписанию) — 8.350, фактически замещено 7.820 должностей. 1.715 — мужчины, 6.105 — женщины.

### **Оценка социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области**

В целях объективной оценки социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, определения тенденций их развития, обеспечения подготовки управленческих решений органов исполнительной власти Нижегородской области и органов местного самоуправления по вопросам развития территорий Постановлением Правительства Нижегородской области от 1 марта 2006 г. №60 утверждена Методика оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области. В соответствии с данной Методикой ежеквартально, начиная с 2007 года, проводится оценка уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области. По результатам оценки формируется информационно-аналитический бюллетень «Социально-экономическое развитие муниципальных районов и городских округов Нижегородской области: оценка, анализ и тенденции развития», который адресуется всем заинтересованным субъектам.

В целях более объективного анализа социально-экономического развития все территории области разделены на 5 групп, исходя из чис-

ленности проживающего населения, муниципальные образования: свыше 80 тыс. чел.; от 35 до 80 тыс. чел.; от 20 до 35 тыс. чел.; от 15 до 20 тыс. чел.; менее 15 тыс. чел.

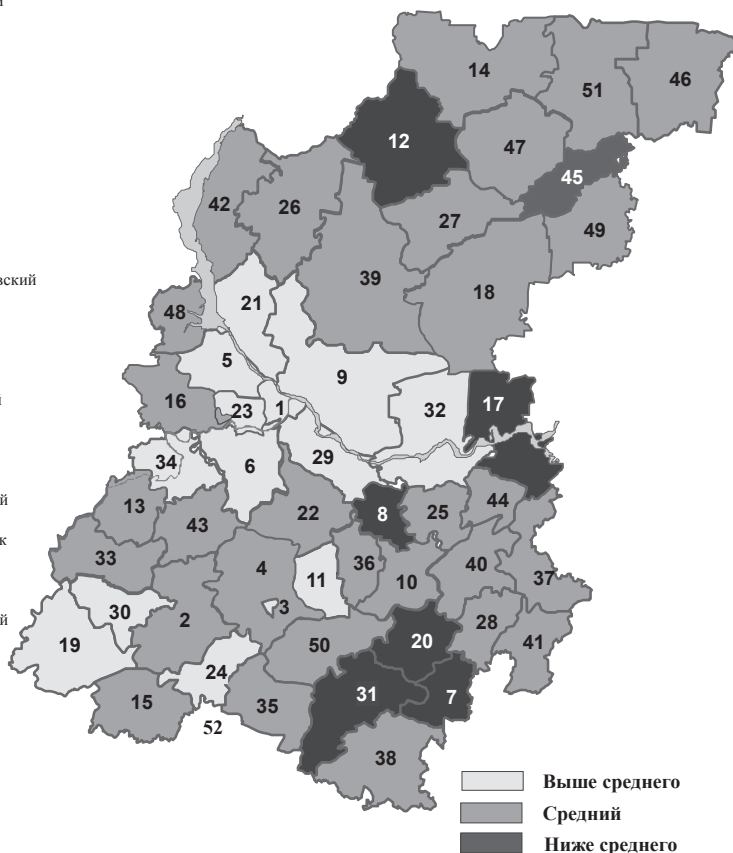
Интегрированная оценка в сравнении со среднеобластным значением определяет три уровня социально-экономического развития территорий (выше среднего, средний и ниже среднего) по двум блокам из 18 индикаторов (характеризующие наращивание налогового потенциала, включающие экономические и финансовые индикаторы, и индикаторы уровня жизни населения).

По результатам оценки 30 территорий имеют средний уровень развития, а отклоняются от среднего: 15 территорий — выше среднего, они имеют высокие показатели в расчете на душу населения по объемам инвестиций в основной капитал, отгруженной продукции, налоговым и неналоговым доходам, собираемым в консолидированный бюджет области и др.; 7 — ниже среднего, как правило, это муниципальные образования с численностью населения менее 20 тысяч человек, имеющие низкие показатели по объемам отгрузки в расчете на душу населения, отрицательные результаты финансовой деятельности и др. (Рис. 9)

По итогам 2015 года по сравнению с итогами за 2014 год изменилось состояние на 8 территориях: на 4 территориях — улучшилось (от среднего к уровню выше среднего — в Павловском муниципальном районе; от уровня ниже среднего к среднему — в Ветлужском, Сеченовском, Сосновском муниципальных районах); ухудшилось — на 4 территориях (от уровня выше среднего к среднему — в Дальнеконстантиновском муниципальном районе; от среднего к уровню ниже среднего — в Большеболдинском, Большемурашкинском и Лукояновском районах).

За период с 2010 года по 2015 год отмечались следующие тенденции в развитии территорий: уровень социально-экономического развития выше среднего стабильно отмечается в Городецком, Кстовском муниципальных районах и городских округах г. Арзамас, г. Бор, г. Выкса, г. Нижний Новгород, г. Саров, г. Дзержинск; улучшилась ситуация в Балахнинском, Вадском, Лысковском, Сергачском, Перевозском муниципальных районах; ухудшилась ситуация в Дальнеконстантиновском, Тонкинском муниципальных районах и г. Первомайск.

- 1 г.о.г.Н.Новгород
- 2 Ардатовский
- 3 г.о.г.Арзамас
- 4 Арзамасский
- 5 Балахнинский
- 6 Богородский
- 7 Б-Болдинский
- 8 Б-Мурашкинский
- 9 г.о.г.Бор
- 10 Бутурлинский
- 11 Вадский
- 12 Варнавинский
- 13 Вачский
- 14 Ветлужский
- 15 Вознесенский
- 16 Володарский
- 17 Воротынский
- 18 Воскресенский
- 19 г.о.г.Выкса
- 20 Тагинский
- 21 Городецкий
- 22 Д-Константиновский
- 23 г.о.г.Дзержинск
- 24 Дивеевский
- 25 Княгининский
- 26 Ковернинский
- 27 Кр.Баковский
- 28 Кр.Октябрьский
- 29 Кстовский
- 30 г.о.г.Кулебаки
- 31 Лукояновский
- 32 Лысковский
- 33 г.о.Навашинский
- 34 Павловский
- 35 г.о.г.Первомайск
- 36 Перевозский
- 37 Пильнинский
- 38 Починковский
- 39 г.о. Семёновский
- 40 Сергачский
- 41 Сеченовский
- 42 г.о. Сокольский
- 43 Сосновский
- 44 Спасский
- 45 Тонкинский
- 46 Тоншаевский
- 47 Уренский
- 48 г.о.г. Чкаловск
- 49 Шарангский
- 50 Шатковский
- 51 г.о.г.Шахунья
- 52 г.о.г.Саров



**Рис. 9.** Сведения о социально-экономическом развитии муниципальных районов и городских округов Нижегородской области

### **Инвестиционная привлекательность муниципальных образований Нижегородской области: состояние и рекомендации по ее повышению**

Постановлением Правительства Нижегородской области от 25.12.2013 №997 «Об утверждении Инвестиционной стратегии Нижегородской области до 2025 года» перспективы повышения инвестиционной привлекательности территорий связаны с реализацией утвержденных органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области программ развития производительных сил муниципальных районов и городских округов на 2013–2020 годы (распоряжение Правительства Нижегородской области от 24.04.2013 №829-р), а также комплекса мер по стимулированию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к привлечению инвестиций в регионы (письмо Правительства Российской Федерации от 06.04.2013 №1927п-П16). В соответствии с указанными документами, приоритетными направлениями инвестиционной активности муниципальных образований являются:

- принятие мер по созданию новых производств, модернизации и перепрофилированию действующих производств с целью ежегодно увеличения финансовой обеспеченности;

- развитие межмуниципальной кооперации, позволяющей наиболее рационально использовать производственные, природные, энергетические и трудовые ресурсы;

- предоставление мер государственной поддержки инвесторам, реализующим и (или) планирующим к реализации проекты (мероприятия) (в соответствии с действующим законодательством).

Всесторонняя оценка состояния инвестиционной привлекательности муниципальных образований позволила сформулировать ряд конкретных рекомендаций, которые позволят муниципалитетам в перспективе активизировать инвестиционные процессы, привлечь новых инвесторов для организации на территории муниципалитетов новых производств, что в итоге приведет к росту финансовой обеспеченности и других показателей социально-экономического развития территорий:

- создать при главах муниципальных образований общественных советов по улучшению инвестиционного климата для коорди-

нации действий бизнеса и власти, а также обеспечения вовлечения инвесторов в разработку и реализацию политики по привлечению инвестиций, общественную экспертизу инвестиционных проектов, рассмотрение инициатив бизнес-сообщества;

— обеспечить в муниципалитетах благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности путем: предоставления субъектам инвестиционной деятельности не противоречащих законодательству Российской Федерации льготных условий пользования земель и другими природными ресурсами; вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в муниципальной собственности; участия органов местного самоуправления в инвестиционной деятельности, в т. ч. на основе муниципально-частного партнерства; регулярной актуализации информации по инвестиционным площадкам для реализации инвестиционных проектов; развития инженерной инфраструктуры в районах (подведение к инвестиционным площадкам сетей электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, прокладка автодорог и т. п.); разработки четких правил и тарифов присоединения к сетям;

— разработать и ежегодно обновлять планы создания объектов необходимой для инвесторов инфраструктуры в муниципальном образовании, позволяющего хозяйствующим субъектам управлять рисками своих инвестиционных решений, а также принимать обоснованные решения об участии в реализации таких инфраструктурных проектов;

— оптимизировать административные процедуры по предоставлению инвесторам муниципальных услуг (в частности, перевод жилых помещений в нежилые, выдача разрешений на строительство, выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и другие);

— проводить информационно-разъяснительную работу с гражданами и юридическими лицами по вопросам необходимости осуществления кадастрового учета и дальнейшей государственной регистрации права на имеющееся недвижимое имущество.

Используются оригинальные практики, так с 2014 года в административном центре Нижегородской области — городе Нижний Новгород проводится ежегодный городской конкурс «Лучший инвестиционный проект города Нижнего Новгорода». Цель конкурса — поощрение инвесторов, успешно реализованных инвестиционные проекты, и по-

вышение инвестиционной привлекательности города Нижний Новгород. С 2014 года конкурс на лучший инвестиционный проект проводится по пяти номинациям: в сфере жилищного строительства, строительства коммерческой недвижимости, в производственной сфере, реализованный малым предприятием, направленный на развитие социальной сферы, в сфере городского хозяйства. В 2014 году участвовали 32 организации, реализовавшие 34 инвестиционных проекта на общую сумму свыше 14,5 млрд рублей. В 2015 году — 61 организация, 62 инвестиционных проекта на сумму в 45,9 млрд рублей. Данный проект включен в число финалистов Конкурса лучших муниципальных практик по стратегическому развитию муниципальных образований, проводимого на базе ВСМС.

### **Инвестиционные проекты, направленные на обеспечение стабильного развития моногородов**

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 29.07.2014 №1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» на территории Нижегородской области расположено две группы монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов):

— 5, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (городские поселения: город Заволжье, рабочий поселок Мухтолово, город Навашино, город Кулебаки, город Ворсма);

— 7 со стабильной социально-экономической ситуацией (городские поселения: город Первомайск, город Павлово, город Володарск, город Княгинино, рабочий поселок Решетиха, город Балахна, город Выкса).

В 2015 году Министерством экономики и конкурентной политики Нижегородской области подведены промежуточные итоги реализации инвестиционных проектов (мероприятий), направленных на обеспечение стабильного развития монопрофильных муниципальных образований области. Было привлечено порядка 6,5 млрд руб. инвестиций, из которых 1,6 млрд руб. — бюджетных средств. Бюджетные средства направлялись на:

1) развитие социальной и инженерной инфраструктуры — 1,3 млрд руб., в т.ч.: строительство и реконструкция социальных объектов (по-



ликлиника в Володарске, детские сады в Заволжье, Павлово и Кулебаках, дворец спорта в Навашино, центр культуры в Первомайске и т. д.); строительство и реконструкция объектов инженерной инфраструктуры (участков малоэтажной застройки в Ворсме и Павлово, распределительного газопровода в Выксе, Первомайске и в Мухтолово, газовой котельной в Княгинино и т. д.);

2) реализацию проектов, направленных на создание альтернативной занятости — 134,1 млн руб.;

3) поддержку и развитие малого бизнеса — 71,9 млн руб.;

4) содействие занятости в моногородах — 65,3 млн руб.;

5) развитие градообразующих предприятий — 38,4 млн руб.

В 2015 году в моногородах создано более 1 тыс. новых рабочих мест.

Всего за 6 лет (2010–2015 годы) в экономику моногородов было вложено 191,7 млрд руб., в том числе 10,8 млрд руб. — бюджетных средств. За этот период было создано порядка 15 тыс. новых рабочих мест.

В настоящее время во всех моногородах наблюдается стабильная ситуация: планируемое высвобождение работников градообразующих организаций в общей численности работников не превышает установленного значения (3%); уровень регистрируемой безработицы по всем моногородам ниже среднероссийского уровня и т. д.

### **Оценка населением качества муниципального управления**

В 2015 году по сравнению с 2011 годом отмечены следующие позитивные тенденции в качестве муниципального управления:

— сокращение межрайонной дифференциации по доле налоговых и неналоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов: с 9,8 раз в 2011 году до 6,4 раз;

— уменьшение доли основных фондов муниципальных организаций, находящихся в стадии банкротства: с 0,24% до 0,05%. В большей части территорий (в 43) такие организации отсутствуют;

— рост числа муниципалитетов, в которых приняты генеральный план (городского округа) или схема территориального планирования (муниципального района). Если в 2011 году эти документы были приняты только в 7 муниципалитетах, то начиная с 2013 года — во всех;

— отсутствие просроченной кредиторской задолженности муниципальных бюджетных учреждений по оплате труда.

В то же время отмечается рост расходов местных бюджетов на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя на 17,8%, что обусловлено повышением заработной платы и сокращением численности населения области. Сдерживание роста расходов было достигнуто путем вывода хозяйственного и технического персонала из состава органов местного самоуправления в специализированные организации, объединения ряда муниципальных образований и оптимизации штатной структуры органов. В 43 городах и районах области значение этого показателя выше, чем в среднем по муниципалитетам. Максимальные значения, как и в 2011 г., сложились в Краснооктябрьском (4978,8 руб.), Тонкинском (4451,8 руб.), Спасском (4208,4 руб.) районах. Минимальные расходы сохранились в крупных городах: Арзамас (769,2 руб.), Дзержинск (863,4 руб.), Н. Новгород (883,7 руб.).

Уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления (% от числа опрошенных) по данным социологического исследования, представленного Министерством внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области, может существенно — в ряде случаев более чем двукратно — различаться (Табл. 8). При этом корреляция с иными показателями организации муниципальной власти прослеживается не всегда и чаще всего объясняется личными качествами руководителей.

### **Общественный контроль на муниципальном уровне**

27 июня 2016 года в Законодательном Собрании Нижегородской области состоялся «круглый стол» на тему «Практика общественного контроля Нижегородской области», организованный комитетом Законодательного Собрания по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества. В ходе «круглого стола» были обсуждены вопросы осуществления общественного контроля Общественной палатой Нижегородской области, общественными советами при органах исполнительной власти Нижегородской области и при органах местного самоуправления Нижегородской области, а также заслушаны мнения субъектов общественного контроля и экспертов по теме.

В Российской Федерации в настоящее время функционирует ряд институтов общественного контроля (Общественная палата России, об-

Таблица 8

**Уровень удовлетворенности населения деятельностью  
органов местного самоуправления**

<b>№ п/п</b>	<b>Территории в порядке убывания показателя</b>	<b>%</b>
1	Шарангский район	60
2	г. о. Семеновский	53
3–5	г. о. Сокольский, Богородский район, Спасский район,	50–46
6–17	Краснобаковский район, Воскресенский район, г. о. г. Бор, Большеболдинский район, г. о. г. Саров, г. о. г. Первомайск, Тоншаевский район, Ардатовский район, г. о. г. Выкса, Княгининский район, Павловский район, Ковернинский район	45–41
18–37	Починковский район, Вачский район, Шатковский район, Большемурашкинский, Дивеевский район, Бутурлинский район, Вадский район, г. о. г. Нижний Новгород, Тонкинский район, Навашинский район, Балахнинский район, Ветлужский район, Вознесенский район, Сергачский район, г. о. г. Арзамас, Сосновский район, г. о. г. Дзержинск, г. о. г. Шахунья, Уренский район, Чкаловский район	40–36
38–50	Переvozский район, Гагинский район, Варнавинский район, Дальнеконстантиновский район, Лысковский район, Городецкий район, Пильнинский район, Кстовский район, Сеченовский район, Лукояновский район, Кулебакский район, Краснооктябрьский район, Воротынский район	35–31
51	Арзамасский район	30
52	Володарский район	27

щественные палаты субъектов России и муниципальных образований, общественные советы при федеральных и региональных органах государственной власти). В некоторых муниципальных образованиях Нижегородской области созданы общественные советы (при администрации города Сарова; при Главе администрации Балахнинского муниципального района Нижегородской области; при Главе города Дзержинска; при администрации Кстовского муниципального района Нижегородской области; в Павловском муниципальном районе Нижегородской области и др.). Интересно, что в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» прямо не предусмотрены общественные советы при органах местного самоуправления.

Поэтому в настоящее время проводится анализ составов общественных советов при органах местного самоуправления на предмет соответствия их требованиям статьи 13 Федерального закона «Об ос-

новах общественного контроля в Нижегородской области»; продумывается механизм организации координационных мероприятий для председателей и членов общественных советов; решается вопрос с созданием на официальном сайте Общественной палаты области раздела «Общественные советы», содержащего информацию о деятельности всех общественных советов в Нижегородской области.

Общественная палата Нижегородской области нового состава активно взялась за построение в Нижегородской области системы общественного контроля, для чего: разрабатывает необходимые документы, предусмотренные Законом Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области»; организует методическую помощь органам местного самоуправления по созданию при них общественных советов; ввела практику заслушивания на заседаниях Совета Общественной палаты отчетов общественных советов при органах местного самоуправления.

Органам местного самоуправления рекомендовано развивать систему общественных советов при органах местного самоуправления. Общественным советам при органах местного самоуправления предложено с целью максимального обеспечения открытости и гласности в деятельности общественных советов использовать ресурсы СМИ в сети «Интернет», в том числе возможности информационных технологий (скайп, видеоконференции, в режиме онлайн на площадках Общественной палаты Российской Федерации и Нижегородской области и так далее) и любые открытые площадки; практиковать использование разнообразных форм работы, включая общественные обсуждения, общественный мониторинг, общественные (публичные) слушания, круглые столы и т. д.; проводить заседания Общественных советов не реже одного раза в квартал и практиковать публичную отчетность об итогах деятельности советов не реже одного раза в год; использовать различные формы и методы взаимодействия с правозащитными, религиозными, общественными и иными негосударственными некоммерческими организациями, в том числе с профессиональными объединениями предпринимателей, независимыми от органов власти экспертами и представителями заинтересованных общественных организаций, а также непосредственно с гражданами; практиковать приглашения на заседания общественных советов других представителей общественности, не являющихся членами общественных советов и руководителей органов власти.

### **Взаимоотношения муниципальной власти с органами государственной власти области**

В целях координации деятельности органов местного самоуправления Нижегородской области с органами государственной власти используются несколько форм взаимоотношений:

— совещания Губернатора с главами местного самоуправления и главами администраций муниципальных районов и городских округов. Специального положения о проведении данных мероприятий не утверждено, но практика таких совещаний ведется с 2010 года и всего к настоящему времени проведено 45 заседаний и рассмотрено 347 вопросов, касающихся различных сфер общественных отношений, связанных с реализацией тех или иных полномочий, ряд вопросов находится под контролем исполнения;

— заседания Ассоциации представительных органов муниципальных районов и городских округов Нижегородской области при Законодательном Собрании Нижегородской области для рассмотрения и обсуждения самых актуальных вопросов развития Нижегородской области и деятельности органов местного самоуправления. Ассоциация была создана в 2002 году, а в 2010 году Постановлением Законодательного Собрания от 27 мая 2010 года №2097-IV она была реорганизована. Ассоциация собирается не реже 1 раза в квартал;

— День Законодательного Собрания в муниципальном образовании — Парламентский день. В проведении Парламентского дня участвуют депутаты и сотрудники аппарата Законодательного Собрания, члены Правительства области и руководители органов исполнительной власти, представители бизнес-структур. В ходе Парламентского дня проводится ряд мероприятий: организуются секции комитетов Законодательного Собрания, с заседанием «круглых столов» на различные темы, посвященные социально-экономическому развитию муниципальных образований и посещением профильных, социально-значимых объектов; встречи депутатов Законодательного Собрания с ветеранами, молодежным активом; осуществляется личный прием граждан депутатом по округу; проводятся бесплатные юридические консультации для населения. Результаты работы участников Парламентских дней обобщаются и оформляются в виде поручений и рекомендаций депутатам, комитетам Собрания и другим структурным подразделениям аппарата, а также органам

исполнительной власти области, по итогам выполнения которых, органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований получают полную информацию по тому или иному вопросу;

— в первом полугодии 2016 года со стороны органов местного самоуправления были внесены законодательные инициативы органов местного с предложением о возвращении органам местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области полномочий по распоряжению земельными участками, и по вопросам градостроительства (внесены проекты Законов городской Думой Дзержинска, Арзамаса, Сарова — и находятся на рассмотрении Законодательного Собрания);

— тематические семинары для органов местного самоуправления Нижегородской области. Минфин области проводит «кустовые» семинары-совещания с органами местного самоуправления по вопросам бюджетного процесса и формирования межбюджетных отношений с местными бюджетами, оптимизации работы с доходами местных бюджетов, финансового контроля за соблюдением бюджетного законодательства, организация контроля в сфере закупок, а также соблюдения органами местного самоуправления основных условий предоставления межбюджетных трансфертов; Управление государственной и муниципальной службы организует практические занятия и «круглые столы» по антикоррупционной тематике для лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих Нижегородской области; Министерство внутренней политики в целях выработки алгоритма действий в условиях кризисных ситуаций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений проводит семинары — совещания для глав органов местного самоуправления и администраций муниципальных образований Нижегородской области с привлечением ученых (религиоведы, этнологи), представителей правоохранительных органов, членов Общественной палаты, специалистов в области этно-конфессиональной журналистики и т. д.;

— межведомственная комиссия по анализу эффективности осуществления контрольно-надзорной деятельности в муниципальных образованиях Нижегородской области (создана Указом Губернатора Нижегородской области от 20.12.2012 №125).

В 2016 году принято решение о продолжении проекта по поддержке местных инициатив. Постановлением Правительства Нижегород-

ской области от 29 марта 2016 г. №174 в целях повышения качества социальных услуг на местном уровне, реализации инвестиционных программ и проектов муниципальных образований Нижегородской области, а также в целях предоставления бюджетам муниципальных образований Нижегородской области субсидий для долевого финансирования программ (проектов) развития территорий муниципальных образований Нижегородской области, основанных на местных инициативах, Правительство Нижегородской области утвержден Перечень муниципальных районов (городских округов) Нижегородской области, на территории которых реализуется проект (при условии их участия), Порядок конкурсного отбора программ (проектов) развития территорий, основанных на местных инициативах, а также решены иные необходимые вопросы.

Суть проекта — поддержка на конкурсной основе инициатив, подготовленных и осуществляемых при широком участии и софинансировании со стороны населения. Условия софинансирования: со стороны бюджета муниципального образования не менее 20 процентов и со стороны населения муниципального образования Нижегородской области не менее 5 процентов. Глава поселения проводит собрания граждан, на которых при участии населения определяются приоритетные для поселения проблемы (решение которых находится в ведении поселения); выбирается одна из них наиболее важная; определяется сумма, которую население готово собрать для софинансирования проекта. Выбирается инициативная группа, которая совместно с работниками органов местного самоуправления поселений готовит комплект документов для участия в конкурсе на получение субсидий из областного бюджета. Максимально возможное количество предоставляемых программ (проектов) от одного сельского, городского поселения муниципального района, от одного административно-территориального образования городского округа — не более двух, от городских округов город Арзамас, город Первомайск, город Саров — не более восьми. Максимальный размер субсидии, указанный в заявках одного сельского, городского поселения муниципального района, одного административно-территориального образования городского округа — 2 млн руб., городских округов город Арзамас, город Первомайск, город Саров — не более 8 млн руб. Реализация проекта проходит под контролем населения.

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАБАЙКАЛЬСКОМ КРАЕ

*Бартош Анна Александровна, начальник информационно-аналитического отдела Читинского филиала РАНХиГС*

*Брезгин Вячеслав Сергеевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, управления и права Читинского филиала РАНХиГС*

*Верхушина Екатерина Николаевна, заместитель директора Читинского филиала РАНХиГС*

*Нимаева Баира Батоевна, кандидат политических наук, заведующий кафедрой экономики, управления и права Читинского филиала РАНХиГС*

### Общие положения

Забайкальский край как субъект Российской Федерации был образован 01 марта 2008 года в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа. Он расположен на юго-востоке Восточной Сибири и входит в состав Сибирского федерального округа. Регион граничит с Республикой Бурятия и Иркутской областью на западе и северо-западе, с Республикой Саха (Якутия) и Амурской областью — на северо-востоке и востоке. На юго-востоке и юге Забайкальского края на протяжении 1,5 тыс. км проходит государственная граница с Китаем и Монголией.

Площадь региона 431,9 тыс. кв. км (10-е место среди регионов РФ, 2,53% от территории Российской Федерации). По состоянию на 01 января 2016 года численность населения — 1083,0 тыс. чел. (0,7% от общей численности страны), плотность населения — 2,5 человека



на 1 кв. км (71-е место среди регионов РФ, по стране — 8,56). Административный центр — г. Чита с населением 343,5 тыс. человек, расстояние до г. Москва — 6074 км.

Забайкальский край обладает значительным минерально-сырьевым, транспортным, геополитическим, агропромышленным, рекреационным потенциалами. Однако экономика региона характеризуется узкой специализацией (по данным 2014 года наибольшую долю в валовом региональном продукте занимают следующие отрасли: транспорт и связь (23,1%), промышленность (16,1% в 2014 году), оптовая и розничная торговля (13,9%)), разобщенностью и пространственной рассредоточенностью основных производственных объектов. Данный факт в совокупности со слабой инфраструктурной развитостью региона усложняет развитие региона.

Развитие местного самоуправления и территориально-пространственного развития региона являются одними из ключевых приоритетов в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года (утверждена постановлением Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 года №586).

### **Основные вызовы и риски местного самоуправления в Забайкальском крае**

Местное самоуправление играет существенную роль в обеспечении устойчивости развития региона и страны в целом. В условиях усиления конкуренции между субъектами Российской Федерации за человеческие, бюджетные, инвестиционные и другие ресурсы, вопросы преодоления рисков и вызовов местного самоуправления в Забайкальском крае стоят наиболее остро.

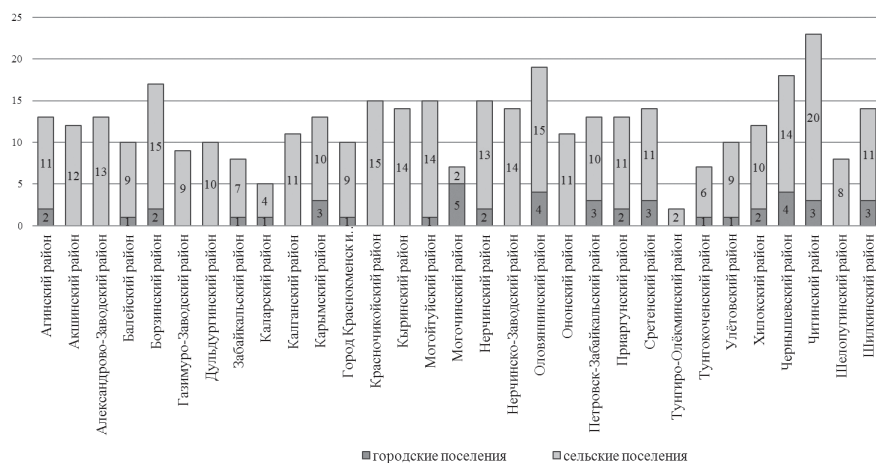
#### *Высокий миграционный отток*

Забайкальский край относится к числу субъектов Российской Федерации, в которых численность населения сокращается за счет превышения миграционного оттока над естественным приростом. Наблюдающиеся в целом по региону процессы депопуляции имеют неравномерный характер.

Усиление миграционного оттока наблюдается в условиях нарастания конкуренции муниципалитетов по параметрам качества городской среды для трудоспособного населения. Таким образом, помимо общего снижения численности населения Забайкальского края (на начало 2016 года численность населения составила 1083,0 тыс. человек, что ниже уровня 2010 года на 26,2 тыс. человек), наблюдается переток сельского населения в городское. Наиболее распространенным типом муниципальных образований в Забайкальском крае являются сельские поселения. В 223 сельских поселениях (67,6% от общего количества сельских поселений) постоянно проживает менее 1000 человек, при том на большей части территории Забайкальского края наблюдается отток населения. Доля сельского населения в Забайкальском крае составляет 32,3% населения всего региона, которая имеет тенденцию к сокращению.

На Рис. 10 представлены сведения о количестве и соотношении городских и сельских поселений в муниципальных районах края.

В 11 районах Забайкальского края отсутствуют городские поселения. Наибольшее количество сельских поселений расположены в Читинском (20), Красночикойском (15), Оловянинском (15), Борзинском (15), Кыринском (14), Нерчинско-Заводском (14), Могойтуйском (14) и Чернышевском (14) районах.



**Рис. 10.** Сведения о количестве и соотношении городских и сельских поселений в муниципальных районах Забайкальского края

В *Табл. 9* представлено распределение муниципальных образований региона по численности населения.

Человеческий капитал концентрируется, в первую очередь в муниципальных образованиях, где есть перспективы экономической деятельности, занятости и обеспечения надлежащего уровня оказания услуг. Самым большим по численности населения является городской округ «Город Чита» (краевой центр региона), численность населения которого на 01.01.2016 года составила 343,5 тыс. человек (101,1% к уровню 2015 года), или 31,7% от общей численности населения Забайкальского края.

*Таблица 9*

**Распределение муниципальных образований (МО) Забайкальского края по численности населения**

Количество МО с численностью населения	Типы МО				ИТОГО
	Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения	
менее 100 жителей				2	<b>2</b>
от 100 до 300 жителей				32	<b>32</b>
от 300 до 1 тыс. жителей			2	189	<b>191</b>
от 1 до 3 тыс. жителей	1		13	89	<b>103</b>
от 3 до 5 тыс. жителей			8	12	<b>20</b>
от 5 до 10 тыс. жителей	7		7	6	<b>20</b>
от 10 до 20 тыс. жителей	9	3	13		<b>25</b>
от 20 до 30 тыс. жителей	7		1		<b>8</b>
от 30 до 50 тыс. жителей	5				<b>5</b>
от 50 до 100 тыс. жителей	2		1		<b>3</b>
от 100 до 300 тыс. жителей					<b>0</b>
свыше 300 тыс. жителей		1			<b>1</b>
<b>ИТОГО</b>	<b>31</b>	<b>4</b>	<b>45</b>	<b>330</b>	<b>410</b>

К наиболее проблемным районам Забайкальского края относятся Каларский, Тунгиро-Олекминский, Тунгокоченский районы — северные, самые незаселенные, экономически слабо развитые и наиболее удаленные от основных экономических центров края районы. На протяжении последних лет данных районах наблюдается снижение занятости населения, а особенно среди представителей коренных малочисленных народов Севера, что сказывается на уровне жизни. Также к районам с низким уровнем трудового потенциала относятся четыре района с экономической территории транспортно-инфраструктурного пояса Забайкальского края: Александрово-Заводский, Шелопугинский, Дульдургинский и Улетовский районы. Они относятся к территориям, имеющим слабо освоенный промышленный потенциал и нуждающимся в приоритетном порядке их транспортного обустройства.

*Низкая бюджетная обеспеченность  
местного самоуправления в Забайкальском крае*

Одной из ключевых проблем Забайкальского края в современных условиях является значительная дифференциация муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и возможностям экономического роста.

В регионе большинство муниципальных образований является дотационными. Для более ясной картины, рассмотрим ряд показателей в динамике. В *Табл. 10* представлена динамика налоговых доходов местных бюджетов.

*Таблица 10*

**Налоговые доходы местных бюджетов в Забайкальском крае,  
всего, млн руб.<sup>1</sup>**

Год	Всего		Городские округа		Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
2012	7349,5	7382,8	2319,5	2320,7	4032,8	4088,1	680,1	664,3	317,1	309,7
2013	7835,4	7924,4	2389,0	2490,2	4372,8	4387,5	691,2	673,9	382,4	372,8
2014	7214,8	6967,4	2160,7	2124,7	3696,1	3585,9	612,5	566,8	745,6	689,9
2015	7760,5	7626,8	2210,9	2189,8	4535,9	4465,5	864,4	829,9	149,3	141,6

<sup>1</sup> Составлено авторами на основе данных Министерства финансов Забайкальского края: <http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/btwnpartnership.html>.

Как видно из таблиц, в целом за 4 года по городским округам и сельским поселениям Забайкальского края имеет место отрицательная динамика, как в абсолютном (*Табл. 10*), так и в относительном выражении (*Табл. 11*). Противоположная тенденция наблюдается по муниципальным районам и городским поселениям. Данная ситуация во многом связана с перераспределением нормативов налоговых отчислений в бюджеты различных уровней, что подтверждается соответствующей динамикой не только фактических, но и плановых показателей.

Для повышения эффективности функционирования бюджетной системы используются не только изменения нормативов налоговых поступлений, но и межбюджетные трансферты.

По данным *Табл. 12* видно, что в целом фактическая величина межбюджетных трансфертов отстает от плановой. Кроме того, с 2013 года городские и сельские поселения не выделены в структуре межбюджетных трансфертов.

Данная тенденция может говорить о процессах двух типов — с одной стороны, уменьшение зависимости от вышестоящих бюджетов, а с другой — о недостаточном финансировании местных бюджетов и снижении эффективности бюджетного выравнивания.

Снижение финансирования местных бюджетов во многом связано со снижением поступлений из местных бюджетов в предшествующем перераспределению периоде. *Табл. 13* отражает величину недоимки в консолидированный бюджет Забайкальского края.

*Таблица 11*

**Структура налоговых доходов по типам муниципальных образований  
Забайкальского края<sup>1</sup>**

Год	Всего		Городские округа		Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
2012	100,00	100,00	31,56	31,43	54,87	55,37	9,25	9,00	4,31	4,20
2013	100,00	100,00	30,49	31,42	55,81	55,37	8,82	8,50	4,88	4,71
2014	100,00	100,00	29,95	30,49	51,23	51,47	8,49	8,13	10,33	9,90
2015	100,00	100,00	28,49	28,71	58,45	58,55	11,14	10,88	1,92	1,86

<sup>1</sup> Составлено авторами на основе данных Министерства финансов Забайкальского края: <http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/btwnpartnership.html>.

Таблица 12

**Межбюджетные трансферты, млн руб.<sup>1</sup>**

Год	Всего		Городские округа		Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
2012	12993,3	12241,9	3110,9	2972,9	8685,6	8405,3	893,7	625,2	303,1	238,6
2013	16395,5	15141,9	3836,1	3400,3	12559,1	11741,6	0,0	0,0	0,0	0,0
2014	16364,8	15700,5	3490,3	3286,8	12874,5	12413,7	0,0	0,0	0,0	0,0
2015	15771,9	15638,3	3415,1	3387,8	12356,9	12250,5	0,0	0,0	0,0	0,0

Как видно из *Табл. 13*, величина недоимки в консолидированный бюджет Забайкальского края на начало 2016 года составила 1 084 млн руб., что только на 9,8% ниже уровня предыдущего года. По отдельным муниципальным образованиям величина недоимки выросла более чем в два раза.

Примерно аналогичная ситуация и с межбюджетными кредитами. Сумма просроченной кредиторской задолженности по местным бюджетам за год — с 01.01.2015 по 01.01.2016 — возросла на 54% и составила чуть более 1 млрд руб.

Целью межбюджетного выравнивания и перераспределения налоговых отчислений должно стать повышение качества функционирования гос управления и уровня жизни населения.

В *Табл. 14* представлен среднедушевой доход в муниципальных образованиях до и после бюджетного выравнивания.

Из *Табл. 14* видно, что за последние три года происходит ощутимое снижение среднедушевых доходов как до, так и после выравнивания, что так же, как и предыдущие показатели, подтверждает углубление экономического кризиса и относительно невысокую эффективность функционирования бюджетной системы.

Однако бюджетное выравнивание способствует росту среднедушевых доходов (*Табл. 15*).

Из *Табл. 15* видно, что, несмотря на общую отрицательную динамику, бюджетное выравнивание обеспечивает повышение среднедушевых доходов. Это повышение варьируется от 23% по городским округам до 155% по сельским поселениям (за 2015 год).

<sup>1</sup> Составлено автором на основе данных Министерства финансов Забайкальского края: [http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin\\_zabkray/btwnpartnership/monitoring/monitoring2015.xlsx](http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/u/files/minfin_zabkray/btwnpartnership/monitoring/monitoring2015.xlsx).

Таблица 13

**Информация о состоянии недоимки в консолидированный бюджет  
Забайкальского края по муниципальным районам,  
городским округам Забайкальского края на 01.01.2016 года, тыс. рублей<sup>1</sup>**

№ п/п	Наименование муниципального района, городского округа	НЕДОИМКА		изменения	
		на 01.01.2015	на 01.01.2016	снижение (–)	рост (+)
1	МР «Агинский район»	16 499,9	14 750,9	–10,60	–
2	МР «Акшинский район»	2 282,9	2 108,3	–7,65	–
3	МР «Александрово-Заводский район»	3 578,8	4 128,5	–	15,4
4	МР «Балейский район»	14 656,8	8 941,4	–39,00	–
5	МР «Борзинский район»	29 137,9	51 218,1	–	75,8
6	МР «Газимуро-Заводский район»	5 613,3	2 748,3	–51,04	–
7	МР «Дульдургинский район»	12 962,0	11 756,4	–9,30	–
8	МР «Забайкальский район»	20 956,1	20 472,2	–2,31	–
9	МР «Каларский район»	2 996,6	5 734,1	–	91,4
10	МР «Калганский район»	5 091,8	4 757,1	–6,57	–
11	МР «Карымский район»	22 936,0	25 422,3	–	10,8
12	МР «Город Краснокаменск и Краснокаменский район»	22 117,1	32 350,8	–	46,3
13	МР «Красночикийский район»	14 365,6	8 502,7	–40,81	–
14	МР «Кыринский район»	2 240,4	2 424,3	–	8,2
15	МР «Могойтуйский район»	16 152,7	20 050,8	–	24,1
16	МР «Могочинский район»	14 575,5	14 415,9	–1,09	–
17	МР «Нерчинский район»	12 505,3	29 583,9	–	136,6
18	МР «Нерчинско-Заводский район»	6 646,0	2 535,8	–61,84	–
19	МР «Оловянинский район»	21 011,5	17 846,3	–15,06	–
20	МР «Ононский район»	4 951,1	2 851,5	–42,41	–
21	МР «Петровск-Забайкальский район»	15 894,3	9 552,0	–39,90	–
22	МР «Приаргунский район»	18 131,8	18 327,9	–	1,1
23	МР «Сретенский район»	6 416,9	10 425,3	–	62,5
24	МР «Тунгиро-Олёкминский район»	262,2	207,7	–20,79	–
25	МР «Тунгооченский район»	6 933,8	5 473,3	–21,06	–
26	МР «Улётовский район»	8 384,1	10 150,8	–	21,1
27	МР «Хилокский район»	52 075,4	14 977,3	–71,24	–
28	МР «Чернышевский район»	18 426,3	19 170,3	–	4,0
29	МР «Читинский район»	64 573,6	51 695,4	–19,94	–
30	МР «Шелопугинский район»	2 874,3	2 855,2	–0,67	–
31	МР «Шилкинский район»	49 370,7	57 137,5	–	15,7
32	ГО «Посёлок Агинское»	25 632,2	24 476,2	–4,51	–
33	ГО «Город Петровск-Забайкальский»	10 841,3	11 428,7	–	5,4
34	ГО «Город Читы»	586 892,6	563 509,0	–3,98	–
35	ГО ЗАТО п. Горный	3 069,4	2 989,0	–2,62	–
	ИТОГО	1 121 055,8	1 084 975,0	–9,85	–

Таблица 14

**Среднедушевой доход в среднем по муниципальным образованиям  
Забайкальского края<sup>1</sup>**

Год	До выравнивания					После выравнивания				
	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение	В целом по муниципальным образованиям	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение	В целом по муниципальным образованиям
2013	8,24	9,18	2,80	1,84	10,70	13,46	14,18	5,90	5,00	17,80
2014	8,39	11,12	2,74	1,54	8,70	11,48	20,01	3,93	4,28	14,30
2015	7,06	6,85	2,27	1,50	8,07	8,69	12,01	3,78	3,83	13,92

Таким образом, эффективность системы местного самоуправления и межбюджетных отношений во многом определяется не только системой действующих нормативов перераспределения и межбюджетных потоков, но и общей экономической ситуацией в регионе и стране. На уровне муниципальных образований осуществляется регулярный мониторинг качества управления финансовыми ресурсами, по итогам года ранжируются муниципальные образования.

Таблица 15

**Рост среднедушевых доходов после бюджетного выравнивания, %<sup>2</sup>**

Год	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение	В целом по муниципальным образованиям
2013	63,35	54,47	110,71	171,74	66,36
2014	36,83	79,99	43,43	177,92	64,37
2015	23,09	75,33	66,52	155,33	72,49

<sup>1</sup> Составлено авторами на основе данных Министерства финансов Забайкальского края: <http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/btwnpartnership.html>

<sup>2</sup> Рассчитано авторами на основе данных Таблицы 14.



На текущий момент, по итогам самообследования, к муниципальным образованиям с высоким качеством управления муниципальными финансами относятся 7 муниципальных образований<sup>1</sup> — г. Чита, Газимуро-Заводский район, ЗАТО п. Горный, г. Краснокаменск и Краснокаменский район, Нерчинско-Заводский район, Сретенский район, Тунгиро-Олёкминский район.

К муниципальным образованиям с надлежащим качеством управления муниципальными финансами относится 17 муниципальных образований<sup>2</sup>: Агинский район, Александрово-Заводский район, Балейский район, Борзинский район, Дульдургинский район, Забайкальский район, Калганский район, Карымский район, Могочинский район, Петровск-Забайкальский район, Приаргунский район, Тунгокоченский район, Улётовский район, Хилокский район, Читинский район, Шелопугинский район, п. Агинское.

К муниципальным образованиям с низким качеством управления муниципальными финансами относится 11 муниципальных образований<sup>3</sup>: Акшинский район, Каларский район, Красночикойский район, Кыринский район, Могойтуйский район, Нерчинский район, Оловянинский район, Ононский район, Чернышевский район, Шилкинский район, г. Петровск-Забайкальский

*Недостаточное финансовое обеспечение полномочий  
органов местного самоуправления Забайкальского края*

Существенные риски развития местного самоуправления возникают при выработке баланса между доступными органам местного самоуправления финансовыми средствами, объемом делегируемой им ответственности и размерами их реальных властных полномочий.

К компетенции органов местного самоуправления относятся нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гаран-

<sup>1</sup> Рейтинг муниципальных образований Забайкальского края за 2015 г. Министерство финансов Забайкальского края: [http://минфин.забайкальскийкрай.рф/u/files/minfin\\_zabkrai/finreform/sover\\_mo/presentation.pptx](http://минфин.забайкальскийкрай.рф/u/files/minfin_zabkrai/finreform/sover_mo/presentation.pptx)

<sup>2</sup> Рейтинг муниципальных образований Забайкальского края за 2015 г. Министерство финансов Забайкальского края: [http://минфин.забайкальскийкрай.рф/u/files/minfin\\_zabkrai/finreform/sover\\_mo/presentation.pptx](http://минфин.забайкальскийкрай.рф/u/files/minfin_zabkrai/finreform/sover_mo/presentation.pptx)

<sup>3</sup> Там же.

тированная законом мера принятия решений и совершения действий; ответственность за неисполнение принятых решений. К базовой компетенции относятся — решение вопросов местного значения.

Предварительные результаты мониторинга передачи полномочий по решению вопросов местного значения в районах Забайкальского края по данным муниципальных районов показали, что в 2016 году в 29 муниципальных районах Забайкальского края принято решение о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения на исполнение сельским поселениям (за исключением Читинского и Каларского районов), с финансовым обеспечением в объеме около 85 млн рублей. В 4 муниципальных районах проекты решений о заключении соглашений планируются для рассмотрения на заседаниях Советов.

В 2 муниципальных районах (Оловянинский, Тунгокоченский) с районного на сельский уровень передано до 5 полномочий, в 10 районах — от 6 до 10 (Акшинский, Балейский, Газимуро-Заводский, Кыринский, Нерчинско-Заводский, Петровск-Забайкальский, Приаргунский, Улетовский, Хилокский, Шелопугинский), в 7 районах — от 11 до 15 (Борзинский, Забайкальский, Карымский, Краснокаменский, Красночикойский, Могойтуйский, Шилкинский), в 6 районах — свыше 15 полномочий (Агинский, Алек-Заводский, Дульдургинский, Нерчинский, Ононский, Чернышевский).

Среди наиболее часто передаваемых полномочий отмечены следующие:

1) «организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения» (заключено 272 соглашения с сельскими поселениями в 25 муниципальных районах, 83% от всех сельских поселений Забайкальского края),

2) «организация сбора и вывоз бытовых отходов и мусора» (252 соглашения в 24 муниципальных районах, 76,3%),

3) «обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством» (231 соглашений в 22 муниципальных районах, 70,2%),

4) «организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации» (227 соглашений в 24 муниципальных районах, 68,8%),

5) «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения» (214 соглашений в 20 муниципальных районах, 64,8%),

6) «создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам» (184 соглашения в 18 муниципальных районах, 55,8%).

Следует отметить, что значительно сократилось финансирование передаваемых полномочий. Если соглашения на 2015 год были заключены с финансовым обеспечением более 135 млн рублей, то на 2016 год — около 85 млн рублей (снижение показателя на 37%). Почти на 10% сократилось финансирование полномочия, касающегося дорожной деятельности (22,5% от общей суммы финансирования). На 8% увеличилось финансовое обеспечение полномочия по организации библиотечного обслуживания (16,7% от общей суммы финансирования).

Тем самым по переданным полномочиям можно отметить низкий уровень бюджетной обеспеченности; зачастую нехватку квалифицированных кадров по исполнению полномочий в сельских поселениях и отсутствие предъявляемых к ним унифицированных требований.

Передача отдельных государственных полномочий субъектов РФ органам местного самоуправления в Забайкальском крае регулируется ст. 65 п. 6 Устава Забайкальского края: «органы местного самоуправления могут наделяться законом края отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств»<sup>1</sup>.

Вопросы в части финансирования возникают часто, что приводит к судебным заседаниям. 25 февраля 2016 года Хилокский районный суд Забайкальского края обязал ГБУ «Хилокская станция по борьбе с болезнями животных» произвести отлов безнадзорных животных на территории Хилокского района. В ходе судебного заседания пред-

---

<sup>1</sup> Закон Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. №125-ЗЗК «Устав Забайкальского края».

ставитель станции Ведерникова С.А. суду поясняла, что денежных средств на организацию отлова безнадзорных животных нет<sup>1</sup>.

В Забайкальском крае ежегодно Законодательным Собранием проводится анализ практики распределения отдельных государственных полномочий. Существует одно противоречие, связанное с рассматриваемыми законодательными новеллами. В Федеральном законе №136-ФЗ речь идет о праве субъектов РФ перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. При буквальном толковании данной формулировки можно сделать вывод о том, что субъект РФ перераспределяет полномочия не между различными типами (уровнями) муниципальных образований, а именно между муниципальным и государственным уровнями власти. Соответственно, полномочия могут быть как переданы органам местного самоуправления, так и изъяты у них по решению органов власти субъекта РФ<sup>2</sup>. К примеру, Закон Забайкальского края от 22 июля 2014 года №1014-ЗЗК «О перераспределении между органами местного самоуправления и органами государственной власти Забайкальского края полномочий по решению вопроса местного значения — организации в границах поселений, муниципальных районов, городских округов электроснабжения населения». Ст. 2 данного закона гласит, что органы государственной власти Забайкальского края осуществляют исполнение полномочий по организации электроснабжения населения бессрочно. Ранее указанные полномочия осуществляли органы местного самоуправления.

В целом вышеуказанные изменения свидетельствуют, что развиваются новые подходы к формированию компетенции органов местного самоуправления. Законодательство становится более гибким, предоставляя регионам широкие возможности участия в определении компетенции органов местного самоуправления. Однако, отсутствие у местных сообществ стимулов для развития своих территорий, а также реальных возможностей влиять на социально-экономическую ситуацию и условия жизнеобеспечения населения являются существенными ограничениями экономического роста муниципальных образований.

<sup>1</sup> Решение Хилокского районного суда Забайкальского края от 25 февраля 2016 года по делу 2-33/2016 (2-1079/2015;) ~ М-977/2015.

<sup>2</sup> Ежукова О. А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. №3. С. 56–59.

### *Низкая обеспеченность квалифицированными кадрами*

Современные условия с учетом внешних тенденций требуют в настоящее время от органов местного самоуправления не простого обеспечения исполнения своих полномочий и функций, но и проявления большей инициативности, направленной на развитие муниципалитетов. Остается острой проблема нехватки квалифицированных кадров в органах местного самоуправления. В крае около 3800 муниципальных служащих, из них только 64% имеют высшее образование. Муниципальная служба не является достаточно привлекательной для высококвалифицированных специалистов, что связано как с низкой оплатой труда, так и с низким потолком для профессионального роста, отсутствием кадровых лифтов.

Как следует из Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года, в целях развития кадрового потенциала планируется переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц, распространение лучших практик муниципального управления, проведение кратковременных тематических семинаров-тренингов по актуальным проблемам местного самоуправления, стажировок, конференций и круглых столов; обеспечение правового, организационно-методического и аналитического сопровождения вопросов развития муниципальной службы, формирование кадрового резерва на муниципальном уровне; предоставление муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг.

Вместе с тем в 2015 году обучение прошли лишь 85 муниципальных служащих — вновь избранных глав муниципальных образований. В связи с ограниченными бюджетными ресурсами для обучения муниципальных служащих используются такие форматы, как видеоконференции, выездные семинары, методическая помощь.

### *Отсутствие реально действующего межмуниципального сотрудничества*

Кроме того, в Забайкальском крае недостаточными темпами развивается межмуниципальное сотрудничество. В то же время для сель-

ских поселений оно может оказаться одним из наиболее эффективных и полезных механизмов взаимодействия и решения ряда проблемных вопросов. Межмуниципальное сотрудничество имеет существенное значение для организации предоставления муниципальных услуг в электронном виде.

Под межмуниципальным сотрудничеством в Забайкальском крае понимается, как правило, организация и проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий. Так, например, в 2015 были проведены:

- межмуниципальная военно-спортивная игра-реконструкция «Казачья зарница»;
- I Международный (IV региональный) фестиваль «Семейская круговая»; международный фестиваль «Алтаргана-2016»;
- смотр-конкурс «Сельская семья — 2016»;
- смотр-конкурс вокального мастерства «Голос»;
- смотр-конкурс хореографических коллективов эстрадного танца «Новое измерение»;
- межрайонный фестиваль «Казачьему роду нет переводу!» и др.

Одной из форм межмуниципального сотрудничества является Ассоциация «Совет муниципальных образований Забайкальского края». В соответствии с уставом организации Ассоциация «Совет муниципальных образований Забайкальского края» является объединением муниципальных образований Забайкальского края, в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований. Вместе с тем Ассоциация является больше рамочным, представительным органом. Самостоятельных мероприятий и проектов Ассоциация не проводит.

К прочим рискам развития местного самоуправления следует отнести недостаточный уровень развития связи и информационно-коммуникационных технологий, особенно в приграничных территориях. В ряде населенных пунктов региона, например, в Краснокаменском районе, самым доступным способом выхода в сеть «Интернет» являются пункты коллективного доступа, организованных на базе сельских библиотек. В то же время сотовая связь российских операторов отсутствует более, чем в 100 приграничных населенных пунктах Забайкальского края (из 265 населенных пунктов), что приводит к необходимости пользования услугами сотовой связи КНР. Перед Правительством Российской Федерации и региональными органами власти стоит задача

обеспечить малые населенные пункты и приграничные территории широкополосным интернетом и качественной отечественной связью. Данную проблему предполагается решить в том числе через федеральный проект «Устранение цифрового неравенства», который предусматривает до конца 2018 года оснащение интернетом 13,6 тысячи населённых пунктов с числом жителей от 250 до 500 человек.

### **Местное самоуправление в фокусе региональных и местных социологических исследований**

Проведенные в 2015–2016 годах социологические исследования в муниципальных образованиях Забайкальского края также выявили ряд современных проблем и рисков социально-экономического развития местного самоуправления и региона в целом.

В апреле — мае 2015 года был проведен опрос среди предпринимателей муниципальных районов Забайкальского края по проблемам развития предпринимательства в Забайкальском крае<sup>1</sup>. Выявлено, что, по мнению предпринимателей, к основным факторам, препятствующим осуществлению предпринимательской деятельности относятся:

- недостаток собственных средств — по мнению 57,0% опрошенных;
- высокий уровень налогообложения — 52,7%;
- рост (высокий уровень) тарифов — 46,2%;
- дефицит квалифицированных кадров — 33,3%.
- слабая информированность об оказываемой государственной поддержке — 31,2%.

Меньшее влияние на предпринимательскую деятельность оказывает фактор «административные барьеры» (23,7% опрошенных отдали высокий ранг, 28% поставили низкую степень влияния).

На вопрос, что необходимо сделать для эффективного развития бизнеса:

- 72,0% считают, что необходимо снизить налоговое бремя;
- 58,1% — необходимо оказать финансовую поддержку со стороны государства;

---

<sup>1</sup> Бартош А. А., Верхушина Е. Н. Об эффективности мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства // Молодой ученый. 2015. №14. С. 691–693.

- 30,1% — предоставлять помещения в аренду;
- 23,7% — устранить бюрократические проволочки.

Единичные ответы: «обеспечить муниципальный заказ», «решить вопросы с землей». Представители сферы торговли предложили «платить населению заработную плату», «повысить платежеспособность населения».

Анализ ответов на вопрос о сотрудничестве с организациями, представляющими инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства, продемонстрировала низкую информированность предпринимателей муниципальных районов о предоставляемой государственной поддержке.

Особое значение для развития предпринимательства приобретает бизнес-образование. По результатам того же опроса<sup>1</sup> в муниципальных образованиях Забайкальского края, о необходимости системы бизнес-образования заявили 87% респондентов (в формате краткосрочных курсов, информационных семинаров-встреч, тренингов, обучающих бизнес-семинаров, вебинаров).

Темой другого исследования, проведенного в ходе социологического опроса, стала информированность электората в Забайкальском крае. Наиболее массовой формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются муниципальные выборы. Прошедшие муниципальные выборы за три последних года в Забайкальском крае выявили ряд проблем, во-первых, низкую явку от 13 до 41 процента, особенно низкой она была на выборах депутатов представительных органов; во-вторых, отсутствие желания граждан в поселениях выдвигаться на должность главы муниципального образования, депутата представительного органа.

В ходе анкетирования<sup>2</sup> (вопрос «Ходите ли Вы на выборы?») выявлено, что мужчины и женщины проявляют одинаковую активность в участии на выборах: 68,3% мужчин и женщин (от общего числа опрошенных мужчин и женщин). Не ходят на выборы — 15,9% мужчин из числа опрошенных мужчин и 13,3% женщин; периодически ходят на выборы 15,8% и 18,4% соответственно.

<sup>1</sup> Бартош А.А., Верхушина Е.Н. Об эффективности мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства // Молодой ученый. 2015. №14. С. 691–693.

<sup>2</sup> Верхушина Е.Н., Бартош А.А. Об информированности и предпочтениях источников информации электората // Молодой ученый. 2015. №14. С. 686–688.



Основными причинами неучастия в выборах в качестве избирателя респонденты указали: разочарование, бессмысленность и бесполезность своего участия в выборах, а также то, что от них ничего не зависит («не верю в честность выборов», «отсутствие веры в демократию», «считаю бессмысленным», «все заранее решено», «от выбора ничего не зависит», «даже если проголосую за другого кандидата, это ничего не изменит», и т. п.).

В этой связи Администрацией Губернатора Забайкальского края ведется работа по обеспечению проведения муниципальных выборов.

Отдельным вопросом, изучаемым в ходе социологического исследования стала социально-экономическая ситуация в монопрофильных муниципальных образованиях края. В апреле-мае 2015 года в монопрофильных муниципальных образованиях Забайкальского края (пгт Жирекен — категория 1 (с наиболее сложной ситуацией), пгт Кокуй — категория 2 (с рисками ухудшения)). Результаты анкетирования, продемонстрировали значительное влияние патерналистских настроений жителей и их неготовность к трансформации моногорода. 73,3% опрошенных считают, что для кардинального улучшения социально-экономической ситуации в поселении необходимо восстановить и модернизировать градообразующее предприятие. Чуть более трети респондентов отметили необходимость развивать малое предпринимательство, при этом всего 10% опрошенных хотели бы заняться собственным делом. Более половины (56,7%) не готовы стать предпринимателями.

Возлагая ответственность за судьбу поселения на градообразующее предприятие, а также негативно оценивая деятельность региональных и районных властей (более 80% опрошенных оценивают их деятельность негативно), население моногородов остается пассивным в решении вопросов развития территории<sup>1</sup>.

Наиболее острыми проблемами в поселениях, по мнению респондентов, являются:

— недостаток рабочих мест — 86,7%;

---

<sup>1</sup> Бартош А. А. Совершенствование механизмов поддержки моногородов // Общество в эпоху перемен: современные тенденции развития: материалы II Всероссийской научной конференции с международным участием, проводимой в рамках III Международного форума студентов, аспирантов и молодых ученых «Управляем будущим!», 19–20 ноября 2015 г.: в 3 ч. Ч. 1. — Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2016. С. 9–11

- недоступность услуг здравоохранения, образования, спорта, социальной защиты — 50,0%
  - аварийность / изношенность системы ЖКХ в поселении — 43,3%;
  - отсутствие перерабатывающих производств — 26,6%;
  - слабый уровень развития объектов социальной сферы — 23,3%.
- Среди других проблем поселения респонденты указали:
- аварийность / изношенность жилищного фонда — 10,0%;
  - ухудшение экологической ситуации — 10,0%;
  - неразвитое предпринимательство в поселении — 6,6%;
  - другое — 10,0% («низкий уровень жизни», «дефицитный бюджет поселения»).

Дополнительное исследование, проведенное в монопрофильном поселении «Город Краснокаменск» в июле 2016 года подтвердило данные предыдущего опроса. Более 90% опрошенных считают, что в городе невозможно найти достойную работу. Среди причин — «нужен опыт работы и стаж», «отсутствие рабочих мест», «мало вакансий», «моногород», «мало рабочих мест», «маленькая зарплата», «нет крупных предприятий», «нет экономики».

Для городской среды, по мнению населения, нужны парки (72%), велодорожки (48%), пляжи (68%), инфраструктура а для лиц с ОВЗ (11%), а также спортивные сооружения, досуг для пенсионеров, веревочный парк, пешеходные маршруты по городу и за городом, оздоровительные комплексы, кинотеатры, концертные залы, красивую парковую зону вокруг города («лесные насаждения как вокруг Белокурихи»), детские кафе, пиццерии. Это дополнительно подтверждает важность развитости городской среды.

### **Гражданское участие и общественный контроль за местным самоуправлением**

Систему местного самоуправления невозможно представить без механизмов участия населения, посредством которого обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Граждане вправе осуществлять местное самоуправление, реализовывать собственные инициативы в вопросах жизнеобеспечения не только в формах определенных законом и уставом муниципального

образования, но и любым способом, не запрещенным Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. С другой стороны местное самоуправление (предполагающее вовлеченность людей) наталкивается на низкий уровень желания граждан решать актуальные вопросы местного значения.

Наиболее массовой формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются муниципальные выборы. Избирательный цикл 2013–2016 в Забайкальском крае выявил ряд проблем, во-первых, низкую явку от 6,29 до 30,53 процента, особенно низкой она была на выборах депутатов представительных органов<sup>1</sup>; во-вторых, отсутствие желания граждан в поселениях выдвигаться на должность главы муниципального образования, депутата представительного органа<sup>2</sup>.

Участились случаи досрочного сложения полномочий главами поселений. Причин несколько, среди них особо выделяется отсутствие информации о негативных последствиях за ненадлежащее исполнение полномочий. Это свидетельствует о неосознанности выдвижения на кандидатуру главы муниципального образования. Размеры штрафов за неисполнение вопросов местного значения зачастую превышают размеры заработной платы главы поселения. Возможным ответом на данный процесс являются меры по увеличению заработной платы главам Правительством Забайкальского края. На помощь главам направлено возрождение института старост как посредников между местной властью и населением, инициированного региональной властью. Закон Забайкальского края от 31 марта 2015 года №1158-ЗЗК «О сельских старостах в Забайкальском крае» устанавливает введение института сельских старост в населенных пунктах Забайкальского края, а также правовые аспекты их деятельности<sup>3</sup>. Неформальный институт старост действовал в некоторых муниципальных образованиях, но отсутствовала правовая основа для их деятельности. В настоящее время в Забайкальском крае избраны 184 старосты в 114 поселениях.

Абсентеизм или нежелание участвовать в общественно-политической жизни жителей небольших поселений зависит от их готовности

---

<sup>1</sup> Информация о результатах выборов органов местного самоуправления Забайкальского края в единый день голосования 13 сентября 2015 года.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

и возможности действовать совместно, информированности о способах решения насущных проблем и в целом от политической культуры граждан.

На инициирование совместной ответственности и сплоченности жителей муниципального образования направлено территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС). Для Забайкалья такая форма участия граждан является относительно новым, тем не менее, в отдельных муниципальных районах получила активное развитие и признание. Первые попытки организации ТОСов были реализованы в Забайкальском крае в 1990-е гг., практически за 20 лет в крае были созданы всего 21 ТОС. В 2010 году вопрос о деятельности ТОС был рассмотрен на Консультативном совете руководителей органов местного самоуправления Забайкальского края при Губернаторе Забайкальского края. Рекомендации Консультативного совета, организация курсов для специалистов администраций, занимающихся созданием ТОС, разработка и направление методических рекомендаций, модельных актов явились толчком для развития ТОСовского движения. На 01 сентября 2015 года количество ТОС в Забайкальском крае — 211.

На совершенствование механизмов участия жителей в местном самоуправлении обратили внимание на региональном уровне. В 2015 году Законодательным Собранием был проведен круглый стол. В принятых рекомендациях заседания круглого стола — изучение опыта ТОСов Бурятии, правовая, информационная поддержка, рекомендация Правительству края увеличить с 2016 года фонд грантовой поддержки ТОСов. Объективности ради отметим, что в 2016 году региональный конкурс не проводился в связи с отсутствием средств в краевом бюджете. Примечательно, что на окружном уровне в Агинском Бурятском округе вышло распоряжение Администрации от 29 марта 2016 г. №53-р «О поддержке территориального общественного самоуправления», предполагающий финансирование в размере 420 тыс. руб.

Поэтому вполне логичным является тот факт, что лучшие практики реализации территориального общественного самоуправления осуществляются на территории с особым статусом в Забайкальском крае — Агинском Бурятском округе<sup>1</sup>. К примеру, в 2014 году самым

<sup>1</sup> Нимаева Б. Б. Особенности развития Агинского Бурятского округа как территории с особым статусом в составе Забайкальского края // Право и политика. 2011. №10. С. 1666–1673

благоустроенным селом в округе признано сельское поселение «Хойто-Ага». Благодаря участию всего местного сообщества, в т. ч. финансовых вложений выходцев, десятилетиями проживающих в крупных городах, удалось достичь благоустройства территории, организации досуга детей и взрослых<sup>1</sup>. Данный факт связан с высоким уровнем локальной родо-земляческой идентичности<sup>2</sup>, соучастием граждан в реализации собственных инициатив. Всего на сегодня в сельских и городских поселениях Агинского Бурятского округа созданы 106 субъектов территориального общественного самоуправления. На официальном сайте Администрации Агинского округа создано отдельное «окно» «Территориальное общественное самоуправление». Таким образом, для Забайкальского края при равных правовых и организационных условиях для муниципальных образований, развитие ТОСов на данный момент отличается крайней неравномерностью и мозаичностью.

### **Антикризисные меры: муниципальный уровень**

В целях проведения антикризисных мер Правительством Забайкальского края принято распоряжение от 31.12.2014 №757-р «Об утверждении комплекса мер по стимулированию органов местного самоуправления к привлечению инвестиций и наращиванию налогового потенциала в Забайкальском крае на 2015 год».

Комплекс мер включает мероприятия по двум направлениям:

- повышение бюджетной обеспеченности муниципальных образований, оптимизация установленных налоговых льгот по местным налогам, мобилизация налоговых поступлений;

- обеспечение благоприятного инвестиционного климата, создание и развитие инфраструктуры поддержки инвестиционной и предпринимательской деятельности.

В рамках реализации распоряжения были достигнуты следующие результаты:

- мобилизовано налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Забайкальского края в сумме 988,2 млн рублей

<sup>1</sup> Хойто-Ага — самое благоустроенное село. URL: [http://www.aginsk-pravda.ru/news/khojto\\_aga\\_samoe\\_blagoustroennoe\\_selo\\_v\\_okruge/2014-07-01-2486](http://www.aginsk-pravda.ru/news/khojto_aga_samoe_blagoustroennoe_selo_v_okruge/2014-07-01-2486) (дата обращения 20.08.2016)

<sup>2</sup> Нимаева Б. Б. Молодежь Аги — репертуар идентичностей в современном социокультурном контексте // Политика и общество. 2011. №9. С. 75–81.

(из них НДС/Л — 458,7 млн рублей), или 2,9% от общего объема фактических поступлений.

— заключены соглашения о намерениях по реализации мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в Забайкальском крае с филиалом ПАО «МРСК Сибири» — «Читаэнерго», ПАО «ТГК-14», ОАО «Нефтемаркет», ООО «Сретенский судостроительный завод», АО «88 Центральный автомобильный ремонтный завод», ОАО «Завод горного оборудования».

— профинансирована подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства в Забайкальском крае» государственной программы Забайкальского края «Экономическое развитие» на общую сумму 245,6 млн рублей (99,2% от общего объема предусмотренных бюджетных ассигнований), в том числе 108,2 млн рублей — за счет остатка неиспользованной федеральной субсидии, предоставленной в 2014 году; 128,3 млн рублей — за счет федеральной субсидии, предоставленной в 2015 году, которая освоена в полном объеме; 9,1 млн рублей — за счет средств краевого бюджета.

— проведена работа по заключению соглашений с ОА «ЗабИнвест-Фонд» и органами местного самоуправления о взаимодействии с целью привлечения инвестиций для проектов, реализуемых на территории муниципального образования, поиска инвестиционных площадок, участия в инвестиционных проектах, форумах. В течение 2015 года заключено 32 соглашения.

— в 10 муниципальных районах муниципальные приняты планы мероприятий («дорожные карты») по содействию развитию конкуренции.

По данным, поступившим от муниципальных районов, активно работают Советы по развитию предпринимательства при Главах администраций муниципальных образований в городском округе «Город Петровск-Забайкальский», Каларском, Кыринском, Оловянинском, Чернышевском, Читинском, Шилкинском районах.

Во всех муниципальных районах (городских округах) края функционируют муниципальные центры поддержки предпринимательства.

Наибольшую активность в конкурсных отборах, проводимых Минэкономразвития Забайкальского края в 2015 году проявили субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие деятельность в Ононском, Шилкинском и Сретенском муниципальных районах.

## **Особенности осуществления местного самоуправления на отдельных территориях**

### *Моногорода*

Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2015 года №668-р. Все моногорода распределены на 3 категории в зависимости от степени ухудшения социально-экономической ситуации.

В 1 категорию монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации с наиболее сложным социально-экономическим положением отнесены пгт Жирекен, пгт Первомайский, город Краснокаменск, пгт Новоорловск, пгт Новопавловка. К моногородам, где существует риск ухудшения ситуации, отнесены пгт Шерловая Гора, пгт Кокуй, пгт Вершино-Дарасунский.

Ключевое направление мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований — диверсификация экономики и уход от монопрофильности.

В 2011 году Забайкальскому краю было выделено из средств федерального бюджета 198,63 млн рублей и 59,77 млн рублей на развитие инженерной инфраструктуры в целях реализации «альтернативных» инвестиционных проектов в г. Краснокаменск и пгт Первомайский.

Вместе с тем стоит отметить, что в полной мере «альтернативные» инвестиционные проекты реализуются только в монопрофильном г. Краснокаменск. В остальных монопрофильных поселениях основа планов развития — реализация проектов малого бизнеса, содействие занятости населения и реконструкция коммунальной инфраструктуры, что недостаточно для диверсификации их экономики и ускорения социально-экономического развития.

22 января 2016 г. Губернатором Забайкальского края и генеральным директором Фонда развития моногородов подписано генеральное соглашение о сотрудничестве по развитию моногорода Краснокаменска. Соглашение заключено в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации, и привлечения инвестиций в город Краснокаменск. В ходе реализации соглашения предполагается при-

влечь более 10 млрд рублей инвестиций, открыть новые предприятия и создать более 400 новых рабочих мест.

16 июля 2016 года Правительством Российской Федерации принято постановление о создании территории опережающего социально-экономического развития «Краснокаменск» в городе Краснокаменске Забайкальского края. В настоящее время ведется работа с потенциальными инвесторами по привлечению их к осуществлению деятельности в рамках

### **Выводы**

Современное состояние местного самоуправления в Забайкальском крае характеризуется рядом проблем, которые в целом характерны для Российской Федерации:

- отсутствие четких приоритетов развития, закрепленных в стратегических документах и соответствующих региональным приоритетам развития;
- неразграниченность отдельных полномочий органов местного самоуправления;
- низкий уровень бюджетной обеспеченности и экономической самостоятельности;
- недостаточная предпринимательская активность, низкая информированность о государственной поддержке и преобладание патерналистической настроенности граждан;
- нехватка квалифицированных кадров и отсутствие предъявляемых к ним унифицированных требований;
- неурегулированность взаимодействия с контрольно-надзорными органами;
- недостаточно развитое межмуниципальное сотрудничество.

Анализ показал, что в настоящее время существует ряд проблем в сфере территориальных и организационных основ местного самоуправления. Одной из них является недостаток непосредственной связи между населением и городской властью, ослабление общественного контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в крупных муниципальных образованиях, например, в городском округе «Город Чита». Другой проблемой остается низкая обеспеченность сельских



поселений материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами для эффективного обеспечения реализации полномочий. Кроме того, избрание на муниципальных выборах глав муниципальных районов и представительных органов муниципальных районов не всегда позволяет обеспечить баланс интересов поселений, входящий в его состав. Данный факт также затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества и взаимодействия на поселенческом уровне.

Дополнительные сложности для развития муниципалитетов накладывает приграничное положение и низкая инвестиционная привлекательность муниципалитетов и региона в целом.

Считаем, что консолидации усилий федеральных, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также бизнеса и населения позволит осуществить выход на траекторию роста и ускорение развития муниципальных образований Забайкальского края.

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ВЫЗОВЫ И РИСКИ

*Буров Андрей Владимирович, кандидат политических наук, заместитель директора Южно-российского института управления — филиала РАНХиГС;*

*Овакимян Михаил Амиранович, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Южно-российского института управления — филиала РАНХиГС*

Исследование современной теории и практики местного самоуправления, а также различных аспектов муниципальной реформы, реализуемой в Ростовской области, позволяют сделать вывод о формировании «новой» модели функционирования местной власти основанной на новых принципах организации и взаимодействия.

Для современной Ростовской области достижение высокого качества самоуправления не самоцель, а лишь инструмент обеспечения условий повышения уровня и комфортности жизни каждого члена местного сообщества — основной цели большинства территориальных образований.

Наиболее важной для Ростовской области является такая особенность нового этапа реформы как нацеленность на формирование гибкой и эффективной системы управленческих отношений соответствующей целям социально-экономического развития современного муниципального образования.

Практика управления социально-экономическим развитием территории стала стремительно меняться. Важную роль в данном процес-

се сыграли научные исследования в управленческой и экономической науке. Экономический кризис, внешние санкции и внутренние ограничители социально-экономического развития территорий и жесткая конкуренция за ресурсы вывели на передний план проблемы обеспечения условий «выживания» и сохранения муниципальных образований и лишь затем их комплексного социально-экономического развития.

Наиболее важным итогом реформы является то, что органы местного самоуправления Ростовской области приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

В то же время ряд проблем, такие, например, как, статус органов местного самоуправления, разграничение предметов ведения и полномочий, внедрение инноваций, активное и инициативное участие населения, возможные формы и технологии взаимодействия органов государственной власти и муниципалитетов являются всё еще не урегулированными.

Ростовская область — субъект Российской Федерации на юге Европейской части России, входит в состав Южного федерального округа.

Среди других крупных территориальных образований Российской Федерации область выделяется высоким научно-производственным, ресурсным и финансовым потенциалом.

Население Ростовской области — 4 239,0 тыс. человек. Из них в городах проживают 2 875,5 тыс. человек, в сельской местности — 1 363,5 тыс. человек.

Трудоспособное население составляет около 58,1 % от общей численности.<sup>1</sup>

Среднегодовая численность занятых в экономике составляет 1,9 млн человек, в том числе на предприятиях негосударственного сектора — 1,3 млн человек.

### **Территориальные основы местного самоуправления**

Местное самоуправление в Ростовской области осуществляется на территории городских округов, муниципальных районов, сельских и городских поселений, образованных в соответствии с Федеральным

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru)

законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Ростовской области создано 463 муниципальных образования: 12 городских округов, 43 муниципальных района, 408 поселений, из которых 391 — сельских и 17 — городских.

### **Участие граждан в осуществлении местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление**

Развитая система территориального общественного самоуправления Ростовской области свидетельствует о наличии гражданского общества, высокой самоорганизации населения, его способности самостоятельно без помощи государственной власти разрешать повседневные местные проблемы.

В настоящее время на территории муниципальных образований Ростовской области созданы и действуют около 400 органов территориального общественного самоуправления (далее — ТОС), из которых лишь 12% имеют статус юридического лица<sup>1</sup>.

Органы ТОС Ростовской области регулярно занимаются благоустройством территорий, активно взаимодействуют в этом с местными администрациями. С их участием отслеживается проведение таких работ как: установка уличного освещения, строительство, реконструкция, проведение коммуникаций, восстановление разрытий и других ремонтных работ, обустройство детских площадок, вывоз мусора, предупреждение незаконных построек, размещение наружной рекламы и т. д.

Активисты ТОС организуют различные культурно-массовые и спортивные мероприятия, проводят праздники, оказывают помощь в решении вопросов экологии, работы с детьми и престарелыми, организации досуга населения, социальной защите нуждающихся граждан. Например, активистами ТОС «Степной» г. Волгодонска ежегодно организуются для жителей Новогоднее представление для детей, «Широкая Масленица», «Праздник 8 Марта», «День Победы», «День

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

защиты детей», «День рождения города Волгодонска», «День знаний», «День пожилого человека», «День Матери», а также мероприятия, приуроченные к декаде инвалидов. Деятельность ТОС «Степной» активно освещается печатными средствами массовой информации, местными телекомпаниями. Видеосюжет о работе ТОС «Степной» г. Волгодонска вошел в короткометражный фильм «Точки роста», созданный по заказу Правительства Ростовской области.

В сельских поселениях органы ТОС активно участвуют в осуществлении мероприятий, направленных на предотвращение чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности, обеспечения населения водой.

В частности, в поселениях Красносулинского района комитеты ТОС содействуют военному комиссариату в розыске лиц, уклоняющихся от призыва в Вооруженные силы Российской Федерации и Красносулинскому районному суду в установлении места нахождения ответчиков.

На территории Летницкого сельского поселения Песчанокопского района раз в год проводятся встречи с активом ТОС Краснодарского, Ставропольского краев и республики Калмыкия.

В городе Ростове-на-Дону с 2009 года действует одна из первых в стране Палата органов территориального общественного самоуправления, где председатели ТОС системно обмениваются опытом работы, совместно вырабатывают предложения в адрес органов власти.

Ежегодно проводится конкурс на «Лучший ТОС» по 4-м номинациям, по итогам которого победители поощряются денежными премиями.

Конкурсы среди комитетов ТОС в номинациях: «Лучшее подворье», «Дом образцового содержания» и «Лучший комитет ТОС» проводятся и во многих других муниципалитетах области.<sup>1</sup>

В то же время деятельность органов ТОС, направленная на решение социальных проблем граждан, нуждается в организационной и финансовой поддержке.

С этой целью, по мнению муниципалитетов области необходимо предусмотреть механизм финансирования инициатив органов территориального общественного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

Самое, главное еще недостаточно развиты новые формы работы, такие как, например, участие органов ТОС в конкурсах на получение грантов.

В стране есть примеры, когда на региональном уровне приняты соответствующие законы и региональная власть финансирует определенные расходы органов ТОС — по мнению органов ТОС этот опыт необходимо распространить на всю страну.

Значительную роль в решении задач повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в Ростовской области играет совместная их деятельность в рамках Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» (далее — СМО РО), которая системно взаимодействует с Губернатором Ростовской области В.Ю. Голубевым, Правительством и Законодательным Собранием области.

В 2015 и 2016 гг. активно работают все 6 основных площадок СМО РО (Общие собрания, Правление, Палаты СМО РО), где особое внимание уделялось, прежде всего, обмену опытом, отбору и внедрению лучших практик муниципального управления.

В состав комитетов территориального общественного самоуправления входят жители муниципальных территорий в возрасте от 16 лет. Также основным условием преобразования комитета ТОС является желание более 50% граждан в участии в данной форме общественно-го самоуправления.

Среди представителей советов ТОС в Ростовской области 31,2% являются мужчины, 68,2% — женщин. Средний возраст представителей 49 лет.

Среди активистов ТОС 17,2% являются мужчины, 82,8% женщин. Средний возраст активистов ТОС 47 лет. Работающих из них — 72,2%, неработающих — 12,0%, пенсионеров — 15,8%<sup>1</sup>.

ТОС в Ростовской области является одним из инструментов муниципального управления. Большинство глав муниципальных образований Ростовской области считают жителей, участвующих в ТОС, инструментом управления, нежели совокупностью потенциальных избирателей, что свидетельствует о благоприятном климате на территориях муниципальных образования.

---

<sup>1</sup> Сайт Ассоциации совет муниципальных образований [http://smoro.ru/info\\_base/](http://smoro.ru/info_base/)

## Органы местного самоуправления

Очередной этап муниципальной реформы, связан с осуществлением мер, инициированных федеральным законодательством, по изменению порядка формирования органов местного самоуправления.

Во исполнение Федерального закона от 27.05.2014 №136-ФЗ в субъектах РФ приняты законы, определяющие новый порядок формирования органов местного самоуправления.<sup>1</sup>

Новая модель предусматривает избрание глав всех муниципальных образований из составов представительных органов муниципальных образований, а также назначение глав местных администраций представительными органами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией.

Изменен порядок формирования представительных органов муниципальных районов — они формируются путем делегирования глав и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав соответствующего муниципального района.

До принятия этих законов действовала система прямых выборов глав и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Изменение порядка формирования органов местного самоуправления еще не завершено, поскольку данные изменения применяются после истечения срока полномочий соответствующего органа местного самоуправления или должностного лица.

Областными законами Ростовской области от 17.07.2014 №200-ЗС «О главах городских округов в Ростовской области» и от 21.11.2014 №255-ЗС «О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области», регламентируются порядок избрания глав муниципальных образований из составов представительных органов и формирования представительных органов муниципальных районов.

В 2015 году Законодательным Собранием Ростовской области внесены изменения в Областной закон Ростовской области от 17.07.2014

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 №136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. №22. Ст. 2770.

№200-ЗС, уточняющие полномочия глав муниципальных образований, избираемых из состава представительных органов муниципальных образований.

В целях обеспечения перехода к новой системе формирования органов местного самоуправления в 2015 году были внесены соответствующие изменения в уставы всех муниципальных образований области.

В ряде муниципальных образований в результате прошедших в 2015 году выборов депутатов представительных органов были избраны председатели этих органов, получившие также полномочия главы муниципалитета. В этих же муниципалитетах по итогам конкурсного отбора состоялись назначения глав местных администраций.

Порядок проведения указанных конкурсов, требования к кандидатам на должность главы местной администрации и к заключаемым с ними контрактам, порядок формирования представительных органов муниципальных районов и квоты на представительство в них депутатов поселений были утверждены соответствующими правовыми актами Губернатора Ростовской области.

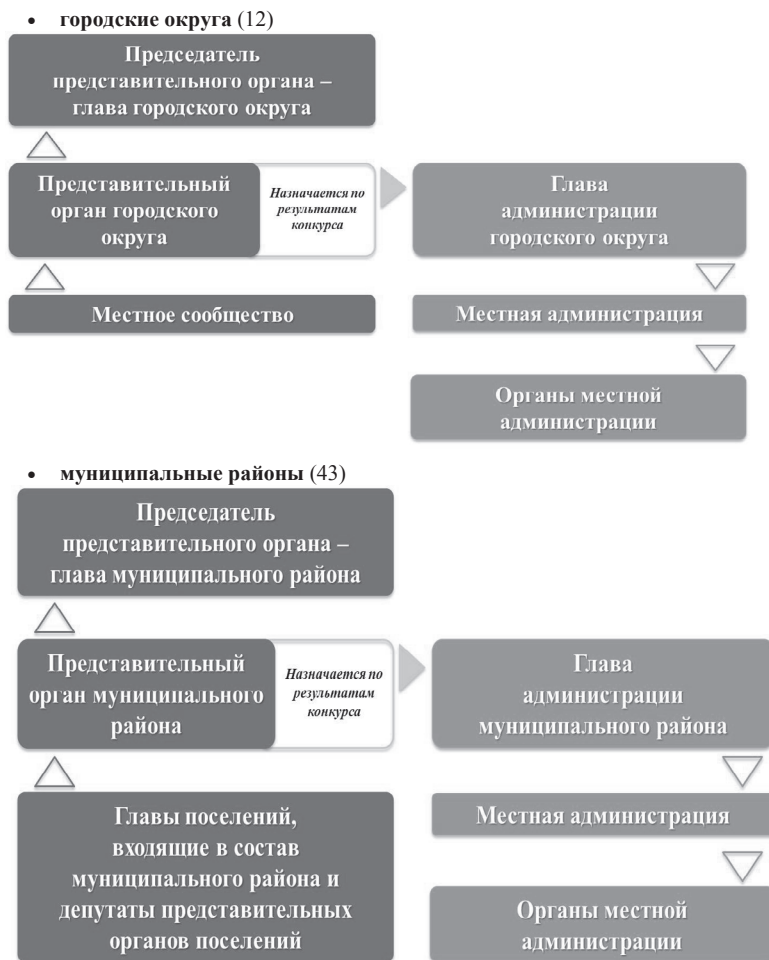
Уставами муниципальных образований Ростовской области предусмотрены следующие системы муниципального управления (*Рис. 11*).

По состоянию на 01.01.2016 в муниципалитетах трудится 11686 муниципальных служащих. На *Рис. 12* представлен качественный и количественный состав органов местного самоуправления Ростовской области.

Современная реформа местного самоуправления включает пересмотр отношений между органами муниципальной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Взят курс на объединение их управленческих действий, укрепление их сотрудничества на основе усиления позиций региональных властей. Это расценивается как ответ на вызовы времени, объективные сложности ситуации в стране, связанные, в частности, с набирающей темп мобилизационной экономикой, санкциями.

Очевидным необходимым условием перемен в отношениях муниципальных и региональных органов признано усовершенствование системы исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.



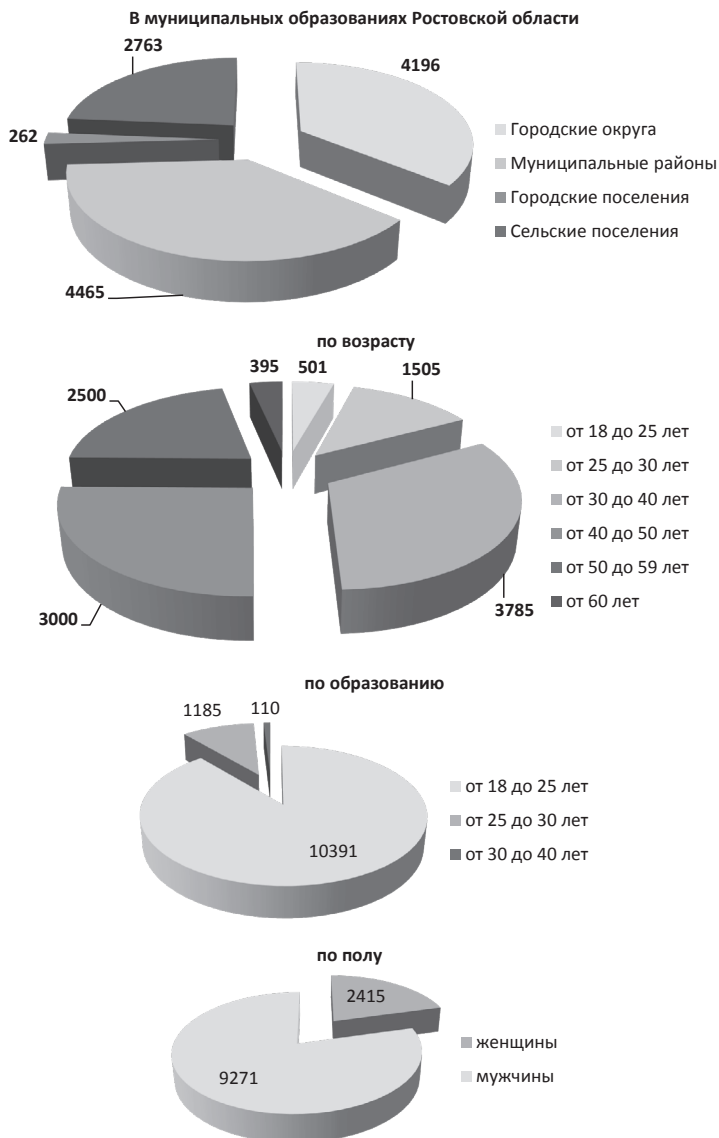


**Рис. 11.** Системы муниципального управления Ростовской области<sup>1</sup>

Основной проблемой является — двухглавие муниципальных образований: одновременное наличие главы муниципального образования и главы местной администрации («сити-менеджер»), которое усложняет выстраивание отношений по вертикали.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

<sup>2</sup> Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. №9. С. 149–161.



**Рис. 12.** Качественный и количественный состав органов местного самоуправления Ростовской области<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

## Вопросы развития экономических основ местного самоуправления

Для современной Ростовской области, как и в целом России, достижение высокого качества самоуправления не самоцель, а лишь инструмент обеспечения условий для повышения уровня счастья и комфортности жизни каждого члена местного сообщества — основной цели большинства стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.

В достижении указанной цели важным ресурсом является — экономическая основа местного самоуправления (*Рис. 13*)

Особенно интересными в вопросах развития экономической основы местного самоуправления муниципальных образований Ростовской области являются проблемы реализации инвестиционной



**Рис. 13.** Экономическая основа местного самоуправления в Ростовской области<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

политики муниципальных образований, управления объектами муниципальной собственности, формирования местных бюджетов.

**Инвестиционная политика муниципальных образований Ростовской области**, как правило, строится в соответствии со Стратегией привлечения инвестиций и разработанными стратегиями инвестиционного развития муниципалитетов. Повсеместно при главах местных администраций созданы советы по инвестициям.

В ряде муниципалитетов разработан и внедрен Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата.

На постоянной основе ведется обновление реестров инвестиционных проектов, площадок и предложений, которые с целью привлечения инвесторов, как правило, размещаются на официальных сайтах муниципалитетов.

В настоящее время в области сформировано 58 перспективных инвестиционных площадок.

Создана и действует инфраструктура развития, поддержки и защиты предпринимательства.

Например, в Октябрьском районе Ростовской области благодаря системной работе с инвесторами ежегодно строятся и открываются минимум по одному крупному предприятию и по несколько десятков малых и средних предприятий.

В районе ведется строительство нового промышленного комплекса по производству мяса индейки ООО «Евродон — Юг», мощностью до 60 тыс. тонн мяса индейки в год и объемом инвестиций 17,9 млрд рублей, кирпичного завода мощностью 50 млн штук кирпича в год, завода по производству ячеистого бетона. На сопровождении у администрации района находится 86 инвестиционных проектов стоимостью более 63 миллиардов рублей.<sup>1</sup>

Более 60% средств, поступающих от предприятий и организаций внебюджетной сферы, приходится на вновь построенные предприятия.

Целенаправленно проводится работа по информированию предприятий о различных финансовых формах поддержки, предоставляемых субъектам инвестиционной деятельности на местном, областном

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

и федеральном уровнях, сформированы перечни свободных земельных участков, потенциально пригодных для использования при реализации инвестиционных проектов на территории муниципального образования.

В рамках реализации мероприятий муниципальной программы по созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций и развития инновационной деятельности на территории города Ростова-на-Дону осуществляется прием заявок на получение субсидии из городского бюджета в целях возмещения части расходов по уплате процентов по привлеченным кредитам, полученным на инвестиционные цели, в том числе инновационной направленности. Получателями поддержки являются юридические лица (коммерческие организации) и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в городе Ростове-на-Дону.

Размер субсидии составляет 50 процентов от фактических расходов, произведенных заемщиком по уплате процентов, за период не более 12 месяцев, предшествующих месяцу, в котором подается заявка. Субсидия предоставляется по одному или нескольким кредитам, полученным заемщиком. Суммарный размер субсидии составляет не более 5 миллионов рублей на одного заемщика.

В Ростовской области реализуются 93 инвестиционных проекта, включенных в «100 губернаторских проектов», из которых 29 проектов уже введены в эксплуатацию в 2015 году. Среди них: создание в Ростове-на-Дону высокотехнологического производства по изготовлению информационно-телекоммуникационных комплексов спутниковой навигации ГЛОНАСС/GPS/Galileo, запуск в г. Шахты производства высокотехнологичных тканей из синтетических волокон, строительство в г. Азове завода полного цикла по выпуску изделий промышленной электроники, в первую очередь преобразовательной техники для железнодорожного транспорта, создание в Октябрьском районе Ростовской области предприятия по строительству быстровозводимых железобетонных зданий производственной мощностью до 150 тыс. кв. м. жилья в год, строительство промышленного комплекса по производству инкубационного яйца индейки на 6,2 млн шт. в год, создание в Миллеровском районе современного, высокотехнологичного животноводческого комплекса по производству и реализации свинины беконного качества производственной мощностью 106 тысяч голов в год и промышленного комплекса по выращиванию утки мощ-

ностью 20 тыс. тонн мяса утки в живом весе в год, Белокалитвинский район, строительство в Красносулинском районе завода по производству листового стекла, организация производства листового стекла производительностью 800 т/сутки.<sup>1</sup>

Реализация инвестиционных проектов в 2015 году позволила создать в Ростовской области 1700 новых рабочих мест.

Однако в данной сфере существуют проблемы взаимодействия с контрольно-надзорными органами. Еще не исключены случаи необоснованных многочисленных проверок и запросов.

Но самое главное, по-прежнему, контрольно-надзорными органами не исследуется вопрос о том, имеют ли органы местного самоуправления необходимые средства для осуществления своих полномочий. В суды продолжают поступать иски обязывающие муниципалитеты решить тот или иной вопрос, нередко требующие очень значительных финансовых ресурсов.

В свою очередь суды, невзирая на отсутствие в бюджете муниципального образования денежных средств, принимают по таким искам штрафные санкции к руководителям муниципалитетов.

Несмотря на все сложности органы местного самоуправления области добились в 2015 году и начале 2016 года значительных результатов в социально-экономическом развитии муниципалитетов, в частности, в обеспечении продовольственной безопасности страны.

Выполнена задача по обеспечению до конца 2015 года детей (от 3 до 7 лет) местами в детских садах в муниципальных образованиях Ростовской области. Введено в эксплуатацию в дошкольной сети почти 30 тыс. мест, построено 3 740 новых зданий дошкольного общего образования, приобретено 1 464 зданий для детских садов и 5 075 зданий для мобильного детского сада, завершен капитальный ремонт 5 178 зданий детских садов. В 2016 году работа в данном направлении в Ростовской области активно продолжается.<sup>2</sup>

Привлечению дополнительных инвестиций в экономику муниципальных образований Ростовской области так же способствует государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

<sup>2</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

с ним, приводящая к снижению риска на рынке недвижимости, защите имущественных прав участников гражданского оборота.

В целях усиления контроля за проведением государственной регистрации права на объекты недвижимости, находящиеся в муниципальной собственности, минимуществом Ростовской области приняты следующие меры:

— ежегодно разрабатываются и направляются в адрес муниципальных образований области формы отчетности о состоянии дел по государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты недвижимости;

— осуществляется ежеквартальный сбор и анализ представляемой муниципальными образованиями области информации;

— на ежеквартальных совещаниях с руководителями органов по имущественно-земельным отношениям муниципальных образований области особое внимание уделяется работе по государственной регистрации права на объекты недвижимости, анализируется текущая информация о состоянии дел по государственной регистрации.

Указанные меры привели к тому, что общее количество объектов недвижимости на 01.01.2016, на которые было зарегистрировано право муниципальной собственности, составило 108 тысяч 829 объектов или 88,9% (на 1 января 2009 года право муниципальной собственности было зарегистрировано на 26 тысяч 448 объектов, или 16,8% от общего количества объектов).<sup>1</sup> Аналогичная работа проводится по регистрации права муниципальной собственности на земельные участки.

Регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимости является необходимым условием вовлечения земельных участков и объектов недвижимости в гражданский оборот, обеспечивает предпосылки для их рационального использования, и как следствие, повышение доходов консолидированного и местных бюджетов и росту качества организации бюджетного процесса.

Органы местного самоуправления Ростовской области особое внимание уделяют решению задач формирования доходов муниципальных образований. Осуществляются мероприятия по повышению собираемости налогов, улучшению инвестиционной привлекательности муниципалитетов.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

Министерством финансов Ростовской области подведены итоги работы муниципальных образований по качеству организации бюджетного процесса за 2015 год.

В целом качество осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях находится на достаточно высоком уровне, о чем свидетельствует рост минимального рейтингового балла комплексной оценки для определения лучших муниципальных образований.

Доходы местных бюджетов исполнены в сумме 116,6 млрд рублей с ростом к уровню 2014 года на 5,6 млрд рублей или 5 процентов, что выше показателя по субъектам ЮФО — 1,3%. Расходы местных бюджетов исполнены — 117,7 млрд рублей (рост 6 млрд рублей или 5 процентов). Несмотря на непростые экономические условия, 31 муниципалитет обеспечил рост собственных доходов к уровню 2014 года в сопоставимых условиях на 953 млн рублей.

Муниципальный долг на 1 января 2016 года в целом составил 4,8 млрд рублей или 1,1 тыс. рублей на человека, что в 2 раза меньше среднероссийского показателя и в 2,4 раза среднего по субъектам ЮФО. По территориям муниципальный долг составил от 0,4 до 45,9% собственных доходов, при предельном нормативе 100%.<sup>1</sup>

Улучшилось качество первоначального бюджетного планирования доходов, исполнения расходов в течение финансового года, сократилось количество муниципалитетов, осуществляющих направление средств на исполнение несвойственных полномочий, по итогам года отсутствует просроченная кредиторская задолженность.

Положительные итоги обусловлены, в том числе, оказанной значительной финансовой поддержкой из областного бюджета.

Объем межбюджетных трансфертов составил в 2015 году 81,1 млрд рублей с приростом к уровню 2014 года на 7 млрд рублей или 9,5 процента.

Кроме того в 2015 году местным бюджетам впервые были выделены кредиты для частичного покрытия дефицитов на срок до 3-х лет под льготную ставку 0,1 процента годовых, на общую сумму 786,7 млн рублей.

Следует отметить, что многие территории по итогам совещаний в начале 2016 года существенно сократили объемы дополнительных

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).



средств, а некоторые самостоятельно смогли обеспечить сбалансированность своих бюджетов — без дополнительной финансовой помощи из областного бюджета.

Проекты и принятые бюджеты на 2015 и 2016 гг. прошли финансовую экспертизу. Рассмотрено более 350 решений о внесении изменений в местные бюджеты, что позволило снизить риски планирования расходов необеспеченных реальными доходными источниками.

В соответствии с требованиями бюджетного законодательства были заключены соглашения и договоры по вопросам наращивания собственных доходов и условий предоставления бюджетных кредитов, обеспечен контроль за их выполнением.

В 2015 году в местные бюджеты с учетом финансовой поддержки из областного бюджета поступило 115,5 млрд рублей. Таким образом, почти 70% всех средств консолидированного бюджета Ростовской области осваивается на территории муниципальных образований.

Это, безусловно, способствует повышению экономической активности, занятости населения, развитию муниципальной собственности.

Муниципальные образования, которым по совокупности всех оценённых фактов и показателей деятельности может быть присвоена I степень качества управления бюджетным процессом — это города: Ростов-на-Дону и Волгодонск, районы: Багаевский, Веселовский, Волгодонской, Константиновский, Октябрьский и Усть-Донецкий.

В муниципалитетах созданы и действуют координационные советы по вопросам собираемости налогов и других обязательных платежей.

Основными источниками собственных доходов местного бюджета являются налог на доходы физических лиц, аренда земельных участков, земельный налог с юридических и физических лиц, налоги на совокупный доход.

Приоритетное место в местных бюджетах области по-прежнему занимают муниципальные программы социального характера. Также имеются программы, направленные на поддержку малого и среднего бизнеса, агропромышленного комплекса, развитие транспортной инфраструктуры, обеспечение населения жильем и многие другие.

Особое внимание на местах уделяется работе с недоимкой, в частности, активизирована работа координационных групп в ча-

сти снижения образовавшейся задолженности, проводятся встречи с организациями-работодателями по информированию работников о необходимости полной и своевременной уплате имущественных налогов, проводится индивидуальная работа с организациями и гражданами, имеющими задолженность по налогам и сборам.

### **Вопросы компетенции местного самоуправления**

Наиболее сложным вопросом развития местного самоуправления в Ростовской области в 2015 и 2016 гг. остается — перераспределение компетенций муниципальных образований (уровень поселений). В условиях реформы местного самоуправления на поселенческий уровень муниципальной власти возлагаются обширные полномочия: составление и исполнение местных бюджетов, управление муниципальной собственностью, жилищно-коммунальное хозяйство и многие другие. Учитывая небольшую численность сельских и поселковых администраций и большой объем их работы, областные власти выступают за сокращение количества действий и решений органов власти, для совершения которых требуются справки из органов местного самоуправления.

Совет муниципальных образований Ростовской области рассматривает вопросы целесообразности исключения из перечней вопросов местного значения вопросы, не свойственные муниципальному уровню, такие как профилактика терроризма и экстремизма, предоставление помещений для работы участковым уполномоченным полиции, а также жилых помещений таким работникам и членам их семей, создание и содержание аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, организация переработки и утилизации бытовых и промышленных отходов, лесной контроль (эти вопросы могут быть отнесены к ведению органов местного самоуправления только в виде отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке)

В то же время ряд муниципалитетов считают необходимым вернуть в перечни вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов практическую организацию предоставления услуг в важнейших отраслях социальной сферы: социальная поддержка

и социальное обслуживание отдельных групп населения, первичное здравоохранение, опека и попечительство<sup>1</sup>.

### **Лучшие муниципальные практики, реализованные в муниципальных образованиях Ростовской области**

Опыт органов местного самоуправления в Ростовской области в решении различных проблем муниципального уровня систематизируется и оформляется как сборник (свод) наиболее удачных разработок в сфере управления местным развитием, успешно апробированных в муниципальной практике.

Такая систематизация лучших практик служит каналом передачи передового опыта в различных сферах муниципального управления, и ориентиром при выборе стратегического направления муниципального развития.

В данном докладе показан на наглядных примерах успешный опыт решения органами местного самоуправления актуальных проблем, стоящих перед муниципалитетами, не требующих значительных (капитальных) расходов местных бюджетов и имеющих высокую значимость для населения.

Реализованные проекты отличает то, что, при всем их многообразии и «привязке» к разным территориям, они могут с успехом быть повторены в любом муниципальном образовании.

#### ***В сфере организации муниципального управления:***

- Построение комплексной информационной системы «Город без барьеров» — город Каменск-Шахтинский;
- Совершенствование системы поддержки органами местного самоуправления казачьих обществ и объединений — город Новочеркасск;
- Разработка и внедрение программного комплекса «Контроль исполнения поручений» — Аксайский район;
- Электронный муниципалитет — Октябрьский район.

#### ***В сфере социально-экономического развития:***

- Организация и развитие ярмарочной деятельности — город Волгодонск;

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

- Реализация проекта «Больничный театр» — город Шахты;
- Создание благоприятных условий для развития туризма — город Таганрог;
- Совершенствование механизма комплексной оценки экономического потенциала района и создание «точек роста» — Боковский район;
- Внедрение новой формы социального обслуживания населения в форме «Народного университета» — Кагальницкий район.

***В управлении сферой инфраструктуры жизнеобеспечения:***

- Совершенствование деятельности в области управления многоквартирными домами — город Азов;
- Проведение городского смотра-конкурса на звание «Лучший дом, улица, детская и спортивная площадка» — город Батайск;
- Заключение соглашений о взаимодействии и сотрудничестве в области защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства между администрацией города Волгодонска и управляющими организациями — город Волгодонск;
- Установка современных мусорных контейнеров заглубленного типа — Сальский район;
- Модернизация объектов теплоснабжения и тепловых сетей — Усть-Донецкий район.

***В сфере земельно-имущественных отношений:***

- Внедрение корпоративной системы управления имуществом-земельным комплексом — город Ростов-на-Дону;
- Обеспечение роста доходов бюджета муниципального образования за счет оценки рыночной стоимости недвижимости — Милютинский район;
- Совершенствование деятельности органов местного самоуправления по обеспечению гласности и прозрачности при передаче прав в отношении муниципального имущества — Морозовский район;
- Совершенствование механизма предоставления земельных участков собственникам строений — Родионово-Несветайский район;
- Повышение эффективности исполнения полномочий органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена — Сальский район.

## **Развитие информационных технологий и инновации в муниципальных образованиях**

Ростовская область входит в десятку регионов — лидеров по предоставлению государственных услуг в электронном виде. Такое значительное развитие осуществлено благодаря совместной работе муниципальных органов государственной власти.

В целях устойчивого социально-экономического развития области утверждена Стратегия развития отрасли информационных технологий в Ростовской области на 2015–2020 годы.

К основным целям Стратегии относятся:

- повышение благосостояния и качества жизни населения области, а также повышение эффективности и конкурентоспособности различных сфер экономики на основе развития современных ИКТ;

- увеличение вклада ИТ-отрасли в валовый региональный продукт;

- рост эффективности государственного управления, повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Для достижения указанных целей в 2015–2016 гг. создан и функционирует ИКТ-кластер. Один из ключевых элементов кластера — Южный ИТ-парк.

В рамках организации предоставления услуг в электронном виде в Ростовской области сформирована региональная система межведомственного электронного взаимодействия. К данной системе подключены все органы исполнительной власти, местного самоуправления, а также подведомственные им учреждения и организации и МФЦ.

Согласно данным Росстата, доля жителей донского региона, использующих механизм получения услуг в электронном виде в 2015 году, составила 49,6 процента, тогда как общероссийский показатель составил 39,6 процента. На портале государственных и муниципальных услуг [61.gosuslugi.ru](http://61.gosuslugi.ru) зарегистрировано свыше 720 тысяч граждан и количество пользователей растет ежегодно. Сегодня с помощью портала можно получить 343 федеральных, 91 региональную и 38 муниципальных услуг. Среди самых востребованных — получение загранпаспорта, подача заявления на вступление в брак, регистрация автомобиля, замена водительских удостоверений, оплата нало-

говых задолженностей и штрафов ГИБДД, получение свидетельства о рождении ребенка.

В МФЦ Ростовской области можно получить 240 государственных и муниципальных услуг: 58 федеральных, 41 муниципальную и 141 областную услугу. В прошлом году МФЦ предоставлено более трех миллионов услуг и консультаций. Кроме того, в донских МФЦ увеличилось также число предоставляемых услуг для бизнеса. Предпринимателям доступны в общей сложности 122 услуги, получить которые можно не выезжая за пределы своего муниципального образования. Представители бизнес-сообщества могут обращаться за получением тех или иных форм господдержки — например, государственных субсидий, компенсирующих часть затрат на организацию нового дела, приобретение основных средств, выплату процентов по кредитам и т. д.

В донской столице начал работу специализированный фронт-офис МФЦ на базе муниципального центра развития предпринимательства «Новый Ростов». Многофункциональный центр предназначен для оказания услуг и консультаций донским предпринимателям.<sup>1</sup>

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 №607 издано распоряжение Губернатора Ростовской области от 14.03.2013 №39 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления». Данным распоряжением утверждены перечень показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, методика их расчета и порядок выделения грантов городским округам и муниципальным районам области в целях содействия достижению и поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления.

В рамках организации и обеспечения муниципальной кадровой политики создан информационно-образовательный Интернет-портал — проведение курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих области в дистанционном режиме, который позволяет специалистам местных администраций, не выезжая за пределы муниципальных образований, посредством видеосвязи с администрацией области, получать всю необходимую информацию по интересующим вопросам.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

Города и районы Ростовской области традиционно становятся победителями Всероссийских конкурсов «Лучшее муниципальное образование», «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России» в различных номинациях.

Кроме этого, ежегодно городские и сельские поселения области участвуют в областном конкурсе на звание «Лучшее поселение Ростовской области».

Эффективное муниципальное управление невозможно без соответствующей нормативной правовой базы муниципалитетов.

С января 2009 года в соответствии с Областным законом от 06.08.2008 №48-ЗС «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Ростовской области» управлением региональной и муниципальной политики Правительства Ростовской области ведется регистр муниципальных правовых актов, в который включаются оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, уставы муниципальных образований, иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. По состоянию на 01.01.2016 в регистр включено более 77 000 документов.

В целях развития и совершенствования муниципальной службы и муниципального управления постановлением Правительства Ростовской области от 25.09.2013 №602 утверждена подпрограмма «Развитие муниципального управления и муниципальной службы в Ростовской области, дополнительное профессиональное образование лиц, занятых в системе местного самоуправления» государственной программы «Региональная политика».

В 2015 году и первой половине 2016 года государственная программа реализовывалась путем выполнения программных мероприятий.

В рамках реализации подпрограммы «Развитие муниципального управления и муниципальной службы в Ростовской области, дополнительное профессиональное образование лиц, занятых в системе местного самоуправления» достигнуты следующие результаты:

— проведена оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, по итогам которой шести муниципальным образованиям, имеющим наилучшие значения показателей деятельности, предоставлены гранты в целях содействия достижению и поощре-

ния достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления; проведен областной конкурс на звание «Лучшее поселение Ростовской области» в 2015 году, по итогам которого шесть победителей награждены денежными премиями; проведены выездные изучения деятельности администраций шести муниципальных образований с последующим заслушиванием итоговых результатов на заседаниях Правительства Ростовской области;

- проведена актуализация разработанных ранее в качестве методической помощи органам местного самоуправления модельных муниципальных правовых актов по вопросам кадровой работы в сфере противодействия коррупции;

- проведены 11 видеосеминаров и один вебинар по различным направлениям деятельности органов местного самоуправления в целом для 4 074 муниципальных служащих;

- сформированы нормативы штатной численности выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований Ростовской области на 2016–2018 годы;

- проведен конкурс на звание «Лучший муниципальный служащий в Ростовской области» в 2015 году, в результате которого определены девять победителей;

- организована с использованием единой электронной информационно-аналитической базы данных (портала) единая система обмена информацией между областными органами исполнительной власти и 55 муниципальными образованиями Ростовской области, что позволило проанализировать и дать оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также осуществить мониторинг информации по вопросам эффективности деятельности муниципалитетов;

- проведена комплексная оценка профессиональной компетенции, повышение квалификации и стажировка 35 человек из числа муниципальных служащих муниципальных образований в Ростовской области, государственных гражданских служащих Ростовской области (далее — государственные гражданские служащие) и лиц, замещающих муниципальные должности в муниципальных образованиях Ростовской области.



Оценивая внешние факторы и внутренние ресурсы реформирования местного самоуправления в Ростовской области можно выделить следующие **вызовы и риски развития**:

1. Слабость экономической основы местного самоуправления. Как следствие отсутствие решения вопросов местного значения в соответствии с интересами местного населения, отток квалифицированных специалистов, снижение социально-хозяйственного потенциала муниципальных территорий, слабость финансовой основы местного самоуправления.

2. Население теряет интерес к местной власти. Граждане зачастую не знают и не задумываются, в каком муниципальном образовании они проживают, кто входит в состав его представительного органа и местной администрации, не понимают своей роли в решении вопросов местного значения.

3. Затягивание процесса муниципального реформирования. (Сам по себе процесс корректирования реформы по ходу ее реализации является вызовом для процесса модернизации самоуправления в Российской Федерации).

4. Не определенность в выборе модели развития местного самоуправления. Попытка обеспечить единообразие модели местного самоуправления для всех регионов России становится — барьером развития.

5. Низкий уровень активности и инициативности населения в решении вопросов местного значения.

6. Слабая ресурсная (экономическая, финансовая, кадровая) база муниципальных образований.

7. Неэффективные технологии осуществления местного самоуправления. Отсутствие инноваций в решении вопросов местного значения.

При этом существуют следующие потенциальные **точки роста и развития** (драйверы) местного самоуправления:

1. Эффективная инновационная система местного самоуправления и развертывание муниципальных стратегий, долгосрочных программ и проектов, обеспечивающих лидирующие позиции Ростовской области в вопросах эффективности и результативности местного самоуправления и предоставления государственных и муниципальных услуг;

2. Система индикаторов, обосновывающих необходимость перераспределения полномочий для различных типов муниципальных образований.

3. Эффективная система властных отношений основанная на праве населения на качественное местное самоуправление и управление.

4. Образовательная среда, направленная на формирование ответственных, понимающих и защищающих свои интересы, знающих свою власть и свои полномочия местных сообществ.

5. Широкое использование новых информационных технологий в системе местного самоуправления: «Открытый муниципалитет», «Электронный муниципалитет», «Инновационный муниципалитет» и т. д.

6. Адаптация законодательства к многообразию условий осуществления местного самоуправления.

7. Совершенствование механизмов досудебной и судебной защиты права населения на осуществление местного самоуправления, в том числе через упорядочение судебной практики и обучение судейского корпуса по вопросам местного самоуправления.

8. Формирование института омбудсмана по защите права на местное самоуправление и качественное управление.

Развитие местного самоуправления в Ростовской области предусматривает выполнение **следующих мер:**

1. Повышение доверия общества к власти (включая систематическое публичное разъяснение действий местной власти, реальную борьбу с коррупцией, расширение показа в СМИ позитивных моментов в экономике и обществе СМИ).

2. Усиление контроля за деятельностью местных властей, увеличение возможности обратной связи для получения информации на местах, своевременного устранения негативных явлений.

3. Отказ от мероприятий, которые не являются критическими для власти, но способны спровоцировать массовые протесты (вроде закрытия больниц и увольнения врачей под предлогом экономической оптимизации, введение платежей и ограничителей).

4. Создание объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей муниципальной службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий.

5. Расширение практики использования испытательного срока при замещении должностей муниципальной службы.

6. Формирование кадровых резервов посредством использования оценочных технологий, подбора, подготовки и карьерного роста кандидатов на замещение должностей муниципальной службы и их активное практическое использование.

7. Разработка индикаторов, позволяющих оценивать уровень профессиональной служебной деятельности, с соответствующей системой материального стимулирования муниципальных служащих.

8. Развитие института наставничества на муниципальной службе.

9. Применение системы комплексной оценки деятельности органов местного самоуправления с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе программ, социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ.

10. Сформировать самоуправленческие кластеры, с амбициозными, активными и патриотичными учеными во главе, помогать им становиться «лидерами мнений» нового поколения.

Ростовской области необходим качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципальные образования, являющиеся точками роста (прежде всего города, городские поселения), должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские поселения) — гарантии государственной поддержки. Города должны получить большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста.

Не менее важно своевременно и качественно адаптировать законодательство к многообразию условий местного самоуправления, признавая при этом сложившиеся реалии как данность. В этой связи целесообразно открыть дорогу для совершенствования территориальной организации публичной власти на местах, в частности — регламентировать преобразование муниципальных образований одних типов в другие.

Важно обеспечить гибкость в определении вопросов местного значения путем разделения их на обязательный и факультативный списки.

В обязательный должны быть включены только базовые вопросы, являющиеся предметом жизнеобеспечения населения всех муниципалитетов поселенческого типа. В данном случае местному самоуправлению должны быть предложены типовые решения по базовым вопросам местного значения, вопросам, переданным на муниципальный уровень. Некоторые другие вопросы, потребность в решении которых возникает у местного сообщества, могут определяться в качестве вопросов местного значения в уставе муниципального образования.

В современной России необходимо предлагать наиболее эффективные технологии решения приоритетных задач, которые на данный период предусмотрены стратегиями и программами социально-экономического развития территорий.

Целью и результатом развития муниципальных образований должны стать — рост благосостояния, инициативное участие населения в решении вопросов местного значения, развитие государства и общества.

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

*Коростелева Марина Владимировна, кандидат  
юридических наук, доцент кафедры конституционно-  
го и административного права Волгоградского фили-  
ала РАНХиГС*

За время, прошедшее с принятия Федерального закона №131-ФЗ, в Волгоградской области сформирована правовая основа местного самоуправления и накоплен существенный общественно-политический опыт деятельности муниципальных образований. При этом институт местного самоуправления в Волгоградской области не смог избежать влияния современных вызовов развития общества, и на него, как и на всю организацию публичной власти, оказали существенное воздействие ключевые события 2015–2016 годов в политической и экономической жизни страны.

На состояние местного самоуправления оказывают существенное влияние как долговременные системные вызовы всей российской политической жизни и экономике, так и региональные особенности, присущие области. В Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года<sup>1</sup> отмечается, что к числу неблагоприятных факторов (или ограничений) развития субъекта следует отнести:

— естественную убыль населения, обусловленную низким уровнем рождаемости и высоким уровнем смертности;

---

<sup>1</sup> Закон Волгоградской области от 21.11.2008 №1778-ОД «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года» // Волгоградская правда. 2008. №225–226 (3 декабря).

- рост миграционных потоков, в том числе нелегальной миграции из стран бывшего СНГ, что приводит к росту преступности в регионе и социальной напряженности;
- низкий уровень доходов населения в сравнении со среднероссийскими показателями;
- высокий износ основных фондов в промышленности (40–60 процентов), высокий износ оборудования и сетей в электроэнергетике (около 70 процентов);
- сырьевую направленность экономики; неконкурентоспособность части промышленной продукции на мировых рынках, в первую очередь машиностроения;
- неблагоприятную экологическую обстановку, высокую степень загрязнения окружающей среды, в первую очередь в крупных городах, от промышленных предприятий и автомобильного транспорта; низкое качество питьевой воды.

На муниципальном уровне к ним добавляются и свои вызовы развитию местного самоуправления.

Серьезным и постоянным вызовом для развития эффективного местного самоуправления в России является недостаточная экономическая база муниципальных образований. Экономическая самостоятельность муниципальных образований, достаточность находящегося в их собственности имущества и средств местных бюджетов для решения вопросов местного значения (причем эффективного), в числе критериев определения территорий муниципальных образований прямо не названа. Более того, обеспечение экономической «состоятельности» и самостоятельности муниципалитетов вступило в противоречие с необходимостью приближения муниципальной власти к населению. Хотя в последнее время был принят ряд нормативных правовых актов, призванных «разгрузить» муниципальные образования от несвойственных им полномочий, законодательство, регламентирующее финансовые основы местного самоуправления, не претерпело положительных для муниципалитетов изменений. Перечень доходов местных бюджетов, закрепленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, не позволяет органам местного самоуправления эффективно решать значительную часть вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления области (особенно в сельских и городских поселениях) в настоящее время сталкиваются со значи-

тельными трудностями финансирования весьма значимых полномочий, среди которых оказание надлежащего качества услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства; необходимость разработки паспортов безопасности мест массового пребывания людей, содержание гидротехнических сооружений; получение лицензии на добычу водных ресурсов; обеспечение первичных мер пожарной безопасности и многих других<sup>1</sup>.

Проблема недофинансирования полномочий тесно взаимосвязана и усугубляется тем, что ненадлежащее исполнение полномочий вследствие отсутствия денежных средств, не является обстоятельством, исключаящим привлечение органов местного самоуправления и их должностных лиц к административной ответственности, что еще более обостряет проблему дефицита местных бюджетов.

Финансовые ресурсы муниципальных образований в Волгоградской области в значительной степени формируются за счет безвозмездных поступлений. В 2015 году они составляли более половины (53%) доходов местных бюджетов, и в 2016 году остаются на этом же уровне (52,3%) (*Табл. 16*). По состоянию на 1 апреля 2016 года, в объеме поступивших доходов местных бюджетов налоговые доходы составили 37,6%, неналоговые — 10,1%, безвозмездные поступления, в т. ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций — 52,3%. Собственных ресурсов муниципальных образований недостаточно, чтобы они могли в полном объеме выполнять закрепленные за ними полномочия. Данные об их поступлении в консолидированные бюджеты муниципальных образований Волгоградской области свидетельствуют о сокращении в ряде муниципальных образований темпов роста собственных доходов в 2016 году по сравнению с 2015 годом (*Табл. 17*). Так, применительно к городским округам, рост собственных доходов характерен только для двух — Волгограда (102% к 2015 году) и Камышина (141% к 2015 году). Из 32 муниципальных районов на апрель 2016 года рост собственных доходов «показали» лишь 7.

<sup>1</sup> Ассоциация муниципальных образований Волгоградской области. Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Волгоградской области в 2015 году»

Таблица 16

**Структура доходной части консолидированных бюджетов  
муниципальных образований Волгоградской области за 2015–2016 годы<sup>1</sup>,  
тыс. рублей**

Показатели	2015		2016		Изменение показателей в 2016 году по сравнению с 2015 годом	
	Исполнено на 01.04.2015	Удельный вес, %	Исполнено на 01.04.2016	Удельный вес, %	тыс. руб.	%
<b>Налоговые доходы всего в том числе</b>	3 298 811	36,5	3 660 030	37,6	361 219	110,9
Налог на доходы физических лиц	1 900 075	21,0	2 423 442	24,9	523 367	127,5
Налог на совокупный доход	375 882	4,2	462 253	4,7	86 371	123,0
Налог на имущество физических лиц	24 952	0,3	18 543	0,2	–6 409	74,3
Земельный налог	791 472	8,8	555 043	5,7	–236 429	70,1
Прочие налоговые доходы	206 430	2,3	200 749	2,1	–5 681	97,2
<b>Неналоговые доходы</b>	941 626	10,4	987 013	10,1	45 387	104,8
<b>Безвозмездные перечисления всего, в том числе</b>	4 787 673	53,0	5 092 491	52,3	304 818	106,4
Дотации	397 553	4,4	332 213	3,4	–65 340	83,6
Субвенции	4 096 231	45,4	4 651 955	47,8	555 724	113,6
Субсидии	758 068	8,4	340 149	3,5	–417 919	44,9
Иные межбюджетные трансферты	9 376	01,	41 749	0,4	32 737	445,3
Прочие безвозмездные поступления	–210 427	–2,3	–273 575	–2,8	–63 148	130,0
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>9 028 110</b>	<b>100</b>	<b>9 739 534</b>	<b>100</b>	<b>711 424</b>	<b>107,9</b>

<sup>1</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области



Таблица 17

**Динамика поступления собственных ресурсов<sup>1</sup> в консолидированные  
бюджеты муниципальных образований Волгоградской области  
за 2015–2016 годы<sup>2</sup>, тыс. рублей**

<b>Наименование муниципального образования</b>	<b>Исполнено на 01.04.2015</b>	<b>Исполнено на 01.04.2016</b>	<b>Изменение собственных ресурсов в 2016 по сравнению с 2015, тыс. рублей</b>	<b>Темп роста собственных доходов в 2016 по сравнению с 2015</b>
Алексеевский	47 387	40 147	–7 240	85%
Быковский	60 861	47 763	–13 098	78%
Городищенский	117 513	129 898	12 385	111%
Даниловский	38 220	31 841	–6 379	83%
Дубовский	59 197	48 901	–10 296	83%
Еланский	74 442	68 537	–5 905	92%
Жирновский	88 690	91 514	2 824	103%
Иловлинский	64 505	55 610	–8 895	86%
Калачевский	107 041	95 990	–11 051	90%
Камышинский	83 700	79 372	–4 328	95%
Киквидзенский	40 815	43 153	2 338	106%
Клетский	31 937	29 375	–2 562	92%
Котельниковский	87 635	100 161	12 526	114%
Котовский	67 478	63 689	–3 789	94%
Ленинский	55 205	47 451	–7 754	86%
Нехаевский	36 093	41 325	5 232	114%
Николаевский	77 283	61 174	–16 109	79%
Новоаннинский	92 245	80 226	–12 019	87%
Новониколаевский	55 722	55 138	–584	99%

<sup>1</sup> Собственные ресурсы — налоговые и неналоговые доходы, дотации и субсидии на обеспечение сбалансированности

<sup>2</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области

Наименование муниципального образования	Исполнено на 01.04.2015	Исполнено на 01.04.2016	Изменение собственных ресурсов в 2016 по сравнению с 2015, тыс. рублей	Темп роста собственных доходов в 2016 по сравнению с 2015
Октябрьский	54 789	53 605	–1 184	98%
Ольховский	41 214	34 010	–7 204	83%
Палласовский	95 445	84 362	–11 083	88%
Кумылженский	40 047	36 159	–3 888	90%
Руднянский	39 170	41 683	2 514	106%
Светлоярский	96 428	85 348	–11 080	89%
Серафимовичский	52 884	42 048	–10 836	80%
Среднеахтубинский	90 116	87 027	–3 089	97%
Старополтавский	56 841	38 758	–18 083	68%
Суровикинский	73 644	61 919	–11 725	84%
Урюпинский	65 625	59 907	–5 718	91%
Фроловский	34 396	33 234	–1 162	97%
Чернышковский	42 385	60 784	18 399	143%
Итого по муниципальным районам	2 068 951	1 930 109	–138 842	93%
г. Волгоград	2 001 273	2 043 292	42 020	102%
г. Волжский	587 049	504 233	–82 816	86%
г. Камышин	157 015	220 660	63 645	141%
г. Михайловка	162 332	151 667	–10 665	93%
г. Урюпинск	66 483	64 825	–1 658	98%
г. Фролово	72 906	64 470	–8 436	88%
Итого по городским округам	3 047 056	3 049 147	2 091	100%
Итого по муниципальным образованиям	5 116 007	4 979 256	–136 751	97%

В структуре расходной части консолидированных бюджетов муниципальных образований «растут» расходы на обслуживание государственного и муниципального долга. Если в августе 2014 года их удельный вес составлял 1,5%, то в апреле 2015 года уже 2,2%, а в апреле 2016 года — 2,3% (*Табл. 18*).

Данные о кредиторской задолженности бюджетов муниципальных образований приведены в *Табл. 19*. Во многом она возникает по причине наличия факторов, влияющих на доходную и расходную составляющие местного бюджета, на сроки поступления налоговых доходов и межбюджетных трансфертов в бюджет, а также по причине принятия муниципальными образованиями обязательств, не покрываемых источниками финансирования, нарушение сроков оплаты поставщикам и подрядчикам по заключенным договорам.

Дифференциация пространства, которая объективно существует во всех странах, в Российской Федерации проявляется сильнее, и в границах субъекта касается сформированных в нем муниципальных образований. В крупных городских округах лучше развита инфраструктура, выше комфортность жизни. В небольших муниципальных образованиях с этим нередко возникают проблемы. Вместе с тем в городских округах, как правило, созданы крупные предприятия, которые сейчас, во время кризиса, испытывают серьезные трудности.

В Волгоградской области из 6 городских округов относятся: к крупнейшим — Волгоград, к крупным — Волжский, к большим — Камышин, к средним — Михайловка, остальные — к малым. Незначительное количество больших и средних городов, низкий уровень обустройства городских территорий чреваты понижением инвестиционного потенциала области, оттоком наиболее квалифицированных и мобильных кадров в областной центр и за пределы области, проигрышем региона в борьбе за привлечение новых высокотехнологичных производств.

Хотелось бы отметить недостаточное внимание, уделяемое местному самоуправлению при проведении антикризисной политики российского государства. При ее проведении особое внимание было уделено лишь такой категории муниципальных образований, как моногорода. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. №1398-р городской округ город Михайловка и городской округ город Фролово Волгоградской области включены в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов).

Таблица 18

**Структура расходной части консолидированных бюджетов  
муниципальных образований Волгоградской области за 2015–2016 годы<sup>1</sup>,  
тыс. рублей**

Показатели	2015		2016		Изменение показателей в 2016 году по сравнению с 2015 годом	
	Исполнено на 01.04.2015	Удельный вес, %	Исполнено на 01.04.2016	Удельный вес, %	тыс. руб.	%
Общегосударственные вопросы	1 273 267	13,9%	1 153 069	12,5%	–120 198	90,6%
Национальная оборона	5 930	0,1%	5 583	0,1%	–347	94,1%
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	37 968	0,4%	67 556	0,7%	29 588	177,9%
Национальная экономика	596 506	6,5%	750 896	8,1%	154 390	125,9%
ЖКХ	996 362	10,8%	829 552	9,0%	–166 810	83,3%
Охрана окружающей среды	9 268	0,1%	6 594	0,1%	–2 674	71,1%
Образование	4 822 781	52,5%	4 899 986	53,1%	77 205	101,6%
Культура, кинематография и СМИ	438 001	4,8%	456 067	4,9%	18 066	104,1%
Здравоохранение	12	0,0%	0	0,0%	–12	0,0%
Социальная политика	721 862	7,9%	770 327	8,3%	48 465	106,7%
Физическая культура и спорт	79 333	0,9%	82 501	0,9%	3 168	104,0%
Обслуживание государственного муниципального долга	203 814	2,2%	213 576	2,3%	9 762	104,8%
Межбюджетные трансферты	0	0,0%	0	0,0%	0	
<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>9 185 104</b>	<b>100,0%</b>	<b>9 235 707</b>	<b>100,0%</b>	<b>50 603</b>	<b>100,6%</b>

<sup>1</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области

Таблица 19

**Кредиторская задолженность бюджетов муниципальных образований  
на 01.04.2016 года,<sup>1</sup> тыс. рублей**

Наименование муниципального образования	Просроченная кредиторская задолженность						Справочно					
	всего	из них		в т.ч. за счет собственных ресурсов			Задолженность по заработной плате с начислениями			Коммунальные услуги		
		мун. район	поселение	всего	из них		всего	из них		всего	из них	
					мун. район	поселение		мун. район	поселение		мун. район	поселение
Алексеевский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Быковский	6 526	5 381	1 145	6 526	5 381	1 145	0	0	0	1 475	1 184	291
Городищенский	1 428	0	1 428	1 428	0	1 428	255	0	255	0	0	0
Даниловский	27 343	26 917	426	27 340	26 914	426	1 714	1 421	293	3 373	3 373	0
Дубовский	46 652	45 686	966	46 268	45 416	852	90	0	90	8 927	8 607	320
Еланский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Жирновский	38 389	31 918	6 471	35 403	31 918	3 485	317	0	317	14 794	13 495	1 299
Иловлинский	1 407	1 122	285	1 263	978	285	0	0	0	64	4	61
Калачевский	5 977	3 751	2 226	2 635	409	2 226	0	0	0	1 520	265	1 255
Камышинский	521	487	34	70	36	34	0	0	0	0	0	0
Киквидзенский	1 430	63	1 367	1 254	0	1 254	0	0	0	0	0	0
Клетский	9 421	8 368	1 053	9 421	8 368	1 053	990	678	312	3 265	3 109	156
Котельниковский	2 529	2 507	22	37	15	22	0	0	0	0	0	0
Котовский	39 197	25 025	14 172	38 974	24 802	14 172	0	0	0	6 816	6 159	657
Ленинский	13 284	13 011	273	293	21	273	51	0	51	11	0	11
Нехаевский	2 144	1 839	305	2 059	1 753	305	0	0	0	81	81	0
Николаевский	6 859	1 807	5 052	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Новоаннинский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Новониколаевский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Октябрьский	39 395	39 319	76	544	468	76	517	468	49	0	0	0
Ольховский	1 052	723	329	1 052	723	329	61	0	61	40	0	40

<sup>1</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области

Наименование муниципального образования	Просроченная кредиторская задолженность						Справочно					
	всего	из них		в т.ч. за счет собственных ресурсов			Задолженность по заработной плате с начислениями			Коммунальные услуги		
		мун. район	поселение	всего	из них		всего	из них		всего	из них	
					мун. район	поселение		мун. район	поселение		мун. район	поселение
Палласовский	1 868	1 868	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кумылженский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Руднянский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Светлоярский	24 460	19 608	4 852	24 460	19 608	4 852	0	0	0	4 641	4 457	184
Серафимовичский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Среднехвудинский	80 891	53 302	27 589	33 183	5 873	27 310	0	0	0	1 769	1 615	154
Старополтавский	1 546	1 546	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Суворовинский	14 687	14 687	0	14 687	14 687	0	0	0	0	6 089	6 089	0
Урюпинский	21 121	21 121	0	76	76	0	8	8	0	21	21	0
Фроловский	4 666	4 559	107	4 666	4 559	107	0	0	0	36	36	0
Чернышковский	15 393	13 211	2 183	9 047	6 864	2 183	246	0	246	779	110	669
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>408 184</b>	<b>337 824</b>	<b>70 360</b>	<b>260 685</b>	<b>198 869</b>	<b>61 816</b>	<b>4 248</b>	<b>2 575</b>	<b>1 673</b>	<b>53 701</b>	<b>48 605</b>	<b>5 097</b>
г. Волгоград	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Волжский	60 332	60 332	0	59 406	59 406	0	0	0	0	30	30	0
г. Камышин	91 725	91 725	0	91 725	91 725	0	0	0	0	87	87	0
г. Михайловка	21 517	21 517	0	21 444	21 444	0	0	0	0	5 200	5 200	0
г. Урюпинск	39	39	0	0	0	0	39	39	0	0	0	0
г. Фролово	182	182	0	0	0	0	0	0	0	69	69	0
<b>Итого по городским округам</b>	<b>173 795</b>	<b>173 795</b>	<b>0</b>	<b>172 575</b>	<b>172 575</b>	<b>0</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>0</b>	<b>5 386</b>	<b>5 386</b>	<b>0</b>
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>581 979</b>	<b>511 619</b>	<b>70 360</b>	<b>433 260</b>	<b>371 444</b>	<b>61 816</b>	<b>4 288</b>	<b>2 614</b>	<b>1 673</b>	<b>59 087</b>	<b>53 991</b>	<b>5 097</b>

В утвержденном перечне моногорода распределены на 3 категории в зависимости от степени ухудшения складывающейся в них социально-экономической ситуации, в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующей организации. Городские округа город Михайловка и город Фролово Волгоградской области включены в категорию 2 (с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения).

Градообразующей отраслью в городе Михайловка является «Производство прочих неметаллических минеральных продуктов». Она в основном представлена двумя градообразующими предприятиями, связанными единой технологической цепочкой: ОАО «Себряковцемент» и ОАО «Себряковский комбинат асбоцементных изделий».

«Монопрофильность» города Фролово обусловлена тремя факторами:

— двадцать восемь процентов трудоспособного населения работает в нефтедобыче, хотя эти предприятия и не находятся в городе (город получил развитие в качестве базового для нефтяников, добывающих нефть в Арчединском нефтегазоносном районе. Падение объемов добычи нефти в Волгоградской области в связи с выработкой месторождений, и начало освоения Самотлорского месторождения в Западной Сибири создали предпосылки для привлечения квалифицированных специалистов города Фролово для работы в западносибирские организации. При этом фроловчане предпочли работу вахтовым методом, и 28% экономически активного населения города работают по официально организованной вахт. Такая мобильность рабочей силы, с одной стороны, способствует отсутствию в городском округе рекордных показателей по безработице. С другой стороны, в силу особенностей налогового законодательства, она приводит к снижению поступлений основного «бюджетообразующего» налога — НДФЛ);

— одно из предприятий города обеспечивает более 80% выпуска продукции, произведенной собственными силами предприятиями города (ЗАО «Фроловский сталеплавильный завод» (Волга-ФЭСТ). Это предприятие является градообразующим для города. В 2009 году объемом отгруженной продукции по предприятию составил 51,1% к уровню предшествующего года. Возникла ситуация банкротства, которая завершилась сменой собственника. Эффект «домино» проявился в сни-

жении ряда финансовых показателей, вплоть до снижения поступлений в бюджет города);

— имеются высокие риски обеспечения нормальных условий жизни в городе, преодолеть которые город самостоятельно не может в связи с недостаточностью средств местного бюджета (среди них изношенность инфраструктуры).

Недостаточность средств местных бюджетов для решения вопросов местного значения закономерно требует повышения качества муниципального управления, эффективного распоряжения имеющимися ресурсами. При всем этом на органы местного самоуправления бременем ложится и нагрузка по социальной защите граждан, пострадавших в результате ухудшения экономической ситуации.

В числе предпринимаемых в муниципальных образованиях области антикризисных мер особо следует выделить меры по оптимизации бюджетных расходов. К ней вынуждено было прибегнуть большинство муниципальных образований субъекта. При этом под оптимизацией подразумевается, как правило, введение режима экономии и сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений. Тем не менее, особое внимание уделено и качеству управления муниципальными финансами, мониторинг и оценку которого осуществляет Комитет финансов Волгоградской области. Оценка проводится на основании данных отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований и иной информации, находящейся в распоряжении комитета финансов Волгоградской области, а также материалов и сведений, полученных от финансовых органов муниципальных районов (городских округов) Волгоградской области. По итогам проведенной оценки за 2015 год первая степень качества присвоена девятнадцати муниципальным образованиям; вторая — одиннадцати; третья — восьми муниципальным образованиям Волгоградской области.

Согласно заключению областного Комитета финансов, для повышения качества управления муниципальными финансами в муниципальных образованиях области необходимо предпринять следующие меры:

— уменьшение просроченной кредиторской задолженности бюджета муниципального образования;



— сокращение объема задолженности предприятий жилищно-коммунальному комплексу расположенных на территории муниципалитета за энергоресурсы;

— сокращение муниципального долга по муниципальным образованиям город Волгоград, город Волжский, город Камышин.

Все муниципальные районы и городские округа Волгоградской области подготовили планы устойчивого развития экономики и социальной стабильности на 2015–2017 годы. Общими для большинства из них стабилизационными мерами стали: разработка и утверждение документов стратегического планирования, оптимизация мероприятий муниципальных программ на основе определения их приоритетности, формирование списка объектов незавершенного строительства, подготовка и реализация соглашений о передаче полномочий на определение поставщиков для муниципальных заказчиков, в том числе по совместным закупкам на областной уровень, компенсация за счет средств местных бюджетов стоимости жилой площади, предоставляемой переселяемым из аварийного жилья лицам. Для обеспечения социальной стабильности были разработаны и дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда.

Достаточно серьезные изменения затронули в последнее время и «компетенционную» основу местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. При этом особо подчеркивается, что их решение осуществляется самостоятельно местным населением и (или) органами местного самоуправления. Сложившаяся на основе его положений компетенция муниципальных образований по решению вопросов местного значения в 2014–2015 годах претерпела существенные изменения, вызвавшие неоднозначную оценку экспертного сообщества и практиков. При этом сама необходимость изменений в рассматриваемой сфере ими не отрицалась, поскольку большинство экспертов отмечали и несоразмерность муниципальному уровню публичной власти возложенных на него задач, и неопределенность в отнесении тех или иных вопросов конкретному типу муниципального образования, и противоречивость, а также перманентную изменчивость законодательства, определяющего вопросы местного значения. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об об-

щих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> был дополнен положением о том, что региональными законами теперь может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти. Причем срок такого перераспределения не может быть менее срока полномочий органа законодательной власти субъекта, и не все полномочия органов местного самоуправления могут в его итоге быть перераспределены в пользу региона. Полномочия органов местного самоуправления в таких сферах, как управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; осуществление охраны общественного порядка; установление структуры органов местного самоуправления; изменение границ территории муниципального образования субъекты Российской Федерации не вправе перераспределить в пользу региональных органов государственной власти. Это же касается полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. В их числе полномочия по принятию (изменению, дополнению) устава муниципального образования, по изданию муниципальных правовых актов, по учреждению печатного средства массовой информации для их опубликования и доведения до сведения местных жителей официальной информации; по определению официальных символов муниципального образования; по реализации международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами. Сюда же относятся полномочия, находящиеся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Субъекты Российской Федерации вправе как «забирать» определенные федеральным законом вопросы местного значения из компетенции муниципальных образований, так и передавать органам местного самоуправления осуществление государственных полномочий, закрепленных федеральным законодателем за региональным уровнем публичной власти.

С лета 2014 года в субъектах Южного федерального округа был принят ряд законов о перераспределении полномочий между органами

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №42. Ст. 5005.

местного самоуправления и органами государственной власти. В Волгоградской области на региональный уровень переданы вопросы по организации электроснабжения и газоснабжения в границах муниципальных образований<sup>1</sup>.

Кроме того, в отношении крупнейшего городского округа субъекта — его административного центра города-героя Волгограда, был принят областной закон о передаче на региональный уровень полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена<sup>2</sup>. Срок действия данного документа ограничен 1 января 2020 года. До этого периода полномочия органов местного самоуправления городского округа Волгоград по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, для целей строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства, а также комплексного освоения в целях жилищного строительства, осуществляет орган исполнительной власти Волгоградской области, определяемый Губернатором Волгоградской области. К вышеуказанным полномочиям не относятся полномочия по перераспределению земель и (или) земельных участков. Таким органом в настоящее время является комитет по управлению государственным имуществом Волгоградской области — Облкомимущество. Помимо возложенных на него функций по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной собственности Волгоградской области, с 1 января 2015 года Облкомимущество осуществляет распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, находящимися

---

<sup>1</sup> Закон Волгоградской области от 28.12.2015 №223-ОД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области и органами государственной власти Волгоградской области по организации в границах муниципальных образований Волгоградской области электроснабжения в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации» // Волгоградская правда. 2015. №193 (29 декабря); Закон Волгоградской области от 03.12.2015 №204-ОД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области и органами государственной власти Волгоградской области по организации в границах муниципальных образований Волгоградской области газоснабжения в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации» // Волгоградская правда. 2015. №183 (5 декабря).

<sup>2</sup> Закон Волгоградской области от 19 декабря 2014 г. №175-ОД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления городского округа город-герой Волгоград и органами государственной власти Волгоградской области по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, и признании утратившими силу отдельных законов Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2014. №240 (20 декабря).

в городе Волгограде, для целей строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства, а также комплексного освоения в целях жилищного строительства. В рамках имеющихся полномочий Комитетом проводится работа по своевременному оформлению прав на указанные земельные участки, в том числе в аренду, путем подготовки соответствующих распоряжений и последующего заключения договоров аренды. По состоянию на 1 января 2016 года количество «администрируемых» Облкомимуществом договоров аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в городе Волгограде составляло 1 650 единиц общей площадью 10 910 176,0 кв. м. По состоянию на 1 января 2016 года Облкомимущество выполняет функции арендодателя по 209 действующим договорам аренды земельных участков, находящихся в собственности Волгоградской области (без учета договоров аренды земельных участков, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), общей площадью 57 697 300 кв. м.

Может, практика передачи названных полномочий будет весьма результативна. Но вот оценка правовой основы для такого перераспределения неоднозначна. Сама возможность ее осуществлять региональным законом в определенной степени нивелирует термин «вопросы местного значения», закрепленный в Конституции. Тем более, что в федеральном законодательстве уже предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями — положения об их делегировании на муниципальный уровень содержатся в главе 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. Причем применительно к данной процедуре особо оговаривается, что финансовое обеспечение переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов: федерального или регионального (часть 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ). Что же касается возможности перераспределения полномочий с муниципального уровня на региональный, до вступления в силу Федерального закона от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления была связана строго определенным перечнем обстоятельств (статья 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ).

Также в 2015 году в Волгоградской области произошло радикальное перераспределение объемов полномочий между сельскими поселениями и муниципальными районами. Перечень вопросов местного значения, установленный Федеральным законом №131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ), составляет 39 вопросов местного значения для городских поселений, 13 — для сельских поселений (оставшиеся 26 вопросов местного значения на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов). Тем не менее, в нем предусмотрена возможность закрепления «региональным» законом за сельскими поселениями и других полномочий, сообразуясь с конкретными местными условиями. Законом Волгоградской области от 28 ноября 2014 г. №156-ОД «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Волгоградской области» за сельскими поселениями дополнительно было закреплено 17 полномочий. Впоследствии прокуратура области инициировала закрепление за сельскими поселениями еще двух полномочий, связанных с антитеррором и работой по укреплению межнациональных и межконфессиональных отношений. В подготовленном Ассоциацией муниципальных образований Волгоградской области докладе «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Волгоградской области в 2015 году» отмечено, что самая серьезная проблема, которая возникла при передаче полномочий и для муниципалитетов и финансовых органов — это обеспечение передаваемых полномочий соответствующими средствами. До принятия Федерального закона от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ расчетов по финансовому обеспечению полномочий с учетом стоимости муниципальных услуг для муниципальных образований не проводилось. Предложенная Комитетом финансов Волгоградской области методика расчета, по мнению муниципалитетов, не совершенна и требует доработки, т. к. исходить только из численности населения, без учета инфраструктуры, состояния экономики и других важных моментов неправильно. Особенно это касается переданных на районы полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, создания муниципальных предприятий в этой важнейшей сфере жизнеобеспечения, передачи ее в концессии и т. д.

Одной из достаточно явных тенденций в развитии местного самоуправления России выступает изменение территориальной органи-

зации местного самоуправления путем объединения муниципальных образований и сокращения их числа. Данный процесс отмечался уже в 2011 году Департаментом развития регионов и муниципальных образований Министерства регионального развития Российской Федерации, осуществляющим ежегодный мониторинг развития местного самоуправления в стране. Основной причиной такого сокращения называлось объединение сельских поселений и, как следствие, их укрупнение.

В Волгоградской области территориальная организация местного самоуправления сформировалась на основе принятых «региональных» законов о наделении муниципальных образований соответствующим статусом и об установлении границ их территорий. В настоящее время на территории субъекта создано 475 муниципальных образований: 32 муниципальных района, 6 городских округов, 437 поселений (29 городских и 408 сельских) (Табл. 20). 17 поселений области имеют статус исторических поселений — памятников федерального значения.

Таблица 20

**Сведения о количестве муниципальных образований в Волгоградской области и соседних субъектах РФ (данные на 1 января 2016 года)**

	Общее число муниципальных образований	В том числе по типам				
		Муниципальные районы	Городские округа	Поселения		
				Всего	В том числе	
					городские	сельские
<b>ЮФО</b>	<b>1719</b>	<b>143</b>	<b>30</b>	<b>1546</b>	<b>93</b>	<b>1453</b>
Республика Адыгея	60	7	2	51	3	48
Республика Калмыкия	127	13	1	113	2	111
Краснодарский край	426	37	7	382	30	352
Астраханская область	168	11	2	155	11	144
Волгоградская область	475	32	6	437	29	408
Ростовская область	463	43	12	408	18	390

Следует отметить, что территориальная организация местного самоуправления области является довольно устойчивой, и количественный состав муниципальных образований субъекта существенно не меняется. В 2015–2016 годы их число оставалось неизменным. При этом в соседней Астраханской области в 2016 году общее число муниципальных образований уменьшилось со 176 до 168.

Вместе с тем следует отметить, что и Волгоградская область не осталась в стороне от одной из основных тенденций реформирования местного самоуправления — объединения муниципальных образований. В практике территориального устройства местной власти региона оно было реализовано в формах, обе из которых предусмотрены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ.

Объединение муниципальных образований субъекта проходило в форме объединения поселений с городским округом. Так, в Волгоградской области четырнадцать сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района, объединились с городским округом город Михайловка<sup>1</sup>.

После этого объединения Министерством по делам территориальных образований Волгоградской области (в настоящее время — комитет) и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Волгоградской области» были собраны предложения городских округов и муниципальных районов Волгоградской области по проведению оптимизации территориальной организации местного самоуправления. Из 32 муниципальных районов 19 отметили нецелесообразность изменения сложившейся территориальной структуры муниципальных образований; предложения о возможном изменении территориальной организации местного самоуправления в границах района сделали 13, и в большинстве своем они касаются как раз укрупнения сельских поселений и сокращения их числа (11 муниципальных районов). Городищенский муниципальный район предложил в рамках оптимизации территориальной организации местного самоуправления осуществить изменение границ Краснопахаревского, Царицынского и Россошин-

<sup>1</sup> Закон Волгоградской области «Об объединении сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, с городским округом город Михайловка Волгоградской области, внесении изменений в Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. №1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Волгоградской области» от 28.06.2012 №65-ОД // Волгоградская правда. 2012. №115 (30 июня).

ского поселений. Даниловский муниципальный район, в составе которого образовано 12 муниципальных образований: 1 городское и 11 сельских поселений, предложил образовать на территории района одно муниципальное образование — муниципальный район. В сельских и городских поселениях района предлагалось образовать территориальные органы власти администрации муниципального района, то есть вернуться к схеме территориальной организации местного самоуправления, которая действовала в области до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, и которая в настоящее время им не предусмотрена.

Реализованы сделанные предложения были только в одном муниципальном районе — Николаевском. В июне 2013 года Комсомольское сельское поселение и Ленинское сельское поселение, входящие в состав Николаевского муниципального района Волгоградской области, были объединены во вновь образованное муниципальное образование — Ленинское сельское поселение<sup>1</sup>. При этом границы вновь образованного муниципального образования совпадают с границами объединившихся сельских поселений, за исключением границы их совместного примыкания.

Что касается городских округов Волгоградской области, то свои предложения по проведению оптимизации территориальной организации местного самоуправления предоставили только три из шести.

Один из них — городской округ Волжский, согласно Закону Волгоградской области №106-ОД от 10.10.2012 «О внесении изменения в статью 1 Закона Волгоградской области от 25 марта 2005 года №1032-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Волжского Волгоградской области»<sup>2</sup>, состоит из одного населенного пункта — город Волжский, и иные территориальные образования в его составе отсутствуют.

<sup>1</sup> Закон Волгоградской области от 07 мая 2013 года №43-ОД «Об объединении Комсомольского сельского поселения и Ленинского сельского поселения, входящих в состав Николаевского муниципального района, о внесении изменений в Закон Волгоградской области от 14 февраля 2005 г. №1005-ОД «Об установлении границ и наделении статусом Николаевского района и муниципальных образований в его составе» и Закон Волгоградской области от 18 ноября 2005 г. №1120-ОД «Об установлении наименований органов местного самоуправления в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2013. №89 (22 мая).

<sup>2</sup> Волгоградская правда. 2012. №193 (17 октября).



Второй — городской округ Камышин, отметил, что считает изменение территориальной организации крупного города с развитой инфраструктурой экономически неоправданным.

Третий — городской округ Фролово, сделал предложение о присоединении к городскому округу Фроловского муниципального района. В качестве цели присоединения было обозначено создание нового крупного муниципального образования с эффективной структурой административного управления и сильной экономикой, основанной на реализации конкурентных преимуществ объединенных территорий: наличие промышленного производства, развитой инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры на территории городского округа г. Фролово и наличие свободных земель и залежей полезных ископаемых на территории Фроловского муниципального района (нефть, природный газ, строительный песок, глина, мел, 5 месторождений известняка, большие подземные запасы пресной воды высокого качества). То есть это предложение фактически касалось повторения «михайловского сценария» на территории Фроловского муниципального района и городского округа Фролово. Согласно положениям Закона Волгоградской области от 7 октября 1997 года №139-ОД «Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области» Фролово, как и Михайловка, является городом областного значения. Данное предложение городского округа не было реализовано. Следует отметить, что Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. №1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»<sup>1</sup> город Михайловка Волгоградской области и город Фролово Волгоградской области были отнесены к монопрофильным муниципальным образованиям Российской Федерации (моногородам), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (категория 2).

Обе формы объединения муниципальных образований, реализованные в Волгоградской области, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, привели, в конечном итоге, к сокращению количества сельских поселений. При этом в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. №31. Ст. 4448.

отмечается, что именно сельские территории Российской Федерации являются важнейшим ресурсом страны, а одним из основных факторов их устойчивого развития, как показывает мировой опыт, является наличие эффективного института местного самоуправления.<sup>1</sup> Поэтому, несмотря на то, что процесс «укрупнения» муниципальных образований в целом по России имеет определенную динамику, в области достаточно взвешенно относятся к этому процессу. В субъекте разработана Концепция подходов к изменению территориальной организации местного самоуправления на территории Волгоградской области на 2013–2017 гг.<sup>2</sup> В ней отмечается, что разработка методов «координации» территориального развития и «нарезки» муниципальных образований требует отдельной длительной проработки, прикладных научных исследований и широкого обсуждения.

Что касается агломерационных процессов на территории субъекта, то в Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области в качестве зоны опережающего развития (точки роста) на территории области определена Волгоградская агломерация. Формирование эффективной городской агломерации вокруг Волгограда и модернизация города (приведение его инфраструктуры под стандарты европейских городов) является важнейшей предпосылкой успешного социально-экономического развития. В перспективе Волгоградская агломерация должна использовать выгоды своего географического положения на транспортных путях между северной и южной частями страны, а также между Украиной и Казахстаном. В состав Волгоградской агломерации входят следующие городские округа и городские поселения: Волгоград, Волжский, Краснослободск, Городище, Светлый Яр, Средняя Ахтуба. В перспективе в состав агломерации войдут Дубовка и Ленинск. В плане реализации генерального плана Волгограда на 2008–2025 годы Волгоградская агломерация именуется также как «Градостроительная система «Большой Волгоград»<sup>3</sup>.

При этом ее развитие требует создания совместной транспортной и инженерной инфраструктуры, разработки целевой политики, форми-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №6. Ст. 1014.

<sup>2</sup> URL: [http://uprt-old.volganet.ru/downloads/Kontzeptziya\\_optimizatzii\\_MSU\\_v\\_oblasti.docx](http://uprt-old.volganet.ru/downloads/Kontzeptziya_optimizatzii_MSU_v_oblasti.docx) (дата обращения 10.09.2015)

<sup>3</sup> Постановление главы Волгограда от 11.02.2009 №263 «Об утверждении плана реализации Генерального плана Волгограда на период до 2025 года» // Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2009. №16 (14 февраля); №34 (2 апреля).

рующей единую культурную, промышленную, рекреационную и образовательную среду. С развитием агломерации городской образ жизни должен определяться не столько промышленно-технологическими требованиями, сколько требованиями современной и дружественной к человеку среды жизни, развитием инфраструктуры и пространственной организации городов. В Волгоградской области городское население насчитывает 75 процентов, что незначительно выше, чем в целом по стране. Скорее всего, в долгосрочной перспективе доля городского населения будет увеличиваться. При этом такое увеличение будет происходить не за счет роста числа городских жителей, а за счет сокращения сельского населения. Создание Волгоградской агломерации в долгосрочной перспективе может способствовать процессу субурбанизации, оттоку населения из города в пригороды.

Местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, должно обеспечивать участие граждан в управлении общими делами, выступая в качестве формы их самоорганизации. Вместе с тем готовность жителей области к активному участию в решении вопросов местного значения остается невысокой. Местное самоуправление в регионе пока так и не обрело в полной мере своего потенциально главного субъекта — сообщество граждан, проживающих на конкретной территории. И этот фактор также выступает значимой институциональной проблемой развития местного самоуправления на территории субъекта.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, характеризую местное самоуправление, особо подчеркивает, что оно обеспечивает решение населением вопросов местного значения не только через органы местного самоуправления, но и непосредственно. Основные формы непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, определены в главе 5 данного акта. Их перечень является открытым, в статье 33 предусматривается право граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных, не названных законодателем, формах.

Формами непосредственного осуществления местного самоуправления населением выступают местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муници-

пального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан.

Наиболее распространенной формой в Волгоградской области являются муниципальные выборы. Порядок их проведения в субъекте, в том числе, регламентирует Закон Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. №1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области»<sup>1</sup>. На 2016 год на территории Волгоградской области запланированы следующие муниципальные выборы (*Табл. 21*).

Местный референдум, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан в 2015–2016 годах на территории субъекта не проводились. Порядок проведения местного референдума урегулирован Законом Волгоградской области от 16 ноября 1998 г. №222-ОД «О местном референдуме в Волгоградской области»<sup>2</sup>. Им же установлен порядок проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Его нормы применяются в этом случае с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ для реализации данных форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; опрос граждан; собрание граждан; конференция граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

Как представляется, муниципальные образования в настоящее время должны уделять особое внимание их реализации. Значительное число норм, определяющих процедуры участия граждан в осуществлении местного самоуправления, содержится в муниципальных правовых актах (уставах муниципальных образований, нормативных актах

<sup>1</sup> Волгоградская правда. 2006. №233 (14 декабря).

<sup>2</sup> Волгоградская правда. 1999. №36 (2 марта); №41 (10 марта); №45 (16 марта); №50 (23 марта).

Таблица 21

**Муниципальные выборы на территории Волгоградской области,  
запланированные на 2016 год<sup>1</sup>**

№	Наименование муниципального образования	Вид выборов	Дата голосования	Избирательная система	Количество мандатов
1	Алексеевский муниципальный район	Выборы не запланированы			
2	Быковский муниципальный район	Выборы не запланированы			
3	Городищенский муниципальный район	Повторные выборы депутатов Городищенской городской Думы по Разгуляевскому многомандатному избирательному округу №4	18.09.2016	мажоритарная	3
		Выборы главы Новонадеждинского сельского поселения			1
4	Даниловский муниципальный район	Выборы главы Атамановского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы Миусовского сельского поселения			1
5	Дубовский муниципальный район	Выборы не запланированы			
6	Еланский муниципальный район	Выборы не запланированы			
7	Жирновский муниципальный район	Выборы не запланированы			
8	Иловлинский муниципальный район	Выборы не запланированы			
9	Калачевский муниципальный район	Выборы не запланированы			
10	Камышинский муниципальный район	Выборы главы Усть-Грязнухинского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы городского поселения Петров Вал			1
		Досрочные выборы депутатов городского Совета поселения Петров Вал			15
11	Киквидзенский муниципальный район	Дополнительные выборы депутатов Совета депутатов Мачешанского сельского поселения по многомандатному избирательному округу №9	18.09.2016	мажоритарная	4
12	Клетский муниципальный район	Выборы Совета депутатов Захаровского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	10

<sup>1</sup> По данным Избирательной комиссии Волгоградской области

№	Наименование муниципального образования	Вид выборов	Дата голосования	Избирательная система	Количество мандатов
13	Котельниковский муниципальный район	Выборы депутатов Совета народных депутатов Котельниковского городского поселения Котельниковского муниципального района	18.09.2016	мажоритарная	15
14	Котовский муниципальный район	Выборы главы Бурлукского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Выборы главы Попковского сельского поселения			1
15	Кумылженский муниципальный район	Выборы главы Белогорского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Выборы главы Суляевского сельского поселения			1
		Выборы главы Кумылженского сельского поселения			1
16	Ленинский муниципальный район	Выборы главы Заплавненского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы Бахтияровского сельского поселения			1
17	Нехаевский муниципальный район	Выборы главы Солонского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы Кругловского сельского поселения			1
18	Николаевский муниципальный район	Выборы не запланированы			
19	Новоанинский муниципальный район	Выборы не запланированы			
20	Новониколаевский муниципальный район	Выборы не запланированы			
21	Октябрьский муниципальный район	Выборы не запланированы			
22	Ольховский муниципальный район	Выборы главы Гусевского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
23	Палласовский муниципальный район	Выборы не запланированы			
24	Руднянский муниципальный район	Выборы главы Матышевского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы Лопуховского сельского поселения			1
		Дополнительные выборы депутатов Совета Лемешкинского сельского поселения по многомандатному избирательному округу №10			4

№	Наименование муниципального образования	Вид выборов	Дата голосования	Избирательная система	Количество мандатов
25	Светлоярский муниципальный район	Выборы главы Червлёновского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
26	Серафимовичский муниципальный район	Выборы не запланированы			
27	Среднеахтубинский муниципальный район	Досрочные выборы главы Ахтубинского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Выборы главы Рахинского сельского поселения			1
		Выборы главы Клетского сельского поселения			1
28	Старополтавский муниципальный район	Выборы главы Салтовского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
29	Суровикинский муниципальный район	Выборы не запланированы			
30	Урюпинский муниципальный район	Выборы не запланированы			
31	Фроловский муниципальный район	Выборы главы Краснолиповского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
32	Чернышковский муниципальный район	Дополнительные выборы депутатов Совета депутатов Чернышковского городского поселения по Чернышковским многомандатным округам №1 и №2	18.09.2016	мажоритарная	5
33	городской округ — город Волжский	Выборы не запланированы			
34	городской округ — город Камышин	Выборы не запланированы			
35	городской округ — город Михайловка	Выборы не запланированы			
36	городской округ — город Урюпинск	Выборы не запланированы			
37	городской округ — город Фролово	Выборы не запланированы			
38	городской округ — город-герой Волгоград	Дополнительные выборы депутата Волгоградской городской Думы по одномандатному избирательному округу №17	18.09.2016	смешанная	1

представительных органов местного самоуправления). Но при этом в уставах муниципальных образований Волгоградской области, как правило, дублируются нормы Федерального закона №131-ФЗ. Хотя и особо оговаривается, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоре-

чащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Волгоградской области и конкретному уставу. Применение указанных форм весьма важно для работы механизма эффективной обратной связи между населением и органами власти крупных муниципальных образований. Особую роль данные формы должны играть в современных условиях сокращения выборности органов местного самоуправления.

В Волгоградской области в 2016 году принят Закон Волгоградской области от 14 марта 2016 г. №8-ОД «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Волгоградской области». Вместе с тем данный акт не отражает факт развития информационных технологий, так как в нем отмечается, что в методике проведения опроса граждан определяется способ опроса граждан, который может осуществляться в пункте(ах) проведения опроса граждан или по месту жительства граждан посредством подворного (поквартирного) обхода. При этом федеральный законодатель оставляет выбор форм и методов проведения опроса на усмотрение субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Для субъектов Российской Федерации, обладающих значительной по площади территорией, высокой плотностью населения и достаточно большим числом расположенных в их границах муниципальных образований это видится принципиально важным. Проведение опроса граждан с применением электронных технологий позволит, при грамотной его организации, выявить мнение наибольшего числа жителей муниципалитета, особенно, если опрос проводится на всей его территории, а не на какой-либо локальной ее части. Хотя развитие данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления требует решения ряда задач, например предотвращения использования формы «обратной связи» для рассылок спама и иной нецелевой информации. Одним из возможных подходов к ее решению может служить технология фиксации IP-адреса отправителя сообщения (с его уведомлением на экране формы обращения) и установление механизмов защиты от спама. Кроме того, у жителей муниципалитета должен быть не просто доступ к цифровым технологиям, например, наличие компьютера, доступа к Интернету и т. д., хотя для небольших и удаленных поселений и это важно. Должна сформироваться «практика» применения информационных и коммуникационных технологий, соответствующий стиль поведения.



Следует отметить, что муниципальные образования Волгоградской области практикуют проведение опросов граждан в электронном виде (например, на официальном сайте администрации Волгограда (<http://www.volgadmin.ru/ru/>)) функционирует раздел «Опросы граждан»).

Внедрение информационных технологий оказывает влияние на эффективность реализации и иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. В частности, это касается публичных слушаний. В соответствии с положениями п. 3 ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, такие акты, как проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки, должны в обязательном порядке выноситься на публичные слушания. Порядок организации и проведения публичных слушаний, который определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами его представительного органа, должен предусматривать, в том числе, и заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта. И здесь значительную помощь может оказать автоматизированная информационная система обеспечения градостроительной деятельности, ведущаяся в муниципальном образовании, как источник актуальной информации для участников публичных слушаний. Кроме того, данная система позволит «автоматизировать» сам процесс подготовки документов по проведению публичных слушаний в области градостроительства на территории муниципального образования.

Администрацией Волгоградской области с 2011 года в рамках реализации ведомственной целевой программы «Развитие архитектуры и градостроительства на территории Волгоградской области» проводятся мероприятия по созданию региональной информацион-

ной системы обеспечения территориального планирования и развития Волгоградской области. В их числе было предусмотрено создание единой системы с распределением прав доступа, позволяющей органам местного самоуправления обеспечить автоматизацию ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) в соответствии с требованиями действующего законодательства. Данное решение при создании информационной системы позволило выработать единство при ведении автоматизированных ИСОГД муниципальных образований на всей территории области, за исключением городских округов город Волжский и город Волгоград, имеющих собственные информационные системы. После реализации пилотного проекта в Ленинском муниципальном районе и городском округе город Камышин Волгоградской области в 2012 году всем муниципальным образованиям области предоставлен доступ, было проведено обучение работы с системой. В Волгограде порядок ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории городского округа был утвержден Постановлением Администрации Волгограда от 15 мая 2012 г. №1349. В нем закреплено, что ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории городского округа город-герой Волгоград (ИСОГД) осуществляют комитет по градостроительству и архитектуре Волгограда и муниципальное казенное учреждение «Городской информационный центр». При этом сами работы по созданию ИСОГД в Волгограде начались еще весной 2007 г. на основании муниципального контракта, заключенного между Комитетом по градостроительству и архитектуре Волгограда и МУ «Городской информационный центр». Контрактом была поставлена задача разработки и внедрения ИСОГД до конца 2007 г. и определен перечень мероприятий по ее реализации.

Достаточно активной формой гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в Волгоградской области является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Среди различных форм самоорганизации населения ТОС является самой массовой. По состоянию на 1 января 2016 года в области создано 1993 организации ТОС (хотя на 01.01.2015 в области было 1995 организаций ТОС, уменьшение их количества произошло за счет укрупнения, слияния в процессе регистрации в качестве юридического лица). Наблюдается

значительный рост организаций ТОС, зарегистрированных в качестве юридического лица — 1288 (в 2015 году — 1251).

Органы ТОС созданы в подавляющем большинстве муниципальных образований области. В границах ТОС проживают около 1200 тысяч человек, что составляет 47% от всего населения Волгоградской области. Муниципальные образования области осуществляют поддержке ТОС: программы поддержки ТОС приняты на уровне 30 муниципальных районов, 6 городских округов, 13 городских поселений и 109 сельских поселений. Лидеры ТОС, члены советов ТОС — это люди энергичные, активные, ответственные. Всесторонне зная проблемы и чаяния своих земляков, решая важнейшие для населения вопросы жизнедеятельности, патриотического воспитания, обустройства территории проживания, социальной поддержки населения, ежедневно принимая ответственные решения, многие председатели ТОС стали авторитетными лидерами в своих поселениях. Доверие граждан проявляется в том, что они нередко избираются депутатами представительных органов муниципальных образований Волгоградской области, входят в состав участковых и территориальных избирательных комиссий, общественных советов, что дает им возможность осуществлять контрольно-надзорные функции в отношении органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Во всех муниципальных образованиях Волгоградской области сформированы и действуют органы местного самоуправления. И здесь необходимо отметить еще одну тенденцию в развитии местного самоуправления — кардинальное усиление участия субъекта в определении правил их формирования. В течение достаточно длительного периода вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления (в частности, порядок их формирования) определялись уставом муниципального образования только в соответствии с требованиями федерального законодательства. Но в мае 2014 года в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ внесли изменения, расширившие полномочия субъектов Российской Федерации в части правового регулирования вопросов организации местного самоуправления на своей территории.

---

<sup>1</sup> Ассоциация муниципальных образований Волгоградской области. Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Волгоградской области в 2015 году»

Поэтому единый порядок формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области установлен Законом Волгоградской области от 29 мая 2014 г. №70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области» (Табл. 22).

Следует отметить, что в ранее действующей редакции Закон Волгоградской области от 29 мая 2014 г. №70-ОД устанавливал процедуру избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, как единственно возможную для всех муниципальных районов (32), городских округов (6), а также тех городских поселений, в которых создана и функционирует местная администрация (их в области 28 из 29). Но с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 01.12.2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», областной закон был в декабре 2015 года скорректирован.

Конституционный Суд Российской Федерации установил, что на первичном (базовом) территориальном уровне осуществления местного самоуправления недопустимо, по общему правилу, введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления. При этом в числе альтернативных способов должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов. Законодатель субъекта Российской Федерации может использовать свое правомочие по осуществлению правового регулирования в данной сфере таким образом, чтобы допустить установление этими муниципальными образованияами в своих уставах любого из предусмотренных для них Федеральным законом №131-ФЗ способов замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации

Таблица 22

**Порядок формирования органов местного самоуправления  
в Волгоградской области (по типам муниципальных образований)**

Тип муниципального образования		Представительный орган муниципального образования	Глава муниципального образования
<b>Сельские поселения (408)</b>		состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (в соответствии с положениями ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ)	избирается на муниципальных выборах либо представительным органом сельского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса
<b>Городские поселения</b>	<b>Городские поселения, являющиеся административным центром муниципального района, и на территории которых располагаются суд и (или) территориальные органы (подразделения) федеральных органов исполнительной власти</b>	состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (в соответствии с положениями ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ)	избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию
	<b>Городские поселения, являющиеся административным центром муниципального района, в которых исполнение полномочий администрации городского поселения на основании уставов муниципального района и городского поселения осуществляет администрация муниципального района</b>		избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса
	<b>Иные городские поселения</b>		избирается на муниципальных выборах либо представительным органом городского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса

Тип муниципального образования	Представительный орган муниципального образования	Глава муниципального образования
<b>Муниципальные районы</b>	формируется из депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, избираемых представительными органами указанных поселений из своего состава, и глав поселений, входящих в состав муниципального района, избранных на муниципальных выборах либо представительным органом указанного поселения из своего состава. Поскольку в положениях Закона Волгоградской области от 29 мая 2014 г. №70-ОД ничего не говорится о том, влияет ли на норму представительства депутатов от поселений в представительном органе муниципального района численность населения поселения, то данная норма является равной. Представительные органы всех поселений области избирают в представительный орган муниципального района области одинаковое число депутатов.	избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса
<b>Городские округа</b>	состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (в соответствии с положениями ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ)	избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса

отметил, что некоторые городские поселения — безотносительно к тому, имеет ли место наделение органов местного самоуправления этих поселений отдельными государственными полномочиями, — по существу, приближаются к городским округам с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации. Преобразованию их в городской округ могут объективно препятствовать направленные на учет интересов населения требования Федерального закона 131-ФЗ. Применительно к такого рода

городским поселениям порядок избрания главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются аналогично городскому округу. Но вот критерии отнесения городских поселений к этой категории должны быть установлены законодательно.

Волгоградская область оперативно привела законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в Постановлении от 01.12.2015 №30-П. В качестве нормативно закрепленных критериев определения тех городских поселений, в отношении которых допустимо применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частью 2 статьи 36 Федерального закона 131-ФЗ вариантов избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, выбраны такие, как обладание статусом административного центра муниципального района, наличие на территории городского поселения суда и (или) территориальных органов (подразделений) федеральных органов исполнительной власти, а также исполнение полномочий администрации городского поселения администрацией муниципального района.

Главы тех городских поселений, которые являются административным центром муниципального района, и на территории которых располагаются суд и (или) территориальные органы (подразделения) федеральных органов, избираются представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местную администрацию.

Главы городских поселений, которые являются административным центром муниципального района, и исполнение полномочий администрации в которых осуществляет администрация муниципального района, избираются представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняют полномочия его председателя с правом решающего голоса.

Порядок избрания глав иных городских поселений определяется в уставе данных поселений, поскольку, согласно областному закону, глава в них может избираться как на муниципальных выборах, так и представительным органом городского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Из 32 муниципальных районов области городские поселения являются административными центрами в 22.

В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района. В Волгоградской области городские округа Камышин, Урюпинск и Фролово являются административными центрами одноименных районов. Это во многом объясняется тем, что в результате муниципальной реформы 2003 года территории ряда городских округов Волгоградской области были сформированы в границах прежних муниципальных образований — районов. При этом в системе административно-территориального устройства области данные территориальные единицы также являются городами областного значения. Следует отметить, что ни в Урюпинском, ни во Фроловском муниципальных районах нет городских поселений.

Общее количество городских поселений в Волгоградской области 29. Только в одном из них — Светлоярском, исполнение полномочий администрации городского поселения осуществляет администрация Светлоярского муниципального района. Следовательно, глава данного городского поселения избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса. Других вариантов для данного типа городских поселений областным законодательством не предусмотрено. Практика «возложения» полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района, центром которого данное поселение является, не получила в субъекте широкого распространения. Вместе с тем в уже упомянутых предложениях городских округов и муниципальных районов Волгоградской области по проведению оптимизации территориальной организации местного самоуправления, 4 муниципальных района: Котовский, Нехаевский, Алексеевский и Иловлинский, отметили целесообразность передачи исполнения полномочий администрации поселения администрации муниципального района, центром которого данное поселение является. В двух из них (Котовском и Иловлинском), административными центрами являются городские поселения. Но с 2012 года эти предложения районов реализованы на их территории не были.



Во всех городских поселениях — центрах муниципальных районов, расположены районные суды общей юрисдикции, а также функционируют территориальные органы (подразделения) федеральных органов исполнительной власти (например, Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства). При этом в одном из тех 7-ми городских поселений, которые не имеют статуса административного центра района, — городе Краснослободске (Среднеахтубинский муниципальный район Волгоградской области), расположен Краснослободский районный суд Волгоградской области, в юрисдикцию которого входит г. Краснослободск, Фрунзенский сельсовет, Клетский сельсовет и п. Рыбачий. Но, поскольку оно не является административным центром Среднеахтубинского муниципального района, у него была возможность предусмотреть для наделения полномочиями главы муниципального образования прямые выборы. Тем не менее, согласно действующей редакции устава городского поселения г. Краснослободск Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области<sup>1</sup>, глава данного муниципального образования избирается его представительным органом (Думой городского поселения) из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом городского поселения, а другая половина — главой Среднеахтубинского муниципального района (статья 21).

Оставшиеся 6 городских поселений также вправе предусмотреть для наделения полномочиями главы муниципального образования прямые выборы. Например, такой порядок избрания установлен для главы городского поселения Петров Вал (Камышинский муниципальный район). При этом досрочные выборы главы городского поселения Петров Вал пройдут 18 сентября 2016 года, в единый день голосования. А вот главы таких городских поселений, как Красноярское и Линевское (оба — Жирновский муниципальный район), избираются представительными органами городских поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

<sup>1</sup> Устав городского поселения г. Краснослободск Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области (принят решением Думы городского поселения г. Краснослободск Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской обл. от 26.12.2005 №6/10) (ред. от 25.02.2016)

Ранее действующая редакция Закона Волгоградской области от 29 мая 2014 г. №70-ОД устанавливала, что главы всех сельских поселений Волгоградской области избираются на муниципальных выборах. Но в настоящее время и для данного типа муниципальных образований нормативно предусмотрена возможность закрепить в уставе процедуру избрания главы сельского поселения его представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Второй вариант — это избрание главы на муниципальных выборах. 18 сентября 2016 года на территории Волгоградской области пройдут прямые выборы глав 22 сельских поселений.

Характеризуя организационную основу местного самоуправления, хотелось бы особо обратить внимание на такое значимое изменение в ее правовой регламентации, как введение нового для России способа избрания главы муниципального образования — представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Норма об этом была закреплена Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В момент введения возможности избирать главу муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных данному органу конкурсной комиссией по результатам конкурса, федеральный законодатель не установил никаких критериев такого, предшествующего избранию, конкурсного отбора. В Федеральном законе №131-ФЗ первоначально было определено лишь то, что порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования (ч. 2.1 ст. 36). А вот о требованиях к кандидатам на участие в нем данный акт не говорил ничего, хотя нельзя сказать, что их на федеральном уровне не было вообще. В частности, определенные требования к выборным должностным лицам установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (они касаются определенных ограничений и запретов как для главы муниципаль-

ного образования, так и для лиц, претендующих на замещение этой выборной должности).

В июле 2016 года такие требования все же были закреплены и в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. Его действующая редакция предусматривает, что кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет установленных избирательным законодательством ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. При этом дополнительно условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения. А субъект Российской Федерации также законодательно может определить учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Кроме того, появилась норма о том, что представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов.

Поскольку эти критерии появились более, чем через год после введения конкурсного отбора глав муниципальных образований, муниципальные образования области определяли их самостоятельно. Определенное участие в этом процессе принимал и субъект. В Волгоградской области был разработан модельный правовой акт — решение представительного органа «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального района (городского округа, городского поселения) Волгоградской области»<sup>1</sup>. В нем закреплено, что целью конкурса яв-

<sup>1</sup> Официальный портал Губернатора и Администрации Волгоградской обл. [сайт]. URL: [http://old.volganet.ru/export/sites/volga/files/rmnpa/acts/downloads/Pologenie\\_o\\_konkurse\\_na\\_glavu\\_MO\\_redaktziya\\_na\\_21.08.2015.doc](http://old.volganet.ru/export/sites/volga/files/rmnpa/acts/downloads/Pologenie_o_konkurse_na_glavu_MO_redaktziya_na_21.08.2015.doc) (дата обращения. 28.02.2016).

ляется отбор на альтернативной основе наиболее подготовленных для избрания кандидатов. Этот отбор должен проводиться на основании профессиональной подготовки, стажа и опыта работы кандидатов, а также иных их качеств, выявленных при проведении конкурса. Конкретные же требования, предъявляемые к кандидатам, должны быть установлены уставом муниципального образования.

Муниципальные образования области и до закрепления возможности предусматривать требования к предпочтительным для главы муниципального образования профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, такие требования в своих правовых актах преимущественно определяли. Вместе с тем они в качестве критериев отбора кандидатов на должность главы муниципального образования закрепляли возраст и опыт работы. И если требования к опыту работы закреплялись, преимущественно, однотипно, то требования к возрасту, по достижении которого лицо вправе принимать участие в конкурсе на должность главы муниципального образования, в муниципальных образованиях разнятся (в Волгоградской области они варьируются от 18 (в Николаевском муниципальном районе) до 35 лет (в Кумылженском муниципальном районе).

При этом в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплено, что дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста могут устанавливаться конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на день голосования на выборах выборного должностного лица местного самоуправления (часть 8 статьи 4). Но избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, в понимании и Федерального закона №67-ФЗ, и Федерального закона №131-ФЗ муниципальными выборами не является. И нормативное определение выборного должностного лица местного самоуправления, данное в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (часть 1 статьи 2) шире, чем содержащееся в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (пп. 8 статьи 2).

Поэтому представляется целесообразным именно в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ установить положение о том, что условиями конкурса могут быть предусмотрены дополнительные требования к лицу, претендующему на замещение должности главы муниципального образования, связанные с достижением им определенного возраста. Также целесообразно введение нормы о том пределе, который не может превышать устанавливаемый муниципальным образованием минимальный возраст кандидата на день проведения конкурса.

Следует отметить, что установление требований к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения — это право, а не обязанность как субъекта (применительно к муниципальным районам и городским округам), так и самого муниципального образования. Представляется, что это не совсем верно. Конкурсный отбор предполагает оценку кандидатов, в том числе с профессиональной точки зрения, их потенциальных возможностей и способностей исполнять полномочия по данной должности. Поэтому представляется необходимым именно на федеральном уровне установить обязательные требования, которые в императивном порядке должны предъявляться к уровню профессиональной подготовки лиц, участвующих в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования. В числе этих требований возможно дополнительно установить требования к опыту работы, а не только к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей главы муниципального образования. Обязательность их введения будет являться гарантией именно конкурсного отбора, предоставит возможность оценить кандидатов с позиции их профессионализма, способности исполнять полномочия главы муниципального образования, и выявить наиболее подготовленных к их исполнению кандидатов.

В противном случае нивелируется сама идея введения именно конкурсного отбора наиболее подготовленного кандидата, и не вполне понятно, зачем в этом случае население муниципального образования отстраняют от участия в процессе формирования органов местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления в Волгоградской области составляют и контрольно-счетные органы муниципальных образований. В субъекте действует Закон Волгоградской области от 16 марта 2012 г. №26-ОД «О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Волгоградской области». На 1 января 2016 года в муниципальных образованиях Волгоградской области насчитывается 43 контрольно-счетных органа, фактически осуществляют деятельность 42 контрольно-счетных органа, в том числе в 6 городских округах, в 32 муниципальных районах, в 2 городских и в 2 сельских поселениях. По сравнению с 2014 годом численность контрольно-счетных органов уменьшилась — два контрольно-счетных органа ликвидированы (контрольно-счетная комиссия Дубовского (19.11.2015) и контрольно-счетная комиссия Светлоярского (23.12.2015) городских поселений), ещё один контрольный орган на момент подготовки доклада находится в стадии ликвидации — контрольно-счетная комиссия Руднянского городского поселения.

Все существующие органы внешнего муниципального финансового контроля Волгоградской области являются юридическими лицами. Общая фактическая численность сотрудников в 42 контрольно-счетных органах муниципальных образований Волгоградской области составляет 162 человека. В Еланском муниципальном районе контрольно-счетный орган работает в составе одного человека, в 13 районах — по 2 человека, в 15 — по 3 человека, в 3 районах — по 4 человека. Из 6 городских округов в Михайловке численность 3 человека, в Урюпинске — 2 человека, во Фролово — 1 человек, в городе Волгоград, городских округах город Волжский и город Камышин численность 37, 24 и 4 человека соответственно.

В соответствии с частью 11 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ, представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. В 2015 году представительные органы 433 поселений, входящих в состав муниципальных районов Волгоградской области, и не имеющих собственных контрольно-счет-

ных органов, заключили соглашения с представительными органами муниципальных районов о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Хотя внешние проверки отчета об исполнении бюджета за 2014 год проведены контрольно-счетными органами муниципальных районов во всех 433 поселениях, предусмотренных соглашениями, в отчете о работе Ассоциации контрольно-счетных органов Волгоградской области за 2015 год отмечается, что малая численность сотрудников контрольно-счетных органов в ряде муниципальных районов не позволяет исполнять в полном объеме возложенные Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» на муниципальные органы внешнего финансового контроля полномочия, и существенно влияет на качество проводимых контрольных мероприятий.

По данным отчета, за 2015 год в ходе контрольных мероприятий контрольно-счетными органами Волгоградской области выявлено нарушений на общую сумму — 7 442 073,8 тыс. руб., в том числе: — нецелевое использование бюджетных средств — 16 005,0 тыс. руб.; — неэффективное использование бюджетных средств — 1 025 727,1 тыс. руб.; — иные нарушения — 6 400 341,7 тыс. рублей. Принятые в 2015 году контрольно-счетными органами муниципальных образований области меры способствовали возмещению бюджетных средств в сумме — 13 415,4, тыс. руб., устранению финансовых нарушений на сумму 1 683 848,8 тыс. руб., предотвращено нарушений на сумму 49 678,3 тыс. рублей.

В течение 2015 года контрольно-счетными органами муниципальных образований Волгоградской области составлено 2 405 экспертных заключений, из них по проектам нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам бюджета — 1 243. Количество предложений, внесенных контрольными органами в подготовленных заключениях — 4 262, из которых 3 150 или 73,9% учтены органами местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов.

В целях выявления в проектах нормативно-правовых актов органов местного самоуправления коррупциогенных факторов, дефектов норм и правовых формул, которые могут способствовать проявлению



коррупции, контрольно-счетными органами муниципальных образований региона проведено в 2015 году 42 антикоррупционных экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Следует отметить увеличение почти вдвое в 2015 году объема антикоррупционной экспертной работы по сравнению с предыдущим годом (2014 — 24 экспертизы).

Рассматривая статус органов местного самоуправления, хотелось бы отметить, что особые требования предъявляются к руководителю финансового органа муниципального образования. В соответствии с частью 5 статьи 52 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ он назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Но на момент подготовки доклада такие требования утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. №608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации». Поэтому видится необходимым издание правового акта Правительства Российской Федерации об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на утверждение квалификационных требований, предъявляемых к руководителю финансового органа муниципального образования, а также правового акта уполномоченного федерального органа исполнительной власти об утверждении квалификационных требований, предъявляемых к руководителю финансового органа муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. В 2015–2016 годах в Волгоградской области не было случаев отзыва населением муниципального образования депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, случаев привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством, а также случаев удаления главы муниципального образования в отставку.



«Вызовом» всей системе публичной власти в стране является коррупция, и местное самоуправление также оказалось подверженным ее влиянию. В комплексе мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений на муниципальном уровне, значительную роль играет обязанность лиц, замещающих муниципальные должности, соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В соответствии с нормами Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ лица, замещающие муниципальные должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей (часть 4 статьи 12.1). Ранее такая обязанность возлагалась только на лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. №303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» слова «осуществляющие свои полномочия на постоянной основе» из части 4 статьи 12.1 исключили.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной же основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — 1 депутат. В настоящее время все депутаты, как лица, замещающие муниципальную должность, обязаны декларировать свои доходы, имущество и обязательства имущественного характера, а также пред-

ставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей. Неисполнение данной обязанности влечет досрочное прекращение полномочий указанных лиц.

Кроме того, согласно положениям Федерального закона от 3 декабря 2012 г. №230-ФЗ, лица, замещающие муниципальные должности обязаны ежегодно представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

В федеральном законодательстве закреплено, что порядок предоставления таких сведений должен быть установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации. Вместе с тем в письме Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 7 апреля 2016 г. «О порядке предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими муниципальные должности» отмечается, что законодательством предусмотрена возможность регулирования порядка предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальными нормативными правовыми актами. Но данные муниципальные правовые акты носят подзаконный характер и должны соответствовать нормативным правовым актам, стоящим выше в иерархии источников муниципального права и регулировать только те вопросы, которые ими не урегулированы. При этом Комитет отмечает о целесообразности руководствоваться положениями соответствующих указов Президента Российской Федерации при разработке этого порядка (например, Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. №460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изме-

нений в некоторые акты Президента Российской Федерации» и другими актами главы государства).

Поэтому в Волгоградской области представительные органы муниципальных образований стали принимать свои акты, регулирующие порядок представления указанных сведений (в их числе, например, решение Фроловской районной Думы Волгоградской области от 15 апреля 2016 г. №26/203 «Об утверждении Положений «О представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими муниципальные должности в органах местного самоуправления Фроловского муниципального района Волгоградской области», «О комиссии по принятию сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности в органах местного самоуправления Фроловского муниципального района»).

При этом следует отметить, что сразу после введения обязанности декларировать доходы для всех лиц, замещающих муниципальные должности, независимо от того, на постоянной или непостоянной основе они исполняют свои полномочия, от депутатов представительных органов муниципальных образований поступали запросы о сроках подачи деклараций. В настоящее время указанные сроки предусмотрены муниципальными нормативными правовыми актами. Как правило, в них установлено, что лицо, замещающее муниципальную должность, обязано ежегодно представлять указанные сведения не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, по форме справки, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. №460.

Что касается итогов прошедшей в 2015 году декларационной «кампании», следует отметить, что не все лица, замещающие муниципальные должности, исполнили обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Вместе с тем эти нарушения в Волгоградской области не носят массового характера. Так, Фроловской межрайонной прокуратурой Волгоградской области проведена проверка соблюдения представительными органами местного самоуправления требований законодательства о противодействии коррупции. В ходе проверки выявлены факты непредставления некоторыми депутатами Фроловской районной Думы, Совета депутатов Терновского, Пригородного, Лы-

чакского и Ветютневского сельских поселений сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2015 год. В целях устранения нарушений законодательства Фроловский межрайонный прокурор внес представления в адрес представительных органов местного самоуправления. По результатам их рассмотрения решениями представительных органов местного самоуправления досрочно прекращены полномочия пяти депутатов.

Для эффективного развития местного самоуправления большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектование штата сотрудников органов местного самоуправления), так и качественные (квалификация кадрового состава органов местного самоуправления). Образовательный уровень муниципальных служащих Волгоградской области достаточно высок: 84% (5860 человек) имеют высшее образование, 12% (802 человека) — среднее специальное образование, и только 5% (347 человек) не имеют профессионального образования. Уровень образования муниципальных служащих в муниципальных районах области выше, чем в городских округах, городских и сельских поселениях (52% из них имеют высшее образование). В городских округах и городских поселениях доля муниципальных служащих с высшим образованием составляет 43%, сельских поселений высшее образование имеют всего 12% муниципальных служащих<sup>1</sup>.

Что касается переподготовки и повышения профессиональной квалификации муниципальных кадров, следует отметить, что сами муниципальные образования не располагают достаточным финансированием для организации этого процесса, поэтому без регионального участия здесь не обойтись. В Волгоградской области регулярно проводятся мероприятия, связанные с обучением, повышением квалификации должностных лиц и муниципальных служащих муниципальных образований Волгоградской области. На них рассматривались такие вопросы, как проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; организация тепло, водоснабжения и водоотведения на территории сельских поселений; принятие мер по обеспечению порядка в сфере организации вывоза бытовых отхо-

<sup>1</sup> Ассоциация муниципальных образований Волгоградской области. Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Волгоградской области в 2015 году»

дов; регулирование контрактной системы в сфере закупок для муниципальных заказчиков; правовой режим особо охраняемых природных территорий; навыки применения электронного картографического материала, находящегося в информационной системе «Инфраструктура пространственных данных Волгоградской области»; работа с паспортом социально-экономического развития муниципального образования и паспортом сельского поселения Волгоградской области и другие.

Следует отметить, что на количественные показатели кадрового состава органов местного самоуправления, влияют установленные в области нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и нормативов на оплату труда муниципальных служащих. Актуальность этой проблемы ежегодно подтверждается многочисленными обращениями, поступающими от муниципальных образований в Ассоциацию муниципальных образований Волгоградской области. В подготовленном ею докладе отмечено, что устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов местного самоуправления. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности в связи с требованиями законодательства, при уровне заработной платы, зачастую, ниже среднего в муниципалитете. В то же время сокращение статистической численности населения даже на пять человек от предельной границы, установленной постановлением Администрации Волгоградской области, приводит к сокращению норматива, к примеру, на 500 тысяч рублей. А это годовое содержание специалиста администрации поселения. Данная проблема в большей мере касается городских и сельских поселений области. В субъекте рассматриваются различные варианты ее разрешения, в том числе «перегруппировка» муниципальных образований исходя из численности населения для сокращения разрыва между группами нормативов.

Организационно-правовое обеспечение межмуниципального сотрудничества в Волгоградской области осуществляют Ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области», Совет руководителей представительных органов муниципальных образований Волгоградской области (сформирован при Волгоградской областной Думе как постоянно действующий совещательный и консуль-

тативный орган, образованный в целях обеспечения взаимодействия Волгоградской областной Думы с представительными органами муниципальных образований Волгоградской области и развития местного самоуправления в Волгоградской области), Ассоциация контрольно-счетных органов Волгоградской области (создана в целях повышения эффективности системы государственного и муниципального финансового контроля Волгоградской области, координации деятельности контрольно-счетных органов различных уровней и укрепления сотрудничества между ними).

Взаимодействие с муниципальными образованиями Волгоградской области осуществляет и Волгоградский филиал РАНХиГС. С 2016 года на официальном сайте филиала, в разделе «Форум Волгоградского филиала РАНХиГС. Местное самоуправление» представители органов местного самоуправления получили возможность задать интересующие их вопросы экспертам филиала<sup>1</sup>. Информация об этом была направлена в органы местного самоуправления субъекта. Следует отметить, с учетом пока еще небольшого срока «работы» данного раздела, что основная тематика поступивших вопросов касается экономической основы местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> <http://forum.vags.ru/index.php?PHPSESSID=11k9906p019gthqu1o74ba0c55&board=55.0>

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

*Соколова Ольга Сергеевна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры общественных дисциплин Вологодского филиала РАНХиГС

*Барабанов Андрей Сергеевич*, кандидат экономических наук, заведующий научно-исследовательской лабораторией, доцент кафедры экономики и финансов Вологодского филиала РАНХиГС

*Андреева Мария Викторовна*, кандидат экономических наук, заведующий кафедрой экономики и финансов Вологодского филиала РАНХиГС

*Логунов Максим Александрович*, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов Вологодского филиала РАНХиГС

Местное самоуправление в Российской Федерации является одной из основ конституционного строя. Это наиболее приближенный к населению уровень власти. Грамотно организованное местное самоуправление позволяет удовлетворять основные жизненные потребности населения, эффективно используя имеющиеся местные ресурсы, и, таким образом, снимать социальную напряженность и повышать доверие населения к органам власти на территории муниципального образования.

В материалах доклада о состоянии местного самоуправления в Вологодской области представлены основные тенденции законодательного регулирования организации деятельности и компетенции местного самоуправления, отражены проблемы обеспечения стандартов информационной открытости муниципальных образований, раскры-

ты вопросы экономических основ местного самоуправления, а также контроля и ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, представлен лучший опыт муниципальных районов региона в организации межмуниципального сотрудничества, формировании и реализации антикризисных мер, обеспечение стандартов информационной открытости деятельности муниципальных образований и других направлениях деятельности.

### **Законодательное регулирование реформирования организации деятельности и компетенции местного самоуправления в Вологодской области**

Правовое регулирование объема и содержания компетенции муниципальных образований, осуществляемое законодательством Вологодской области, определяется положениями ст. 6 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон №131-ФЗ). Объем компетенции муниципальных образований определяется их статусом.

На территории Вологодской области функционирует 221 муниципальное образование, в том числе 2 городских округа и 26 муниципальных районов, включающих 22 городское и 171 сельское поселение. Порядок формирования представительных органов муниципальных районов, порядок избрания глав муниципальных образований, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления на территории области определяются Законом Вологодской области от 10 декабря 2014 года №3529-ОЗ «О некоторых вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления на территории Вологодской области». Данный закон устанавливает следующие модели формирования органов местного самоуправления на территории Вологодской области.

Представительный орган муниципального района состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства поселений. Соответствующая норма уста-



новлена приложением к данному закону и зависит от количества поселений в муниципальном районе. Норма представительства 5 установлена для 2 муниципальных районов, норма 4 — для 5 муниципальных районов, норма 3 — для 9 муниципальных районов, норма 2 — для 10 муниципальных районов. В городских округах, городских и сельских поселениях представительный орган избирается населением непосредственно.

Срок полномочий представительного органа городского округа, городского поселения, сельского поселения составляет пять лет. Полномочия представительного органа муниципального образования определяются уставом муниципального образования. Вариант избрания главы муниципального образования зависит от статуса муниципального образования. В соответствии с вышеуказанным Законом области глава муниципального района и городского округа избирается представительным органом соответствующего муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса. Такая же модель избрания главы муниципального образования предусмотрена для городского поселения, на территории которого находится город областного значения, город районного значения, административный центр муниципального района.

Глава иного городского поселения, за исключением указанных выше, избирается представительным органом соответствующего муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса, если уставом муниципального образования не предусмотрено избрание главы муниципального образования на муниципальных выборах, а также исполнение главой муниципального образования полномочий главы местной администрации. Таким образом, «обычные» городские поселения, не имеющие особого статуса, могут определить в уставе модель прямых, а не опосредованных выборов своего главы, а также закрепить в статусе главы городского поселения полномочия главы представительного органа и главы местной администрации.

Что касается главы сельского поселения, то он в соответствии с вышеуказанным Законом области может избираться как представительным органом, так и населением непосредственно, конечная модель определяется уставом сельского поселения.

В случае избрания на муниципальных выборах глава сельского поселения входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, исполняет полномочия его председателя и возглавляет местную администрацию. Однако данный закон допускает, что уставом муниципального образования в этом случае может быть предусмотрено исполнение главой муниципального образования полномочий только главы местной администрации.

В случае избрания представительным органом соответствующего муниципального образования из своего состава глава сельского поселения исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса и возглавляет местную администрацию, если уставом муниципального образования не предусмотрено исполнение главой муниципального образования полномочий только председателя представительного органа муниципального образования.

Срок полномочий главы муниципального образования составляет пять лет.

Правовое регулирование состава компетенции муниципального образования регулируется на федеральном уровне положениями глав 3 и 4 Федерального закона №131-ФЗ и включает вопросы местного значения; вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения; социально значимые работы; собственные полномочия муниципальных образований, переданные отдельные государственные полномочия; участие в осуществлении и отдельных государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления; полномочия на межселенных территориях (только для муниципальных районов); переданные отдельные муниципальные полномочия; дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи.

В последние два года Федеральный закон №131-ФЗ расширил сферу правового регулирования состава компетенции муниципальных образований законодательством субъектов РФ. В настоящее время в соответствии с ч. 3 ст. 14 за сельскими поселениями могут закрепляться другие вопросы из числа предусмотренных ч. 1 данной статьи вопросов местного значения городских поселений (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного п. 23 ч. 1 данной статьи).

На основании данной нормы Законом Вологодской области от 13.11.2014 №3474-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями области вопросов местного значения городских поселений» за сель-

скими поселениями области закреплены вопросы местного значения городских поселений, предусмотренные пунктами 15, 18, 22, 37, 39 части 1 статьи 14 Федерального закона №131-ФЗ.

Это соответственно:

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (п. 15);

- участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов (п. 18);

- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (п. 22);

- обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом (п. 37);

- участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ (п. 39).

Ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона №131-ФЗ допускает, что законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Однако в Вологодской области такое перераспределение до настоящего момента не осуществлялось.

Вместе с тем в Вологодской области активно используется механизм передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Так, в 2016 году органы местного самоуправления муниципальных образований наделены следующими отдельными государственными полномочиями:

- по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи на территории Вологодской области;

- по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству и по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), лиц из числа детей указанных категорий;
- по отлову и содержанию безнадзорных животных;
- по предупреждению и ликвидации болезней животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных;
- по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений бюджетам поселений за счет средств областного бюджета;
- по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- по предоставлению мер социальной поддержки в форме частичной оплаты жилого помещения и коммунальных услуг;
- в сфере образования;
- в сфере охраны окружающей среды;
- в сфере административных отношений.

В целях повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований Правительство Вологодской области активно осуществляет процесс преобразования муниципальных образований, через их укрупнение. До 2009 года на территории Вологодской области функционировало 372 муниципальных образования. С 2009 г. по апрель 2016 года упразднено 151 сельское поселение (*Табл. 23*).

Таким образом, на территории Вологодской области созданы правовые условия для реализации новых моделей формирования органов местного самоуправления муниципальных образований, в которых доминирует роль представительных органов в формировании статуса главы муниципального образования — это касается наиболее крупных муниципальных образований — городских округов, муниципальных районов, а также городских поселений, имеющих особенности

**Динамика преобразования муниципальных образований  
Вологодской области в 2009–2016 гг.**

До преобразования 2009 года	372 муниципальных образования
После преобразования 2009 года	307 (–70 сельских поселений)
После преобразования 2013 года	283 (–19 сельских поселений)
После преобразования 2014 года	282 (–1 сельское поселение)
После преобразования 2015 года	224 (–58 сельских поселений)
После преобразования 2016 года	221 (–3 сельских поселения)

административного статуса. В сельских поселениях и «обычных» городских поселениях окончательный вариант избрания главы — населением или представительным органом — определяется уставом муниципального образования.

**Обеспечение стандартов информационной открытости  
деятельности муниципальных образований  
Вологодской области**

Правовые стандарты информационной открытости деятельности органов местного самоуправления закреплены в Федеральном законе от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — Федеральный закон №8-ФЗ).

Ч. 3 ст. 2 данного закона устанавливает, что если законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми по предметам ведения субъектов Российской Федерации, предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, положения настоящего Федерального закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В Вологодской области возможность установления особенностей предоставления информации о деятельности органов местного самоуправления законами и иными нормативными актами области не нашла своего применения. Правовое регулирование порядка обеспечения

доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно. В муниципальных районах и городских округах нормативно закреплены положения об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, которые утверждены постановлением главы муниципального образования или постановлением местной администрации, реже — решением представительного органа местного самоуправления.

Ст. 6 Федерального закона №8-ФЗ устанавливает следующие способы обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления: обнародование (опубликование) органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации; размещение информации о своей деятельности в сети «Интернет»; размещение информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах, а также через библиотечные и архивные фонды; присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления; предоставление пользователям информации по их запросу; другими способами, предусмотренными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления — также муниципальными правовыми актами. Одним из наиболее востребованных способов обеспечения режима информационной открытости является размещение информации о деятельности органов местного самоуправления в сети «Интернет».

В апреле 2016 года Вологодским филиалом РАНХиГС был проведен анализ соблюдения установленных стандартов размещения информации на официальных сайтах муниципальных районов Вологодской области.

Как следует из результатов проведенного анализа, данные стандарты соблюдаются не в полной мере. На большинстве сайтов муниципальных районов отсутствует информация о муниципальном контроле. В 3 районах нет информации о нормотворческой деятельности, в 6 — об участии в различных целевых программах, в 9 — нет информации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В 19 районах нет текстов официальных выступлений и руководителей и их заместителей. На сайтах 12 районов нет статистических данных, в 4 районах — сведений о кадровом обеспечении органов местного самоуправления. В 8 районах на официальных сайтах отсутствует информация о работе с обращениями граждан.

В реализации политики информационной открытости важное значение имеет комплексный подход и системность мероприятий, а также перспективное планирование соответствующей деятельности органов местного самоуправления.

В качестве положительного примера нормативного регулирования обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, стандартизации технической составляющей информационной открытости, интегрированности задач обеспечения прозрачности муниципального управления и вовлеченности в данный процесс населения и организаций можно привести пакет муниципальных нормативных актов в данной сфере, принятый в городском округе г. Череповец.

В Череповце, как и в других муниципальных образованиях, приняты муниципальные нормативные акты, регулирующие порядок обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления:

Постановление Мэрии г. Череповца от 12.11.2009 №4018 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности мэрии города» (вместе с «Положением об официальном интернет-сайте мэрии города Череповца», «Перечнем информационных материалов, обязательных для размещения на официальном интернет-сайте мэрии города Череповца»);

Решение Череповецкой городской Думы от 22.12.2009 №190 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Череповецкой городской Думы» (вместе с «Положением об официальном сайте Череповецкой городской Думы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», «Перечнем информации о деятельности Череповецкой городской Думы».

Однако, в отличие от других муниципальных образований, этим нормативное регулирование сфер информационной деятельности органов местного самоуправления не ограничивается. Постановлением Мэрии г. Череповца от 10.10.2013 №4806 утверждена муниципальная

программа «iCity — Современные информационные технологии г. Череповца» на 2014–2020 годы» (вместе с «Перечнем основных мероприятий муниципальной программы «iCity — Современные информационные технологии г. Череповца» на 2014–2020 годы»).

Одной из задач данной программы является создание единого информационного пространства, представляющего собой совокупность информационных баз, технологий их ведения, использования и взаимодействия информационно-телекоммуникационных систем и сетей, функционирующих на основе единых принципов и по общим правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей.

Решение задачи информационной открытости деятельности органов местного самоуправления г. Череповца осуществляется в комплексе, наряду с задачами формирования инструментов для прогнозирования и выработки стратегических долгосрочных решений в рамках муниципального управления и задачами преодоления информационного неравенства — предоставления равных возможностей использования населением ИКТ независимо от социального положения в целях организации обратной связи с населением и обеспечения прозрачности деятельности органов власти для всех жителей г. Череповца и гостей города.

Помимо этого, организация максимальной транспарентности муниципального управления (информационная открытость плюс участие в управлении городом населения посредством использования Интернет-технологий) обеспечивается высоким качеством технических решений. Данные задачи осуществляются муниципальным бюджетным учреждением «Центр муниципальных информационных ресурсов и технологий» в соответствии с установленными стандартами качества, которые нормативно закреплены в Постановлении Мэрии г. Череповца от 22.08.2011 №3437 «Об утверждении стандартов качества муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальным бюджетным учреждением «Центр муниципальных информационных ресурсов и технологий».

Кроме того, следует отметить, что данное учреждение и иные управленческие структуры г. Череповца при разработке технических решений в сфере ИКТ руководствуются Постановлением Мэрии г. Череповца от 17.03.2011 №995 «Об утверждении Технологического му-



ниципального стандарта в области информационных технологий, телекоммуникаций и защиты информации».

Системность и последовательность нормативного регулирования технической составляющей деятельности в сфере информационного сопровождения муниципального управления, в том числе и информационной открытости, обеспечивается Постановлением Мэрии г. Череповца от 04.02.2011 №347 «Об утверждении Положения о муниципальной технической политике в области информационно-коммуникационных технологий, телекоммуникаций и защиты информации».

Максимальная информационная открытость муниципального управления и вовлечение в местное самоуправление населения и организаций в г. Череповце в ближайшие годы будут обеспечиваться реализацией Постановления Мэрии г. Череповца от 09.10.2013 №4750 «Об утверждении муниципальной программы «Содействие развитию институтов гражданского общества и информационной открытости органов местного самоуправления в городе Череповце» на 2014–2018 годы» (вместе с «Положением о Стандарте качества презентационных пакетов»). В данном документе сформулированы следующие задачи муниципальной программы:

- повысить эффективность взаимодействия администрации города и горожан, вовлечь большее количество жителей города в деятельность местного самоуправления.

- создать условия для развития институтов гражданского общества. Расширить диапазон участия институтов гражданского общества в разработке и реализации социально значимых мероприятий, проектов и программ и самореализации социальной активности жителей города (ТОС, «Чистый город», «Народный бюджет» и т.д.).

- разработать и реализовать систему продвижения положительного имиджа города.

- формировать общественное мнение по поддержке курса руководства города с учетом обратной связи с населением.

- обеспечить информационную открытость и повысить уровень и качество информирования жителей Череповца о деятельности органов местного самоуправления.

По такому пути реализации активной, целенаправленной, последовательной информационной политики муниципального образования, необходимо следовать и другим районам области, обеспечивая

системность нормативного регулирования как организационной, так и технической составляющей правового режима информационной открытости муниципального управления.

### **Контроль и ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц**

В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» муниципальный контроль — деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

В Вологодской области правовое регулирование муниципального контроля на региональном уровне осуществляется Законом Вологодской области от 04.06.2010 №2317-ОЗ «О порядке организации и осуществления муниципального контроля на территории Вологодской области». В данном законе определены полномочия представительных органов местного самоуправления по правовому регулированию муниципального контроля, закреплены основы организации административной регламентации муниципального контроля и взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при проведении проверок в рамках осуществления муниципального контроля, порядок подготовки докладов органов местного самоуправления по итогам муниципального контроля.

Отдельные виды муниципального контроля регулируются Законами Вологодской области от 12.02.2015 №3580-ОЗ «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Вологодской области», от 01.02.2013 №2986-ОЗ «О некоторых вопросах осуществления муниципального жилищного контроля на территории Вологодской области», от 28.09.2012 №2837-ОЗ «О порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченным органом исполнительной государственной власти области, осуществляющим региональный государственный жилищный надзор, при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля на территории Вологодской области».

Также в Вологодской области действует Закон от 08.07.2011 №2570-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Вологодской области». В частности, данным законом установлено, что должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов муниципальных образований Вологодской области могут быть отнесены к муниципальным должностям муниципальных образований Вологодской области. Определен десятидневный срок для предоставления информации от органов власти и организаций в контрольно-счетный орган муниципального образования, а также суточный срок для уведомления председателя контрольно-счетного органа об опечатывании касс или иных объектов проверки контрольно-счетного органа.

По данным Отчета Контрольно-счетной палаты г. Вологды за 2015 год, всего в этом году проведено 34 мероприятия, в том числе 14 контрольных и 20 экспертно-аналитических мероприятия. В ходе контрольных мероприятия выявлено нарушений и недостатков в размере 167,5 млн руб., в том числе при проверке бюджетных средств — 15,1 млн руб., при проверке внебюджетных средств — 152,4 млн руб. Значительные суммы нарушений связаны с нарушениями в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью (1,7 млн руб.), при ведении бухгалтерского учета, составлении и представлении бухгалтерской отчетности (4,7 млн руб.), осуществлении муниципальных закупок и закупок отдельными видами юридических лиц (7,1 млн руб.), искажением в учете и отчетности данных об имуществе, имущественных правах и обязательствах (116,5 млн руб.). Выяв-

лено более 900 нарушений и недостатков по всем направлениям осуществления аудита в сфере закупок.

Контрольно-счетной палатой г. Череповца, согласно данным Отчета за 2015 год, проведено 9 контрольных и 61 экспертно-аналитическое мероприятие. Выявлено нарушений и недостатков на сумму 9 823,2 тыс. руб., были зафиксированы факты нарушения законодательства РФ и нормативных правовых актов местного уровня, нецелевое, необоснованное и неэффективное расходование бюджетных средств, нарушения в части управления и распоряжения муниципальным имуществом. По результатам проверок устранено нарушений в течение 2015 года на сумму 623,9 тыс. руб. из них 505,8 тыс. руб. восстановлено в городской бюджет. По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в 2015 году КСП возбуждено 4 дела об административных правонарушениях, в т. ч. 1 — по ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств», 1 — по ст. 15.15.6 КоАП РФ «Нарушение порядка представления бюджетной отчетности», 2 — по ст. 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)». Дела рассмотрены в суде и на административных комиссиях Департамента финансов Вологодской области, наложено штрафов на должностных лиц на сумму 35,6 тыс. руб. Эффективность деятельности контрольно-счетной палаты в 2015 году определена исходя из следующего соотношения — на 1 затраченный рубль на содержание КСП устранено нарушений на 9,6 руб.

Помимо осуществления муниципального контроля, закрепленного в вопросах местного значения, муниципальные образования осуществляют региональный государственный контроль в рамках переданных отдельных государственных полномочий. Так, например, согласно данным Доклада об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по переданным полномочиям на территории города Череповца и об эффективности такого контроля в 2014 году, данный городской округ осуществлял контрольные мероприятия по региональному экологическому надзору, региональному государственному надзору в сфере регулируемых цен и тарифов, помимо муниципального контроля по вопросам местного значения (муниципальный земельный контроль, муниципальный жилищный контроль, муниципальный контроль в области торговой деятельности). Наибольшее число нарушений было выявлено в сфере муниципаль-

ного жилищного контроля (60,3% проверок с выявленными нарушениями, 14% проверок с возбужденными делами об административных правонарушениях).

На уровне муниципальных районов в соответствующих отчетах содержится информация об осуществлении государственного экологического надзора в рамках переданных отдельных государственных полномочий и муниципального земельного контроля. В большинстве муниципальных районов приняты положения о проведении иных видов муниципального контроля, закрепленных в вопросах местного значения в Федеральном законе №131-ФЗ для муниципальных районов (муниципальный лесной контроль, муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный контроль в области торговой деятельности), однако информация о соответствующих мероприятиях на сайтах муниципальных образований не представлена.

За весь период осуществления местного самоуправления, с момента принятия Федерального закона №131-ФЗ, на территории Вологодской области не применялись такие предусмотренные данным законом формы ответственности (зачастую в теории публичных отраслей права их относят к конституционно-правовой ответственности), как: отзыв депутата, выборного должностного лица; отрешение от должности главы муниципального образования, главы администрации; удаление в отставку главы муниципального образования. Вместе с тем случаи ухода в отставку глав муниципальных образований по собственному желанию имели место неоднократно.

В отношении ответственности представительного органа такой случай имел место. Законом Вологодской области от 14.11.2008 №1894-ОЗ «О роспуске представительного органа муниципального образования Вологодской области город Сокол — Совета города Сокола» принято решение о роспуске Совета города Сокола на основании решения суда, установившего, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания.

Для повышения эффективности муниципального управления в Вологодской области реализуется проект «Команда Губернатора: Ваша оценка». Не только руководители органов исполнительной государственной власти области, но и главы муниципальных районов получа-

ют сводную оценку их деятельности на основании оценок населения и экспертов. Главы муниципальных районов готовят в рамках этого проекта ежегодный публичный отчет о своей деятельности населению и экспертным группам, сформированным в рамках данного проекта. По итогам данного проекта в 2016 г. наивысшую сводную оценку по пятибалльной шкале получил глава г. Вологды (3,96), низшую (3,13) глава Вашкинского района.

Следует отметить, что результаты данного проекта не являются фактами, влекущими юридическую ответственность. Вместе с тем в Положении о проекте «Команда Губернатора: Ваша оценка» (п. 1.2) указано, что это кадровая технология проведения публичной оценки результатов деятельности заместителей Губернатора области, органов исполнительной государственной власти области (далее — ОИГВО), глав городских округов и муниципальных районов области по достижению целей и показателей, направленных на повышение социально-экономического развития области с учетом мнения населения, в целях создания нового качества власти, нового качества экономики, нового качества жизни населения.

Предложения, поступившие от населения и экспертного сообщества в ходе проекта, рассматриваются соответствующими органами власти. Главы городских округов и муниципальных районов области в установленные сроки готовят информацию о внедрении предложений, поступивших от населения в ходе реализации проекта, направляют в уполномоченный орган и самостоятельно публикуют ее в районных СМИ. Результаты оценочных процедур размещаются на сайте [www.okuvshinnikov.ru](http://www.okuvshinnikov.ru) и передаются Губернатору области для принятия управленческих решений. Результаты оценочных процедур учитываются Губернатором области при принятии решения о назначении комплексной проверки результативности деятельности глав муниципальных районов (городских округов) области. В связи с этим не вполне ясен правовой статус таких проверок в контексте положений ст. 77 Федерального закона №131-ФЗ, устанавливающей плановый характер проверок, а внеплановый — только при согласовании с органами прокуратуры.

Анализ вопросов организации структуры органов местного самоуправления, состава компетенции муниципальных образований, правового режима информационной открытости, контроля и ответ-

ственности в системе местного самоуправления Вологодской области позволяет сформулировать следующие выводы.

В Вологодской области в городских округах и муниципальных районах структура органов местного самоуправления предусматривает разделение статуса главы муниципального образования и главы администрации. Глава муниципального образования избирается представительным органом. Следовательно, исходя из разделения представительной и исполнительно-распорядительной власти на муниципальном уровне полномочия главы администрации будут осуществляться на основании ч. 2 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования (так называемый «сити-менеджер»). В Вологодской области в настоящее время не реализуется «усеченная модель» местного самоуправления для городских поселений, предусмотренная абз. 3 ч. 2 ст. 34 Федерального закона №131-ФЗ, допускающая отсутствие местной администрации в городском поселении, являющемся центром муниципального района.

Особенностью состава компетенции муниципальных образований Вологодской области является внушительный перечень переданных отдельных государственных полномочий муниципальным образованиям, при этом каждый вид государственных полномочий делегируется отдельным законом, в отличие, например, от Ярославской и Архангельской области, где принят единый закон, определяющий порядок передачи отдельных государственных полномочий, его виды, методики расчета субвенций по отдельным переданным государственным полномочиям и другие вопросы их реализации муниципальными образованиями.

Обеспечение правового режима информационной открытости, закрепленного в нормах Федерального закона №8-ФЗ, осуществляется в муниципальных образованиях Вологодской области на основе муниципальных правовых актов, определяющих порядок и объем информации, размещаемой на официальных сайтах муниципальных образований. Однако далеко не все категории информации, предусмотренные в ст. 13 Федерального закона №8-ФЗ, регулярно размещаются на данных сайтах. Одним из наиболее активно развивающих муниципаль-



ное информационное пространство следует признать городской округ г. Череповец, где правовое регулирование информационных правоотношений носит комплексный характер на основе стратегического подхода, интегрирующего организационные и технические аспекты развития информационных технологий.

В Вологодской области практически не применяется институт конституционно-правовой ответственности глав муниципальных образований, глав местных администраций, депутатов, выборных должностных лиц. При этом смена глав муниципальных образований происходит достаточно часто вследствие ухода главы муниципального образования в отставку по своей инициативе. Например, на начало 2016 года из 26 глав муниципальных районов 5 человек занимают данные должности менее года, двое из них — временно исполняющие обязанности.

Основной тенденцией развития местного самоуправления в Вологодской области все-таки является укрупнение муниципальных образований на уровне сельских поселений. Общее число муниципальных образований сократилось в 1,7 раза по сравнению с 2009 годом. Вопрос об укрупнении муниципальных районов дискутируется в региональной и местной прессе, на административных совещаниях, однако для решения столь серьезных вопросов необходимы тщательные расчеты правовых, экономических и социальных последствий таких укрупнений.

В соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» одним из таких показателей является удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления. Среди 26 муниципальных районов и двух городских округов, согласно Сводному докладу Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2014 года, средний показатель удовлетворенности — 44,2%. Только одиннадцать муниципальных образований из 28 оцененных имеют показатель удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления выше среднего. Это говорит о том, что население Вологодской области требовательно относится к местной власти и желает видеть конкретные, более высокие результаты ее деятельности.



## **Вопросы экономических основ местного самоуправления. Антикризисные меры**

На протяжении 2012–2015 гг. и по настоящее время региональные органы власти ведут активную деятельность в направлении поиска путей развития муниципальных образований, укреплению их финансово-экономических основ, развитию института местного самоуправления, уделяя пристальное внимание кадровой составляющей.

Региональная политика по развитию муниципалитетов отвечает современным вызовам и направлена на максимальную отдачу от каждого структурного подразделения Правительства Вологодской области, координирующих органов и конкретных ответственных исполнителей. Системный подход в действиях региональных органов власти позволил достичь определенного эффекта, а именно:

1. В целях активизации развития региона в целом и муниципальных образований в 2012 году в Вологодской области была создана Корпорация развития области (далее — Корпорация)<sup>1</sup>. Взаимодействие по привлечению инвестиций в регион осуществляется Корпорацией в основном с районными администрациями. Деятельность Корпорации развития Вологодской области направлена на обучение и консультирование представителей местных органов власти в отношении работы с инвесторами, оценку потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета, определение наиболее приоритетных сфер привлечения инвесторов и т. д.

2. Сформирован Координационный совет по развитию инвестиционного потенциала муниципальных образований области (далее — Совет). Основным инструментом для реализации задач, определяемых на Совете, стал институт инвестиционного уполномоченного. Такие уполномоченные проводят анализ и прогнозирование развития территории конкретного муниципального образования, занимаются мониторингом и паспортизацией инвестиционного потенциала, оказывают правовую, методическую и практическую помощь инвесторам в реализации проектов<sup>2</sup>. В 2012–2013 гг. были разработаны инвестицион-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Корпорации развития Вологодской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.invest35.ru/investment-climate/mynizstandard/index.php>.

<sup>2</sup> Публичный доклад о результатах деятельности Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://>

ные паспорта, инвестиционные и налоговые карты муниципальных районов. Город Красавино включен в федеральный перечень моногородов, проведено согласование комплексного плана модернизации города с целью привлечения средств из федерального бюджета.

3. В целях учета специфики, проблем и оперативного реагирования на ситуацию в муниципалитетах за каждым городским округом и муниципальным районом области закреплен куратор от Правительства области.

4. Осуществляется ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года №607, и выделяются гранты лучшим муниципалитетам (по итогам 2014 года это г. Вологда и Кадуйский муниципальный район).

5. Реализуется проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленный на повышение квалификации и выработку управленческих навыков муниципальных служащих региона<sup>1</sup>. Участники этого проекта (главы, заместители глав муниципальных образований, работники органов местного самоуправления, представители бизнес-сообщества) самостоятельно разрабатывали проекты по социально-экономическому развитию своих территорий, защищали их перед конкурсной комиссией из представителей органов государственной власти области. Участниками регионального проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» в 2015–2016 гг. стали 35 человек из всех муниципальных образований области, которые освоили уникальную программу профессиональной переподготовки «Эффективное управление муниципальным образованием (сити-менеджер)», разработанную Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Программа предполагала подготовку управленцев к замещению должности глав местных администраций по контракту. Реализация образовательной программы осуществлялась преподавателями Вологодского филиала РАНХиГС и руководителями профильных органов исполнительной государственной власти области. В ходе реализации образовательной программы слушателями велась разработка групповых проектов, на-

---

okuvshinnikov.ru/files/ocenka/fomichev.pdf

<sup>1</sup> Официальный сайт Губернатора Вологодской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda\\_gubernatora\\_municipalnyj\\_uroven/obrawenie\\_gubernatora\\_2/](http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda_gubernatora_municipalnyj_uroven/obrawenie_gubernatora_2/).

правленных на развитие территорий муниципальных образований области и посвященных актуальным проблемам муниципального управления, вопросам взаимодействия бизнеса и власти, современным моделям и технологиям развития государственно-частного партнерства. Успех любой территории связан с развитием тех видов экономической деятельности и тех сфер, в которых у данной территории есть или могут быть явные конкурентные преимущества. И здесь главными факторами успеха становятся не размер территории и её экономическая база, а способность находить новые, нестандартные решения: как управленческие, так и технологические.

Следует также отметить, что отличительной чертой Вологодской области, по словам заместителя директора Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Алексея Колесникова, является повышенное внимание к вопросам формирования и развития кадрового потенциала на региональном и муниципальном уровнях. Область стала одним из первых субъектов страны, где применяется проектный подход в реализации региональной кадровой политики. В числе уникальных проектов, не только в регионе, но и в целом по России — проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень», в рамках которого и реализовывалась программа профессиональной переподготовки сити-менеджеров. Именно командный подход при обучении позволил участникам представить интересные проекты, среди которых были представлены детально проработанные предложения, готовые к внедрению на конкретных территориях<sup>1</sup>.

6. Проводится ежегодный конкурс на лучшее поселение Вологодской области, его победителям (по 5 в каждой из 4 номинаций) выделяются гранты на благоустройство территорий и укрепление материальной базы.

7. В части укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований региона осуществляется замена части дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Вза-

---

<sup>1</sup> Будущие сити-менеджеры защитили свои проекты [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda\\_gubernatora\\_municipalnyj\\_uroven/novosti1/budushchie\\_sitimenedzhery\\_zashchitili\\_svoi\\_proekty](http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda_gubernatora_municipalnyj_uroven/novosti1/budushchie_sitimenedzhery_zashchitili_svoi_proekty)

мен дотаций муниципальным образованиям в 2012 году было передано более 2,3 млрд рублей налога на доходы физических лиц. В результате 14 муниципальных районов и 49 поселений вышли в 2012 году на бездотационный уровень. В 2013 году взамен дотаций муниципальным образованиям было передано более 2,1 млрд руб. НДФЛ: 15 муниципальных районов и 47 поселений вышли на бездотационный уровень. В результате мероприятий по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области собственная доходная база местных бюджетов в 2013 году превысила уровень докризисного 2008 года на 1321,4 млн рублей, или на 11,6%<sup>1</sup>.

С 1 января 2014 года с местного на региональный уровень переданы полномочия по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования. При Департаменте финансов области создана межведомственная рабочая группа, целью которой является поиск всех возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты, а также межведомственная рабочая группа по сокращению задолженности и легализации заработной платы.

8. В целях повышения открытости и публичности местной власти введена обязанность глав муниципальных районов публично отчитываться перед населением о проделанной за год работе, о перспективах развития муниципалитетов.

В целях сокращения затрат местных органов власти на командировки для участия в совещаниях, проводимых в областном центре, организована видео-конференц связь Правительства области с администрациями муниципальных образований.

В сфере местного самоуправления 2015–2016 гг. стали временем активной работы по реализации муниципальной реформы. По части закрепления вопросов местного самоуправления в соответствии с законом области №3474-ОЗ в дополнение к 13 полномочиям, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ с 01.01.2015 за сельскими поселениями были сохранены шесть полномочий: содержание дорог, электро-, газо-, тепло- и водоснабжение населения, обустройство мест массового отдыха, сбор и вывоз бытовых отходов,

<sup>1</sup> Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad\\_departament\\_finansov.pdf](http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_departament_finansov.pdf).

организация ритуальных услуг и др. При этом, в целях организации более эффективного исполнения полномочий вопросы по содержанию дорог электро-, газо-, тепло- и водоснабжение населения с 01.01.2016 перешли на уровень муниципального района.

Освобождение сельских поселений от непосильного им в силу недостаточности ресурсов объема полномочий наравне с необходимостью повышения финансовой самодостаточности поселений и улучшением качества управления «на местах» способствовало активизации мероприятий по оптимизации муниципального устройства области в течение 2015–2016 гг. В целях совершенствования территориальной организации местного самоуправления с учетом мнения населения, выражаемого на публичных слушаниях и на основании решений представительных органов поселений в 2015 году были приняты законы области о преобразовании муниципальных образований в 19-ти из 26-ти муниципальных районах области.

Следует отметить, что эффект от укрупнения поселений заключается в следующем:

- во-первых, укрупненное поселение получает объединенный (увеличенный) местный бюджет. Следовательно, большинство вопросов начинает решаться централизованно, а значит менее затратными способами.

- во-вторых, укрупненному поселению обеспечивается финансовая поддержка Правительства области в течение 3 лет за счет экономии, полученной при объединении поселений от сокращения расходов на содержание управленческого аппарата упраздненных поселений.

Если в 2015 году иные межбюджетные трансферты на эти цели для 12 объединенных поселений составили 40 млн руб., то в 2016 году — с учетом возросшего числа вновь образованных поселений трансферты увеличатся до 121 млн рублей. Практика показывает, что средства от экономии в виде иных межбюджетных трансфертов передаются местным бюджетам уже с 2014 года на следующих условиях: не более 30% — дополнительно на содержание штата администрации объединенных поселений; 70% — на решение вопросов местного значения, в том числе на реализацию инфраструктурных проектов на территориях укрупненных поселений.

- в-третьих, на территории укрупненного поселения появляется конкуренция и возможность выбора при формировании поселенче-

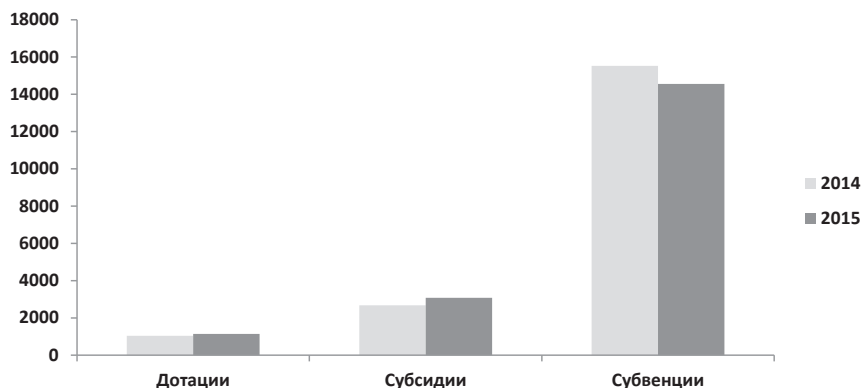
ской власти за счет увеличения масштабов и качественной составляющей кадрового потенциала объединенной территории, что позволяет повысить качество управления и в конечном итоге улучшить жизнь сельского населения.

В целом бюджетная политика области в 2016 году направлена на обеспечение сбалансированности бюджета области за счет укрепления доходной базы, повышения результативности бюджетных расходов, снижения долговой нагрузки на бюджет и улучшения структуры государственного долга области. Решение этих задач в 2016 году осуществлялось в рамках реализации государственной программы области «Управление региональными финансами Вологодской области на 2015–2020 годы». Принимаемые меры по мобилизации в бюджет резервов доходной базы, сокращения недоимки по платежам в бюджет, легализации заработной платы и иных объектов налогообложения позволили привлечь в 2015 году в бюджет 1,7 млрд рублей. В отчетном году более чем в 2 раза к уровню 2014 года увеличилось поступление НДС за счет легализации «серой» заработной платы. Удельный вес финансовой помощи местным бюджетам значителен и составил практически 40% от расходов областного бюджета, в абсолютном значении данный объем расходов составил в 2015 году — 19 021,7 млн рублей.

В форме субсидий на софинансирование органами местного самоуправления собственных социально значимых расходных полномочий оказана финансовая поддержка местным бюджетам в сумме 3075,0 млн руб. Основными направлениями софинансирования расходов местных бюджетов являются: содержание и ремонт автомобильных дорог, развитие инфраструктуры муниципальных образований, переселение граждан из ветхого и аварийного жилого фонда. Значительную долю в объеме межбюджетных трансфертов занимают субвенции на осуществление переданных муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий.

Объем субвенций в 2015 году составил 14 557,6 млн руб., что ниже уровня 2014 года на 973,0 млн рублей (*Рис. 14*).

Основную долю в общем объеме субвенций местным бюджетам занимают субвенции на передаваемые полномочия в области образования (более 59,3% от общего объема субвенций в 2015 году) и субвенции в сфере социальной политики (более 39,2% от общего объема субвенций в 2015 году).



**Рис. 14.** Объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам, млн руб.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов, увеличилась доля расходов местных бюджетов, формируемых в «программном» формате. В 2015 году расходы местных бюджетов, формируемых в программно-целевом формате составили 25 547,5 млн руб. или 78,9% от общего объема расходов. Доля программных расходов в 2014 году составляла 55,1%.

В 2015 году в целях проведения политики стимулирования роста доходного потенциала муниципальных образований области, повышения самодостаточности и самостоятельности местных бюджетов была продолжена замена части дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Взамен дотаций муниципальным образованиям передано более 3,1 млрд рублей налога на доходы физических лиц (*Рис. 15*).

Замена дотации дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц в сумме 2,7 млрд рублей закреплена и в областном бюджете на 2016 год (ОЗ-№3970 от 23.06.2016 «Об областном бюджете на 2016 г.»)<sup>1</sup>.

Финансирование многих муниципальных образований в рамках антикризисных мер стало осуществляться через систему межбюджетных трансфертов, что повысило зависимость муниципалитетов от региональных властей. Основные мероприятия антикризисных про-

<sup>1</sup> Закон Вологодской области от 16.12.2015 №3842-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 г.

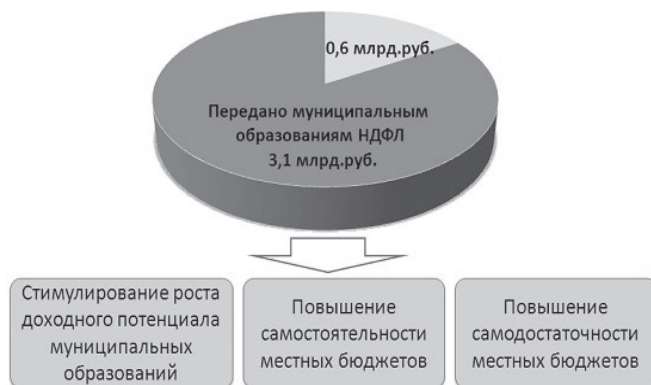


Рис. 15. Объем НДФЛ местным бюджетам, млн руб.

грамм муниципальных образований осуществляются по нескольким ключевым направлениям. Административно-управленческие меры включают в себя разработку программ антикризисного развития, формирование антикризисных комиссий, мониторинг ключевых показателей состояния экономики муниципальных образований. Довольно эффективны мероприятия муниципального уровня, направленные на поддержку реального сектора экономики, главным образом малого и среднего бизнеса. Это выделение земельных участков под реализацию инвестиционных проектов, предоставление в аренду муниципального имущества на специальных условиях (на долгосрочной основе, по льготным ставкам). В эту же группу входят меры по стимулированию развития личных подсобных хозяйств (мелкотоварное сельскохозяйственное производство), созданию условий для производства и реализации сельскохозяйственной продукции в крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйствах. Отдельно можно выделить меры по реализации инвестиционных проектов с привлечением средств бюджета и средств частных инвесторов (муниципально-частное партнерство). Оптимизация расходов муниципального образования предусматривает стандартизацию и регламентацию муниципальных услуг, включая межмуниципальную кооперацию, использование муниципального заказа и прозрачность расходов бюджета.

К числу антикризисных мер можно отнести и предложения по административно-территориальной реформе, предусматривающей укрупнение муниципальных образований с целью упрощения выполнения



полномочий по коммунальным и социальным услугам в результате концентрации финансовых усилий.

Реакция местных администраций Вологодской области и усилия были направлены на создание Межведомственных комиссий по преодолению негативных тенденций в экономике и социальной сфере и утверждение планов по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015–2016 гг. Примечателен в этой связи опыт Грязовецкого муниципального района, в котором осуществляется мониторинг социально-экономической ситуации в районе, в том числе с учетом информации, предоставленной стратегическими и социально значимыми организациями. Отметим также, что распоряжением Губернатора Вологодской области от 3 марта 2015 года №539-р утвержден перечень системообразующих организаций области, имеющих региональное значение, в который вошли 175 организаций ведущих отраслей экономики. Значатся в этом списке и 9 предприятий Грязовецкого района: ООО «Вохтожский ДОК», ЗАО Племязавод «Заря», племенной завод-колхоз «Аврора», ООО «Зазеркалье» филиал «Русь», СА (колхоз) им. Калинина, племенной завод-колхоз им. 50-летия СССР, ОАО «Северное Молоко», МУП «Грязовецкая Электротеплосеть», ЗАО «Грязовецкий авторемонтный завод». В процессе данного мониторинга проводится оценка риска банкротства предприятия, контролируется наличие просроченной задолженности по заработной плате, планируемое увольнение работников в связи с сокращением штата или ликвидацией организаций и ведется подготовка предложений для рассмотрения на Межведомственной комиссии по преодолению негативных тенденций в экономике и социальной сфере района. Кроме того, с использованием инструментов государственной автоматизированной системы «Управление» проводится еженедельный мониторинг цен на социально значимые группы товаров, на горюче-смазочные материалы, услуги пассажирского транспорта и заработной платы. Отслеживаются изменения и на рынке труда района: речь идет об увольнении работников в связи с ликвидацией организаций либо по причине сокращения численности или штата работников, а также неполной занятости работников организации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://selskayapravda.ru/aktualno/antikrizisnye-mery-prinimayutsya-22-06-2015.html>.

В Тотемском районе антикризисные меры дают свой результат. Оперативные заседания Антикризисного штаба и еженедельный мониторинг ситуации с ростом цен на основные группы товаров позволяют держать «руку на пульсе» и принимать решения, направленные на стабилизацию потребительского рынка. Рынок труда Тотемского района стабилен, уровень безработицы — 1,3%, что ниже среднеобластного значения. Для информирования предпринимательства о возможностях получения различных грантов и субсидий в Тотемском районе функционирует представительство Регионального центра поддержки предпринимательства. Общая сумма оказанной поддержки в 2015 г. составила 11,9 млн рублей. Уровень поддержки предпринимательства по сравнению с прошлым годом увеличился в 2,6 раза.

Успешные результаты осуществления оптимизационных мероприятий в сфере образования также очевидны. В результате присоединения к сельским школам дошкольных групп, ликвидации адресов ведения образовательной деятельности, сокращения ставок обслуживающего персонала сумма экономии средств районного бюджета составила почти 10 млн рублей, основные показатели приведены в соответствии с областными нормативами.

В отрасли культуры удалось выйти на запланированные показатели по исполнению Указов Президента РФ и довести заработную плату работников учреждений культуры до 60% от регионального значения. Резервом роста заработной платы в этой сфере является предоставление платных услуг населению<sup>1</sup>.

В непростых погодных условиях предприятия отрасли смогли добиться рекордных показателей в растениеводстве и животноводстве. Получена максимальная урожайность зерновых — 24 ц с га, все хозяйства обеспечены кормами. Прогнозируется максимальное значение по валовому производству молока к концу 2016 года — 28 тысяч тонн. Отрасль АПК в 2015 г. получила 75 млн рублей господдержки, что выше уровня поддержки прошлого года — 58 млн рублей. При этом сумма инвестиций предприятий АПК района за 9 месяцев текущего года составила 107 млн рублей, что также выше уровня прошлого года.

Таким образом, в соответствии с кругом полномочий муниципалитетов, предусмотренных Законом об общих принципах организации

<sup>1</sup> <http://www.totma-region.ru/news/a-2280.html>.

местного самоуправления в Российской Федерации, органы муниципальной власти играют достаточно важную роль в проведении антикризисной политики. Наиболее актуальным направлением является участие муниципального уровня власти в программах послекризисного восстановления социально-экономического развития территорий за счет собственных инициатив и проектов. Муниципалитетам необходимо проводить более эффективную муниципальную экономическую политику, включая разработку комплексных планов развития, муниципальных инвестиционных программ.

### **Взаимоотношения с органами государственной власти и формы участия граждан в местном самоуправлении в Вологодской области**

Среди наиболее важных и требующих первоочередного решения проблем местного самоуправления остается проблема недостаточно активного участия населения в решении вопросов местного значения. Успешная реализация реформы местного самоуправления зависит от социальной активности и гражданственности населения.

Необходимость установления эффективной системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти была положена в основу концепции государственной политики в области развития местного самоуправления, утвержденной Президентом Российской Федерации еще в 1999 году. Основные положения государственной политики были выстроены на понимании того, что только «эффективное функционирование такой системы взаимодействия позволит обеспечить:

- улучшение условий жизни населения в каждом муниципальном образовании;
- обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими органами местного самоуправления, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности;
- устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Путин В.В. Реформа местного самоуправления. Выступление на Совете законодателей. Москва, 13 апреля 2005 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.president.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml>.

При этом уровень взаимной поддержки и доверия каждого участника взаимоотношений (государство — органы местного самоуправления — население) приобретают все большую значимость в условиях разделения полномочий между различными уровнями публичной власти и конституционной самостоятельности местного самоуправления.

Инструментом формирования представительных органов районов выступают муниципальные выборы, однако, явка на которых стабильно не высокая и составляет около 20% от электората, несмотря на то, что это реальная возможность местного населения влиять на политический процесс уровня местного самоуправления.

Форма участия как сход и собраний граждан по общественно-значимым вопросам, практикуется в Никольском районе и в ряде отдельных сельских поселений области. Например, в 2015 году сходы граждан проводились в деревнях сельских поселений Пригородное и Боровецкое, входящих в состав Сокольского муниципального района, с целью определения мнения жителей поселения по вопросу объединения в муниципальное образование сельское поселение Пригородное (со статусом сельского поселения) с административным центром в деревне Литега. Жителями всех деревень принято положительное решение.

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителями районов проводятся публичные слушания. Так, в Верховажском районе в 2015 году состоялось 4 публичных слушания: 2 — по внесению изменений в Устав района и 2 — по проекту и исполнению бюджета района. Имеется опыт проведения публичных слушаний в Междуреченском, Сокольском и других муниципальных районах области.

С целью открытости и информированности граждан о формировании бюджетов муниципальных районов и его исполнении, публичные слушания обычно проводятся в марте-апреле текущего года об утверждении отчета об исполнении бюджета за прошедший год, а в ноябре-декабре — о бюджете на следующий год и плановый период.

Проекты решений предварительно публикуются в районных газетах, затем организуется прием предложений граждан по указанному проекту, поступившие предложения проверяются на соответствие действующему законодательству.

Результаты публичных слушаний также публикуются в газете, с их учетом готовится проект решения представительного органа по бюджету.

Для организации встреч существует практика проведения единого дня приема граждан руководителями органов местного самоуправления и депутатами Советов. Такой опыт имеется в Верховажском и Вашкинском районе.

В 2015 году в администрации Бабаевского района и администрациях сельских поселений организовано проведение общероссийского дня приема граждан на территории района. В общероссийский день приема граждан населению района предоставляется возможность вне зависимости от их места жительства или нахождения обратиться в любые государственные органы и органы местного самоуправления и получить ответы по существу поставленных в устных обращениях вопросов.

Как показала практика, при обращении к главам районов граждане наиболее часто обращают внимание на вопросы транспортного обслуживания, ремонт и содержание улиц населенных пунктов и автомобильных дорог, вопросы улучшения жилищных условий, путем предоставления жилья и денежных выплат на его приобретение, а также содержатся просьбы об оказании финансовой помощи на различные нужды. Не менее актуальной проблемой является сохранение учреждений образования, культуры на селе.

В целях роста эффективности взаимодействия органов власти с населением, повышения информированности, открытости органов местного самоуправления ими регулярно освещаются события о социально-экономическом и культурном развитии района и области, до жителей района доводится официальная информация посредством размещения на официальных сайтах муниципальных районов, в социальной сети «В контакте», а также на страницах районных газет и в социальной сети «В контакте». В социальных сетях представлено большинство муниципальных районов Вологодской области.

В муниципальных районах Вологодской области с 2014 года функционирует институт старост населенных пунктов, которые являются надежными помощниками глав поселений в решении вопросов местного значения. Благодаря старостам осуществляется обратная связь населения с главами поселений, органами местного самоуправления.

Старосты участвуют в организации общественно значимых мероприятий — по благоустройству и санитарной очистке территории, противопожарной безопасности, социальной поддержке ветеранов, многодетных семей, праздничных и культурно-массовых мероприятий.

Ежегодно подводятся итоги областного конкурса «Лучший староста Вологодской области». За 2015 год 2 лучших старосты признаны из Бабаевского района: Валентина Хандыкова (сельское поселение Тороповское) и Надежда Медникова (сельское поселение Вепское национальное), трое старост Грязовецкого района стали победителями областного конкурса «Лучший староста Вологодской области», получили Почетную грамоту Губернатора и денежную выплату в размере от 18 до 30 тысяч рублей.

Во всех муниципальных районах области созданы и работают Общественные советы, которые обеспечивают взаимодействие населения района с органами местного самоуправления, общественными объединениями. В 2016 году сфера привлечения общественности к местному самоуправлению расширена: включена поддержка некоммерческих организаций и общественных советов, в том числе и через грантовую поддержку, к решению проблем благоустройства и ЖКХ подключаются советы домов и ТСЖ.

Конструктивному взаимодействию общественности и власти способствуют имеющиеся в районах общественные организации: общество инвалидов, районный совет ветеранов, женсовет. Так же этому способствовал проводимый проект «Народный бюджет». Администрации районов содействует развитию и благотворительной деятельности — в Верховажском районе работает Попечительский Совет по восстановлению храма Успения Божией Матери в с. Верховажье.

Еще одним эффективным общественным институтом, который решает конкретные проблемы развития района, является Молодежный парламент. Такой опыт уже имеется в части районов Вологодской области. Деятельность членов Молодежных парламентов находит высокую оценку на региональном уровне.

Перенимается опыт областного центра в применении такой относительно новой для практики районов формы как территориальное общественное самоуправление.

Территориальное общественное самоуправление в настоящее время только начинает функционировать во многих муниципальных рай-

онах области. Его внедрение основывается на проведении встреч с населением, разъяснении принципов территориального общественного самоуправления.

Среди факторов, препятствующих полноценному функционированию ТОС в регионе можно отметить такие как:

- низкий уровень гражданской активности;
- недостаточная информированность граждан;
- ограниченность источников информации, отсутствует эффективная система информационного обеспечения деятельности ТОС;
- недостаточная согласованность деятельности органов ТОС и муниципальной власти при решении вопросов общей компетенции;
- узкое представительство социальных групп.

Референдум, голосование по отзыву депутата, правотворческая инициатива и конференции граждан крайне редко применяются в муниципальных районах Вологодской области. Данная проблема характерна не только нашей области, при обзоре практик участия граждан в местном самоуправлении в других регионах повсеместно была отмечена данная тенденция. Население активно использует только те формы участия в местном

Низкая активность граждан — это тревожный симптом, свидетельствующий о проблемах в развитии институтов публичной демократии на местах. Пассивное выражение своих интересов населением, приводит к снижению его влияния на решение местных вопросов.

Таким образом, существует ряд ключевых проблем, оказывающих негативное влияние на муниципальное самоуправление.

В первую очередь, это недостаточное развитие эффективных процедур и механизмов влияния населения на процессы в местном самоуправлении, и как следствие отсутствие партнерского взаимодействия между гражданами и органами местного самоуправления.

Низкая гражданская активность на местах объясняется уровнем их доверия данному институту публичной власти. Если Президенту России сегодня в целом доверяет большинство наших сограждан, правительству и губернаторам — порядка половины, то органам местного самоуправления — лишь около трети опрошенных<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Официальный сайт <http://wciom.ru>.

Преодоление гражданской пассивности в муниципальных районах Вологодской области в настоящее время решается несколькими способами:

Во-первых, путем совмещения муниципальных выборов с выборами региональными и федеральными, введение единого дня для волеизъявления.

Во-вторых, отмена порога явки избирателей на выборах, в том числе в органы местного самоуправления, что сказывается на легитимности таких выборов.

### **Межмуниципальное сотрудничество**

В современных условиях для большинства муниципальных образований наиболее важными стратегическими направлениями в социально-экономической сфере являются экономическое и пространственное развитие, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, социальная политика и экология, реализация культурной политики и развитие туризма. Перечисленные стратегии отражают общую и главную цель органов местного самоуправления — повышение уровня жизни населения. Важнейшим инструментом для достижения этой цели является межмуниципальное сотрудничество.

Межмуниципальное сотрудничество используется муниципальными образованиями Вологодской области как инструмент оптимизации расходов, которое выражается в централизации полномочий сельских и городских поселений на районном уровне. В результате концентрируются финансовые ресурсы и кадровый потенциал, происходит оптимизация численности административного и вспомогательного персонала, повышается качество и доступность услуг. Наиболее активно межмуниципальное сотрудничество осуществляется в сферах культуры, туризма, спорта, а также содержания автомобильных дорог.

В области действуют такие некоммерческие общественные организации как Вологодское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» и Ассоциация «Совет муниципальных образований Вологодской области».

Ассоциация «Совет муниципальных образований Вологодской области» создана 31 марта 2006 года. Членами-учредителями Совета



на момент создания Ассоциации являлись 371 муниципальное образование Вологодской области — это представители 26 муниципальных районов, 2 городских округов, 22 городских поселений и 321 сельского поселения. В настоящее время вследствие объединения сельских поселений членами Совета являются 232 муниципальных образования области.

Общее руководство деятельностью Ассоциации осуществляет постоянно действующий коллегиальный орган — Правление, в состав которого входят 29 глав муниципальных образований Вологодской области. Председателем правления является Гордеев Александр Васильевич, глава Вологодского муниципального района.

В соответствии с Уставом деятельность Ассоциации направлена на:

- обеспечение защиты прав муниципальных образований, являющихся членами Ассоциации и представление их общих интересов;
- обеспечение координации деятельности членов Ассоциации по развитию правовой, организационной, финансово-экономической и территориальной основ местного самоуправления в области;
- организацию взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований по решению социальных, экономических и иных проблем в сфере местного самоуправления области между собой и органами государственной власти.

Ассоциацией подписаны Соглашения о сотрудничестве с Правительством и Законодательным Собранием Вологодской области, Общественной Палатой, Советом муниципальных образований Ярославской области. Представители Ассоциации работают в Координационном Совете при Управлении Минюста России, в Совете по делам инвалидов при Губернаторе Вологодской области, в комиссии по социальным вопросам военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, лиц, уволенных со службы, и членов их семей. Ассоциация является членом Общероссийского Конгресса муниципальных образований<sup>1</sup>.

В 2016 году Ассоциация получила грант правительства области на реализацию проекта «Муниципальный уровень: открытый диалог». Первая встреча в рамках проекта состоялась в апреле в г. Бабаево

---

<sup>1</sup> Ассоциация «Совет муниципальных образований Вологодской области» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.asmovo.ru/>.

и была посвящена обсуждению проблем реализации молодежной политики, организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения. В ходе второй встречи, прошедшей в мае в Усть-Кубинском районе, рассматривались вопросы освещения населенных пунктов и земельного контроля: ограничения освещения населенных пунктов, а также участков транзитных дорог, ответственность муниципалитетов перед контролирующими органами; соблюдение гражданами земельного законодательства и осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Третий этап реализации проекта прошел в июле в г. Тотьме и был посвящен вопросам комплексного развития территорий, проблемам сельского хозяйства и лесного комплекса. Основное внимание участниками сессии было уделено поддержке предпринимателей и повышению инвестиционной привлекательности городов и сельских поселений. Итогом встречи стала резолюция с предложениями по развитию городов и сельских территорий. Резолюция состоит из трех частей: экономической, социальной и административной. В экономической части отмечена необходимость повышения финансовой самостоятельности муниципалитетов путем закрепления дополнительных доходных источников местных бюджетов и получения бюджетных кредитов от области и федерального центра. Административная часть резолюции содержит предложения по увеличению финансирования на ремонт и содержание местных дорог, регулированию отношений в сфере эффективного использования земельных участков, выделению участков для самостоятельной заготовки дров для жителей села. Также отмечена необходимость продолжения административной реформы, обеспечения участия местной власти в решении вопросов по доступу местных жителей и предпринимателей к имеющимся на территориях муниципалитетов природным ресурсам. Социальный раздел резолюции посвящен демографическим вопросам, в частности, сохранению численности сельского населения, увеличению продолжительности жизни, сокращению оттока молодежи и трудоспособного населения в крупные города и за пределы области. Отмечена необходимость реализации комплексной программы по формированию и продвижению здорового образа жизни, программы по деурбанизации, внедрения передовых практик социального проектирования и территориального общественного самоуправления.

Следующим направлением межмуниципального сотрудничества на территории Вологодской области является функционирование Советов глав поселений. Советы глав поселений созданы в 9 муниципальных районах из 26. Однако реально осуществляют свою деятельность советы в 4-х районах. Например, в Тотемском муниципальном районе в Совет входят главы всех девяти поселений района, которые собираются раз в месяц для обсуждения наиболее острых проблем. В частности, в сентябре 2015 года рассматривался вопрос актуализации «лесных паспортов» по количеству занятых на производстве, объемах заготовки древесины и выпуску пиломатериалов. В январе 2016 года обсуждались вопросы организации общественных работ, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в течение летнего периода на территориях мест массового отдыха граждан, участия муниципалитетов в программе «Народный бюджет», финансирования проведения капитальных ремонтов муниципального жилья. В апреле были рассмотрены вопросы, касающиеся контроля за передвижением тяжеловозного транспорта в период весенней распутицы, мер по улучшению санитарного состояния территорий и подготовке мест массового отдыха к летнему сезону, организации и проведения двухмесячника по благоустройству территории. Особое внимание было уделено созданию волонтерских отрядов по благоустройству. Также было продолжено обсуждение проблем легализации трудовой занятости населения, проанализированы «налоговые карты» и «лесные паспорта» территорий.

Наиболее активно развивающейся сферой межмуниципального сотрудничества в Вологодской области является сфера культуры. Так, в большинстве муниципальных районов области проводятся межрайонные фестивали. Например, в Бабаевском муниципальном районе в мае 2016 года прошел фестиваль «Путешествие в страну народной куклы», а в июле — «Народный травник», направленные на развитие культурно-познавательного, этнографического и событийного туризма.

Одним из перспективных направлений межмуниципального сотрудничества в Вологодской области является развитие сферы туризма. Так, имеется опыт реализации межмуниципального проекта «Туристская дестинация «Белоозеро» (Кирилловский, Белозерский и Вашкинский муниципальные районы). В настоящее время действует межмуниципальный туристский маршрут «Соль земли» (Бабушкинский и Тотемский муниципальные районы), а также разрабатываются

межмуниципальные туристские маршруты «Усадьбы Судского стана» и «Дорога в страну озерных людей» (Белозерский и Бабаевский муниципальные районы).

Кроме того, ряд районов области заключили соглашения о сотрудничестве с муниципальными образованиями других регионов. Так, с 2006 года реализуется трехстороннее соглашение в сфере социально-экономического развития между Вытегорским муниципальным районом Вологодской области, Пудожским муниципальным районом Республики Карелия и Каргопольским муниципальным районом Архангельской области. С 2009 года Череповецкий муниципальный район Вологодской области совместно с Пошехонским, Рыбинским и Брейтовским районами Ярославской области участвует в формировании и развитии туристской дестинации «Рыбинское море». В июне 2014 года было подписано соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между Вологодским муниципальным районом и Симферопольским районом Республики Крым.

Актуальной сферой развития межмуниципального сотрудничества является жилищно-коммунальное хозяйство, поскольку расходы на эту сферу занимают значительную долю в расходной части бюджетов муниципальных образований. Применительно к жилищно-коммунальному хозяйству межмуниципальное сотрудничество может быть направлено на управление объектами водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения; организацию содержания дорог, утилизацию и переработку твердых бытовых и промышленных отходов; содержание мест захоронений и др.

Количество муниципальных образований, участвующих в объединениях муниципальных образований и в межмуниципальных некоммерческих и коммерческих организациях, в 2015 году по сравнению с 2014 годом не изменилось (Табл. 24). Как показывают данные статистики, 100% муниципальных образований участвуют в объединениях муниципальных образований и в межмуниципальных некоммерческих организациях, 18% — в межмуниципальных коммерческих организациях, причем подавляющее большинство из них — сельские поселения (73%)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: стат. бюллетень / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453)

Таблица 24

**Количество муниципальных образований, участвующих  
в межмуниципальных организациях, на 01.01.2016**

Показатели	Муниципальные образования				
	Всего	В том числе по типам			
		муниципальные районы	городские округа	поселения	
				городские	сельские
Наличие муниципальных образований, единиц	221	26	2	22	171
Число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях, единиц	221	26	2	22	171
Число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, единиц	37	6	—	5	26

Следует отметить, что в 2013 году общее количество муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях, составляло 75 единиц, в т.ч. 64 — сельские поселения. Т.е. существенное снижение этих показателей произошло именно за счет прекращения участия сельских поселений.

Необходимость организации межмуниципального сотрудничества как инструмента решения проблем социально-экономического развития осознается главами муниципальных районов. Так, в рамках пилотной программы переподготовки кадров «Эффективное управление муниципальным образованием (сити-менеджер)», реализуемой на базе Вологодского филиала РАНХиГС, слушателями программы был разработан и в июне 2016 года успешно защищен проект на тему «Организация межмуниципального сотрудничества как инструмент эффективного использования инвестиционного потенциала территорий Бабаевского и Чагодощенского муниципальных районов». Участниками проектной группы были главы Бабаевского и Чагодощенского муниципальных районов и их первые заместители. *Актуальность разработки и реализации проекта вызвана серьезным недостатком*

*инвестиций в экономику этих двух районов на фоне продолжающегося экономического кризиса. Основной задачей проекта являлась координация деятельности муниципалитетов с целью использования средств, направляемых на обеспечение собственных и делегированных полномочий, на развитие производства на собственных территориях.* В частности, авторами проекта разработано совместное инвестиционное предложение по организации тепличного хозяйства, реализация которого позволит решить ряд задач: круглогодичное обеспечение населения свежими овощами и зеленью; создание новых рабочих мест; дополнительные налоговые поступления в бюджет; утилизация отходов лесопиления.

В ходе разработки проекта 14 января 2016 года было подписано Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между Бабаевским и Чагодощенским районами, а также был разработан трёхлетний план сотрудничества по таким направлениям, как инвестиционная политика, образование, спорт, молодёжная политика, культура и туризм. Также в настоящее время активно развивается сотрудничество районов в сфере культуры и туризма.

Специалистами администраций Бабаевского и Чагодощенского районов разрабатываются культурно-событийные проекты, основные цели которых — совместное изучение основ традиционной народной культуры, популяризация истории и культуры родного края, развитие туристского кластера и привлечение туристских потоков на территории. Также в рамках межмуниципального сотрудничества разработан и готовится к реализации в 2017 году межмуниципальный туристский проект «Вкусные ворота Вологодчины».

Таким образом, развитие межмуниципального сотрудничества является перспективным направлением деятельности органов местного самоуправления Вологодской области.

## **Заключение**

Главной целью территориальных преобразований в Вологодской области можно считать формирование самодостаточных муниципальных образований, имеющих перспективы развития и возможности самостоятельного решения многочисленных проблем территорий. Для достижения заданной цели необходимо четко определять пер-

спективы развития, конкурентные преимущества и условия для привлечения инвестиций на реализацию проектов в экономической и социальной сферах муниципальных образований.

В настоящее время определены приоритетные территории для реализации инвестиционных проектов, резервы роста экономики и социальной сферы, сформированы соответствующие инвестпредложения.

Вместе с тем основные вызовы на протяжении десятка лет остаются тяжело преодолимы и именно на это должны быть направлены основные усилия региональных органов власти и местных администраций.

Во-первых, это высокий уровень концентрации хозяйственной деятельности в городских округах и граничащих с ними районах (90% промышленного производства в стоимостном выражении и 63% инвестиций области сосредоточено в двух городских округах, а также порядка 60% объема с/х производства в семи районах области).

Во-вторых, существенное отставание уровня и качества жизни сельского населения (в январе-апреле 2016 г. уровень оплаты был ниже среднего значения — 25 районов, г. Вологда, выше среднего значения — 1 район, г. Череповец)<sup>1</sup>.

В-третьих, низкий уровень сбалансированности экономического развития и социальной сферы порождающий усиление дифференциации муниципальных образований (различия в ресурсах, средствах достижения результата, источниках, имеющихся конкурентных преимуществах и условиях их реализации). Существенны разрывы между муниципалитетами по показателям объема промышленного производства более 60 раз, сельскохозяйственного до 10 раз, инвестиций в основной капитал до 80 раз).

В-четвертых, дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления.

В сложившихся условиях необходима планомерная работа по подготовке специалистов муниципальной службы, способных эффективно решать поставленные перед ними задачи. Отдельно необходимо отметить реализацию проекта «Команда Губернатора: муниципальный

---

<sup>1</sup> Официальный портал Правительства Вологодской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://vologda-oblast.ru/vlast/ispolnitelnaya\\_vlast/departament\\_strategicheskogo\\_planirovaniya\\_vologodskoy\\_oblasti/makroekonomika\\_i\\_strategicheskoe\\_planirovanie/monitoring\\_sotsialno-ekonomicheskoy\\_situatsii\\_v\\_regione/index.php?ELEMENT\\_ID=833307](http://vologda-oblast.ru/vlast/ispolnitelnaya_vlast/departament_strategicheskogo_planirovaniya_vologodskoy_oblasti/makroekonomika_i_strategicheskoe_planirovanie/monitoring_sotsialno-ekonomicheskoy_situatsii_v_regione/index.php?ELEMENT_ID=833307).

уровень» модернизированного в 2015 г. с целью создания уникальной системы подготовки управленческих кадров для муниципальных образований области.

Вместе с тем еще предстоит масштабная работа в подготовке и реализации актуальных, отвечающих вызовам настоящего времени программ переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Не менее важным направлением кадровой политики, требующим особого подхода, является системная работа с кадровыми резервами.

Использование в комплексе современных форм и методов управления муниципальным развитием даст толчок укреплению межмуниципального сотрудничества, реализации программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета, разработке внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрению механизмов муниципально-частного партнерства, что в свою очередь будет способствовать решению многочисленных проблем и достижению позитивных результатов в развитии муниципалитетов.



## **РИСКИ И ВЫЗОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)**

*Максимова Татьяна Афанасьевна, преподаватель  
Якутского филиала РАНХиГС, руководитель отдела  
Департамента по вопросам местного самоуправления  
Администрации Главы Республики Саха (Якутия)  
и Правительства Республики Саха (Якутия)*

### **Введение**

Создание эффективной и оптимальной системы местного самоуправления, гармонизация отношений федерального, регионального и муниципального уровней выступают необходимыми условиями становления истинно демократической политической системы. Местное самоуправление, представляя собой одну из основ конституционного строя правового государства, позволяет демократизировать аппарат управления, своевременно и эффективно решать вопросы местного значения и обеспечивать учет интересов местных сообществ при реализации государственной политики, взаимовыгодно сочетать интересы и права человека с интересами общества и государства.

Проблема развития данного института в нашей стране является одной из наиболее сложных, поскольку реализация конституционно провозглашенных положений на практике столкнулась с множеством спорных вопросов, на которые нет ясного ответа, и исследовательский интерес обусловлен поиском оптимальных путей организации местного самоуправления.

Данный доклад является переработкой доклада, который был подготовлен для участия в конкурсе в 2015 году с акцентом на существующие вызовы и риски. Конечно же, за год не произошло существен-

ных изменений в организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия). Вместе с тем пришло понимание необходимости определения пределов участия государства и граждан в местном самоуправлении, создания механизмов, достаточных для комплексного и устойчивого развития муниципальных образований и гражданского общества на местах.

### **Общие положения**

Республика Саха (Якутия) расположена в северо-восточной части Евразийского материка и является самым большим регионом Российской Федерации. Общая площадь континентальной и островной (Ляховские, Анжу и Де-Лонга, входящие в состав Новосибирских островов Северного Ледовитого океана) территории Якутии составляет 3,1 млн кв. км. Свыше 40% территории республики находится за Полярным кругом. В ее пределах расположены три часовых пояса.

До настоящего времени Якутия является одним из самых изолированных и труднодоступных регионов мира в транспортном отношении: 90% территории не имеет круглогодичного транспортного сообщения. Также особенностям территории относятся малонаселенность территории (1 человек приходится 2,5 кв. км.), суровый климат с высокими амплитудными колебаниями температур между сезонами оказывает значительное влияние на жизнедеятельность населения и функционирование хозяйственного комплекса.

Муниципальная политика направлена на выравнивание уровня жизни населения во всех муниципальных образованиях, что обусловлено особенностями Республики Саха (Якутия) — отдаленностью от федерального центра (расстояние от Якутска до Москвы по картам автомобильных дорог — 8356 км, по авиационным картам — 4880 км), труднодоступностью (более 90% территории Якутии не имеет круглогодичных дорог), суровым климатом (отопительный сезон длится до 360 дней в районах, относящихся к арктической зоне Российской Федерации), структурой экономики (более 30% населения проживает в сельской местности, более 50% заняты в бюджетной сфере), особенностями территориального расселения населения (большинство населенных пунктов — исторически сложившиеся населенные пункты, малочисленны и труднодоступны). В связи с этим, решения вопросов

местного значения требуют от муниципальных образований значительных затрат, которые превышают аналогичные среднероссийские расходы (организация досрочного завоза грузов, длительность отопительного сезона, высокие транспортные затраты и т.д.). Большинство расходов обеспечиваются бюджетными источниками. Поэтому сегодня Якутия является наиболее крупным получателем субвенций из федерального бюджета на выравнивание бюджетных расходов.

В новых экономических реалиях реализовать политику обеспечения равного доступа городского и сельского населения ко всем благам и услугам становится все труднее. Стоит задача поиска новых оптимальных моделей организации местного самоуправления с учетом экономического потенциала каждого муниципального образования, с активным участием в муниципальном управлении каждого человека, проживающего на его территории.

### **Территориальная организация местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)**

#### *Действующий порядок территориальной организации местного самоуправления*

На территориальную организацию местного самоуправления распространяется норма Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая допускает формировать муниципальные образования в поселениях с численностью менее 1000 человек.

С момента становления местного самоуправления территориальная организация местного самоуправления Республики остаётся неизменной. Современная муниципальная карта Республики Саха (Якутия) установлена 3 законами, принятыми 30 ноября 2004 года с учетом мнения представительных органов муниципальных образований.

На территории Республики Саха (Якутия) действуют 455 муниципальных образований: 34 муниципальных района, 2 городских округа, 48 городских поселений и 361 сельских поселений.

Самым большим по численности населения является городской округ «Город Якутск», где на начало 2015 года проживало 269 тысяч человек или 29,8% от общей численности населения республики. Ма-

лочисленными являются 2 сельских поселения, расположенные за Полярным кругом (Табл. 25).

Муниципальные районы как муниципальные образования сформированы в пределах действующих административно-территориальных образований — районов (улусов).

Наиболее распространенный тип муниципальных образований — сельские поселения, которые являются устойчивыми территориальными системами, сформированными в течение длительного исторического периода, степень жизнеспособности и конкурентоспособности в которых определяется комплексом социально-экономических и демографических факторов.

Городские поселения состоят из поселений, которые исторически (с момента вхождения Якутии в состав России и по мере освоения ее территории) получили статус «городов», а также поселений, образованных в советское время в период развития промышленности Якутии. Как правило, исторически сложившиеся городские поселения ма-

Таблица 25

**Распределение муниципальных образований по численности населения**

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
менее 100 жителей	2		0	2	
от 100 до 300 жителей	59		3	56	
от 300 до 1 тыс. жителей	238		5	233	
от 1 до 3 тыс. жителей	75	2	13	60	
от 3 до 5 тыс. жителей	19	8	10	1	
от 5 до 10 тыс. жителей	24	4	10	9	1
от 10 до 30 тыс. жителей	19	14	5		
от 30 до 50 тыс. жителей	5	4	1		
от 50 до 100 тыс. жителей	3	2	1		
от 100 до 300 тыс. жителей	0				1
от 300 до 500 тыс. жителей	1				

лочисленны, а городские поселения, образованные в советское время, являются монопрофильными поселками и городами, образованными на базе добывающего предприятия.

С момента становления местного самоуправления территориальная организация местного самоуправления остается неизменной, что обусловлено требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон №131-ФЗ), когда такие реорганизации проходят с обязательным учетом мнения населения. Исторически сложившийся менталитет сельского населения сформировал тип закрытой общины на территории отдельного поселения, что затрудняет в принятии решения об объединении с другими муниципальными образованиями исходя из социально-экономических приоритетов.

В районах Крайнего Севера проблема закрытия населенных пунктов, в том числе поселков, остается до сих пор злободневной.

В соответствии с положениями части 1 статьи 13.1 Федерального закона №131-ФЗ допускается упразднение только сельских поселений. Так, несмотря на принятое Правительством Российской Федерации решение о закрытии населенного пункта Югоренок, остается вопрос по упразднению городского поселения «Поселок Югоренок».

### *Межмуниципальное сотрудничество*

Межмуниципальное сотрудничество в республике организовано в рамках деятельности Совета муниципальных образований Республики Саха (Якутия), который объединяет все муниципальные образования. В компетенцию данного органа входит защита интересов муниципальных образований при реализации государственной политики по организации местного самоуправления на территории Республики Саха (Якутия), представление муниципальных образований в их взаимоотношениях с органами власти и с правоохранительными органами, защита интересов муниципальных образований на судах, распространение лучшей муниципальной практики.

В муниципальных районах действуют аналогичные советы, под эгидой которых организовано межмуниципальное сотрудничество поселений, входящих в состав муниципальных районов.

Советы по своему формату являются совещательными органами, которые координируют деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе поселений, входящих в состав муниципальных районов. Вместе с тем необходимо усилить влияние советов на принятие управленческих решений. Особенно это важно в периоды усиления авторитарного начала в государственном управлении.

Иные формы межмуниципального сотрудничества (создание межмуниципальных хозяйствующих субъектов, реализация совместных муниципальных программ, создание городских агломераций или проектов) не развиты. Это, несмотря на то, что республика обладает значительным потенциалом, в первую очередь — в освоении природных ресурсов. Перспективные инвестиционные проекты, реализуемые на территории республики, оказывают существенное влияние на развитие поселений с добывающей специализацией, в то же время эффект по осуществлению крупных капитальных вложений на развитие смежных территорий имеет краткосрочный характер. Поддержка исключительно опорных сельских территорий, как это отмечено в Концепции развития сельских поселений, может привести к тому, что огромные пространства останутся пустыми или малонаселенными.

Для нас важен опыт других субъектов Российской Федерации по созданию агломераций, а также реализации межмуниципального сотрудничества, когда вопросы объединения усилий по развитию территорий можно решить без реорганизации муниципальных образований, а за счет межмуниципального сотрудничества. Необходимо более активное участие научного сообщества в выработке предложений или подходов в территориальной организации местного самоуправления с учетом социально-экономических особенностей территорий, и перспективного размещения производительных сил.

### **Правовая основа организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)**

Законодательство Республики Саха (Якутия) о местном самоуправлении начало формироваться с 1997 года. 27 ноября 1997 года принят первый республиканский закон о местном самоуправлении, который заложил базу для развития местного самоуправления. Закон создал

основу для деятельности и образования первых муниципалитетов республики.

В настоящее время в Республике Саха (Якутия) действуют 28 общих институциональных законов о местном самоуправлении, 19 законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и 55 отраслевых законов, устанавливающих полномочия органов местного самоуправления.

В области законодательного регулирования вопросов местного самоуправления в республике Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) в 2015 году принято 24 закона Республики Саха (Якутия) вносящие изменения и поправки в действующее законодательство. Законодательное регулирование вопросов местного самоуправления в республике будет изменяться по мере необходимости в соответствии с реалиями жизни.

Базовым законом, определяющим организацию местного самоуправления в Республике Саха (Якутия), является Закон Республики Саха (Якутия) от 30.11.2004 171-З №349-III (в ред. от 14.03.2016) «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)», который конкретизирует правоотношения, установленные диспозитивными нормами Федерального закона №131-ФЗ. Одной из проблем правового регулирования местного самоуправления является частота изменений, вносимых в Федеральный закон №131-ФЗ, что влечет за собой частое внесение изменений в Закон Республики Саха (Якутия) о местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия).

Федеральный закон от 25 мая 2014 года №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дал существенные права субъектам Российской Федерации в вопросах организации местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации. Решение Конституционного суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года №30-П, усилило позицию субъектов Российской Федерации. Тем, не менее, Республика Саха (Якутия) подошла в вопросах определения формы избрания глав муниципальных образований, а также распределения полномочий между муниципальными района-

ми поселениями, взвешенно. В соответствии с внесенными изменениями в Закон Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 года 171-З №349-III «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» представительный орган муниципального образования избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на основе (по выбору в соответствии с уставом МО) по мажоритарной избирательной системе относительного большинства; по пропорциональной избирательной системе; или по смешанной (пропорционально-мажоритарная) избирательной системе.

В соответствии с законом Республики Саха (Якутия от 28 сентября 2011 года 964-З №815-IV «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)» глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории соответствующего муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства.

В данный момент идет дискуссия об установлении двух видов избирательной системы для избрания главы муниципального образования:

- мажоритарная избирательная система абсолютного большинства
- мажоритарная избирательная система относительного большинства

В данном случае каждое муниципальное образование самостоятельно выбирает наиболее приемлемый вид избирательной системы и закрепляет в уставе муниципального образования. Таким образом, муниципальным образованиям дается право выбора того вида избирательной системы, который представляется им более привлекательным».

В настоящее время 431 глав муниципальных образований Республики Саха (Якутия) избираются на прямых выборах, 14 глав муниципальных образований, в которых проживает менее 100 человек, обладающих избирательным правом, — сходом граждан, заменяющего представительный орган местного самоуправления.

Законом Республики Саха (Якутия) от 26.11.2014 1367-З №291-V (в ред. от 14.03.2016) «О закреплении за сельскими поселениями Республики Саха (Якутия) вопросов местного значения» за сельскими поселениями закреплены все вопросы местного значения, за исключе-



нием организации муниципального земельного контроля на территории поселения. Закрепление полного круга полномочий за сельскими поселениями было обусловлено следующими факторами: труднодоступностью и отдаленностью большинства сельских поселений, их сезонной изолированностью, длящейся до полугода, а также обладанием статуса сельского поселения значительного количества районных центров. В настоящее время проблемой является сохранение данного положения, исключив возможность инициирования исполнительными органами государственной власти Республики Саха (Якутия), обладающими правотворческой инициативой, законопроектов, исключающих дополнительные полномочия сельских поселений исходя из принципа своей выгоды и несоблюдения принципов целесообразности и оптимальности.

Действующее законодательство позволяет субъекту Российской Федерации принимать законодательство по организации местного самоуправления с учетом местных особенностей и традиций. В республике приняты законы, регулирующие правовые, экономические и финансовые основы организации местного самоуправления в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера. Существенной особенностью организации местного самоуправления в республике является применение особых наименований к основным элементам местного самоуправления. Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 08.12.2005 305-3 №617-III (в ред. от 18.06.2009) «О Суктуле юкагирского народа (новая редакция)» предусматривает применение термина «суктул» вместо «сельское поселение», устанавливает наименования органов и выборных должностных лиц. Представительный орган переименован как «Совет Суктула (Суктул Мой-чэпул)», глава — «вождь (аниджа) Суктула». По всем остальным положениям такие законы Республики Саха (Якутия) соответствуют общим установленным требованиям к организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Кроме того, правовую основу местного самоуправления образуют республиканские законы о передаче отдельных государственных полномочий на исполнение органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Все муниципальные образования исполняют переданные государственные полномочия, в том числе 411 муниципальных образований исполняют федеральные полномо-

чия (ведение актов гражданского состояния и первичный воинский учет), 36 муниципальных образований исполняют 37 переданных законами Республики Саха (Якутия) государственных полномочий.

### **Проблемы в организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)**

Проблемы в организации местного самоуправления в Якутии такие же, как и по всей Российской Федерации:

1. Недостаточное участие населения в местном самоуправлении.
2. Слабая экономическая самостоятельность муниципальных образований.
3. Недостаточный кадровый потенциал органов местного самоуправления.

#### *Анализ участия населения в местном самоуправлении*

Наиболее распространенной формой является участие в муниципальных выборах. В республике большинство депутатов представительных органов местного самоуправления и 431 глава муниципальных образований избираются на выборах. В сельской местности характерна высокая явка избирателей. Для жителей сельских поселений выборы — не только способ избирания главы муниципального образования, а состязание, где соревнуются знакомые люди. В городской местности, как и по всей России, проблемой является низкая явка.

Менее распространенными конституционными формами участия населения являются референдум и сход граждан. В 2015 году референдумы не проводились. Это отчасти обусловлено тем, что в течение года не рассматривались вопросы территориальной организации местного самоуправления.

Внесение изменений в Федеральный закон №131-ФЗ в части исполнения полномочий представительного органа сходом граждан в поселениях, где численность населения, обладающего избирательным правом, составляет менее 100 человек, увеличило количество проведенных сходов. В остальных поселениях сход проводился один раз — сельский населенный пункт решал вопрос о переносе села из затопляемого места.

Из демократических форм участия населения наиболее распространенными являются собрания граждан. Традиционно население муниципальных образований собирается на отчетах глав перед населением, в формате собраний (конференций) проводятся ежегодные отчеты исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) перед населением о своей деятельности.

Действует практика проведения публичных слушаний по документам, определяющим социально-экономическое развитие муниципальных образований. Требования законодательства об обязательном проведении публичных обсуждений проектов уставов муниципальных образований, документов территориального планирования, стратегического планирования, проектов местных бюджетов усилили деятельность органов местного самоуправления в данном направлении. За отчетный период в республике проведено публичных слушаний по вопросам устава, рассмотрения проектов местного бюджета во всех муниципальных образованиях, в том числе только по внесению изменений в уставы в 355 муниципальных образованиях.

Широко распространена практика самоорганизации граждан по месту жительства без образования юридического лица, особенно в сельских поселениях. Инициативные граждане объединяются по месту жительства, проводят спортивные соревнования, культурно-массовые мероприятия, оказывают поддержку односельчанам, решают небольшие бытовые проблемы.

В Республике Саха (Якутия) с 90-х годов XX века получила распространение и признание такая форма территориального самоуправления граждан как «туелбэ». Данный способ работы показал свою состоятельность в объединении жителей части территории поселений для решения социальных проблем, в стимулировании участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

В сельской местности форма работы «туелбэ» является практически единственной формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Однако эта работа ведется исключительно на энтузиазме активистов «туелбэ». Данные организации юридически не оформлены и соответственно не имеют возможности принять участие в конкурсах на получение грантов, проводимые среди общественных объединений.

Деятельностью ТОС охвачена практически вся сельская территория республики. В Республике Саха (Якутия) в 19 улусах (районах)

в 212 поселениях функционирует 867 ТОС («туелбэ»). Например, в самом большом сельском муниципальном районе — Мегино-Кангаласком улусе количество «Туелбэ» — 157, в Таттинском улусе — 71.

Движение ТОС дает не только экономический (например, при выделении 1 млн р. отдача измеряется десятками млн рублей), но и человеческий, социальный эффект, ибо это проявление активности людей, веры в будущее и в свои силы, и в конечном счете это сохранение, казалось бы даже бесперспективных, отдаленных деревень. Примером такой технологии может служить движение добрых дел «Моя Якутия — в XXI веке», распространенное у нас в республике.

Вообще по линии общереспубликанского движения добрых дел «Моя Якутия в XXI веке» за 2014–2015 годы введены 21 школа, в том числе 5 малокомплектных школ, 29 детских садов, 8 многофункциональных объектов культуры, 21 культурно-спортивный объект и 9 спортивных объектов.

По итогам проделанного анализа могут быть выделены следующие проблемы в организации и деятельности ТОС, являющиеся наиболее актуальными и в первую очередь требующие изменения законодательного регулирования на федеральном уровне.

1. По аналогии с местным самоуправлением, основной проблемой с которой сталкивается ТОС, является отсутствие необходимых финансовых средств. Обращаем внимание на то, что, с одной стороны органы местного самоуправления не имеют достаточных бюджетных средств для полноценной поддержки ТОС, с другой стороны, в тех случаях, когда возможность для финансирования имеется, его порядок затруднен, так как муниципалитеты должны следовать требованиям ФЗ от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность исполнения органами ТОС (на основании договора с органами местного самоуправления) отдельных функций по решению конкретных вопросов местного значения: например, поддержания в порядке тротуаров, благоустройства придомовой территории, детских площадок. Такие договоры должны предусматривать необходимость финансирования из местных бюджетов, однако из-за требований ФЗ №44-ФЗ

такие средства выделяются по конкурсу, в котором вместе с ТОСами участвуют и другие организации.

Другой серьезной проблемой, на которую мы обратили внимание, является недостаточность законодательного регулирования статуса ТОС и порядка его осуществления. На практике это вызывает сложности, так как позволяет гражданам, органам местного самоуправления и органам государственной власти по-разному трактовать нормы статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ.

Федеральный закон закрепляет широкие возможности для организации и деятельности ТОС, которое может осуществляться как посредством собраний или конференций граждан, так в институционализированной форме юридического лица, зарегистрированного в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Вместе с тем из закона не ясно, какие особенности имеются при осуществлении ТОС в предусмотренных им формах, потому-то, по нашему мнению, граждане не стремятся к регистрации ТОСов в качестве юридических лиц, так как опасаются бюрократических сложностей и не видят из норм закона преимуществ данной формы.

Долгое время, кстати, закон также не определял, в какой из форм НКО должен быть создан ТОС. Сейчас данный пробел в правовом регулировании восполнен п. 2 части 3 статьи 50 Гражданского кодекса, которая относит ТОСы к числу общественных организаций.

Однако законодатель, решив одну проблему, одновременной создал другую. Отнесение ТОСов к числу общественных организаций, для которых одним из важнейших требований является формализованное членство, противоречит статусу ТОСа как самоорганизации граждан, имеющий массовый характер и открытой для участия всех жителей соответствующей территории. Такой статус ТОСа, в частности, следует из части 6 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ, содержащий требования к правомочности собраний (конференций) граждан по вопросам организации и осуществления ТОС и прямо предусматривающей, что кворум на таких мероприятиях определяется от количества жителей соответствующей территорий, достигших 16-летнего возраста. При этом Федеральный закон №131-ФЗ понятием «член ТОСа» вообще не оперирует.

С указанной проблемой связана и проблема участия в ТОС жителей в возрасте 16–17 лет. Исходя из смысла ст. 27 Федерального закона

№131-ФЗ, такие лица имеют право участвовать в собраниях (конференциях) по вопросам организации и осуществления ТОС. Более того, кворум на этих мероприятиях считается с их учетом. Однако согласно ст. 19 ФЗ от 19 мая 1995 года №82-ФЗ «Об общественных объединениях» учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть только граждане, достигшие 18 лет. Соответственно, обладая правом участвовать в ТОС, указанные лица не могут стать их членами в случае регистрации ТОСа в качестве юридического лица.

Следует отметить, что приведенные выше разночтения между нормами гражданского законодательства и законодательства о местном самоуправлении носят не умозрительный характер, а имеют практическое преломление, так как их приходится решать при регистрации новых ТОСов, а также и при перерегистрации уже действующих ТОСов, зарегистрированных в иных, нежели общественная организация, формах некоммерческих организаций.

Учитывая изложенное, мы считаем необходимым учесть в федеральном законодательстве особый статус ТОСа, например, предусмотрев для его регистрации в качестве юридического лица особую форму НКО, которая максимально учитывала бы специфику его деятельности как способа участия граждан в местном самоуправлении. Также предлагается более однозначно и развернуто определить в Федеральном законе №131-ФЗ особенности деятельности ТОСов в различных формах.

2. Анализируя практику создания и деятельности ТОСов мы предлагаем снизить требования кворуму, необходимому для проведения собраний и конференций жителей по вопросам организации и осуществления ТОС, а также предусмотреть возможность проведения данных мероприятиях в заочной форме. Это позволит поднять активность местных жителей и будет способствовать распространению ТОС.

3. Определяя в части 1 статьи 27, что под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, Федеральный закон №131-ФЗ не указывает, в каких сферах эти инициативы могут реализовываться, что, по нашему мнению, также составляет практическую проблему.

4. Согласно п. 3 части 8 ст. 27 Федерального закона №131-ФЗ органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по благо-

устройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории. Учитывая, что указанная деятельность может осуществляться на основе договора с органами местного самоуправления и с использованием средства местного бюджета, на практике в отдельных случаях между ТОСами и муниципалитетами возникает недопонимание, о какой именно хозяйственной деятельности и социально-бытовых потребностях идет речь в законе. Мы предлагаем более четко определить указанные понятия.

5. В соответствии с пунктом 4 части 8 статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ органы ТОС вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. Эффективность реализации данного правомочия может быть выше, если в законе будет закреплено право представителей ТОС, внесших проект МПА, участвовать в заседании представительного органа местного самоуправления, на котором он будет рассматриваться. Порядок такого участия, так же как и порядок внесения ТОСами правотворческих инициатив, может быть установлен соответствующим представительным органом.

Несмотря на отдельные проявления активности граждан, у большинства населения *отсутствует потребность в участии в осуществлении местного самоуправления*, как самостоятельной и под свою ответственность деятельности по решению вопросов местного значения. Считаем, что причиной тому являются старые представления о власти как элементе государства, которое научит, вылечит, обеспечит культурный досуг, предоставит жильё, благоустроит территорию и т. д. Большинство населения в глубинке живет ностальгическими воспоминаниями о советском государстве, которое решало все проблемы. Возможно, такая тенденция поддерживается постоянно растущими расходами государства на выравнивание уровня жизни городских и сельских поселений.

Проводимые опросы общественного мнения отмечают наличие у большинства населения республики патерналистского настроения. Доминирующее большинство респондентов настаивает на необходимости помощи государства всем гражданам, а не только социально-не-



защищенной группе. Кроме того, проводимые исследования выявили, что в ценностных ориентациях (в системе базовых ценностей) населения общественная деятельность и политика занимают последние места. На первом месте стоит семья, домашнее хозяйство, вторую строчку занимает работа, бизнес, учеба, далее — материальное положение.

К сожалению, на практике пока отсутствуют условия для повсеместного и частого использования на муниципальном уровне инструментов непосредственного народовластия. Во многих муниципальных образованиях единственной формой непосредственной демократии, реально используемой и ориентированной на всех дееспособных жителей соответствующих территорий, являются муниципальные выборы.

В связи с тем что местное самоуправление — наиболее близкая к народу власть, необходимо активизировать участие населения в муниципальном управлении, в выработке управленческих решений. Здесь главную роль должны играть сами муниципальные власти. Способы могут быть разнообразными: более активная реализация прямых форм участия населения, стимулирование некоммерческих организаций, обучение населения. Кроме того, нельзя забывать эффективное воздействие средств массовой информации. Только за счёт комплексных усилий можно выработать привычку у населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Конечно, этот процесс достаточно длительный по времени и затратный по ресурсам.

### *Обеспечение экономической самостоятельности муниципальных образований*

#### **Анализ компетенций органов местного самоуправления**

Функциональное назначение местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем главным образом малых групп и конкретных граждан. Это требует безусловного учета местных условий и возможностей, а также демократических процедур, обеспечивающих непосредственное осуществление гражданами права участвовать в управлении публичными делами и на этой основе способствующих повышению эффективности управления. Из этого исходил, надо полагать, Федеральный закон №131-ФЗ, когда устанавливал компетенцию органов местного самоуправления.



За 12 лет существования важнейшего для муниципальных образований закона (Федеральный закон №131-ФЗ) законодательство было дополнено новыми видами муниципальных образований, произошло значительное расширение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (*Табл. 26*).

В первоначальной редакции Федеральным законом №131-ФЗ за органами местного самоуправления были закреплены вопросы, которые определяли непосредственное решение вопросов местного значения. Это электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом, образование, здравоохранение, дороги, транспортные услуги, первичные меры пожарной безопасности, создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотеки, охрана местных объектов культурного наследия, физкультура, спорт, работа с молодежью и др. Но вскоре к этим вполне традиционным самоуправленческим вопросам прибавили много других, плохо соотносимых с идеей развития местного самоуправления.

Конечно, муниципальные органы управления не могут оставаться вне решения вопросов общегосударственного значения. Но исполнение государственных полномочий (в российских условиях они могут передаваться местному самоуправлению, как с федерального, так и с регионального уровня) не должно превращаться в обременительную повинность, препятствующую реализации муниципалитетами их основных обязательств перед населением.

Таблица 26

**Анализ количества полномочий органов местного самоуправления, закрепленных Федеральным законом №131-ФЗ**

Вид муниципального образования	Количество полномочий, закрепленных Федеральным законом №131-ФЗ	
	В первоначальной редакции	В редакции на 01.01.2015 (за исключением утративших силу)
Городское, сельское поселение	22	39 (34)
Муниципальный район	20	35 (32)
Городской округ	27	43 (38)
Внутригородской район		13

Федеральный закон №136-ФЗ закрепил за сельскими поселениями 13 полномочий, а также наделил субъекты Российской Федерации правом самостоятельно принимать решения о возложении дополнительных полномочий. Вместе с тем закон Республики Саха (Якутия) от 26 ноября 2015 года передал на исполнение сельских поселений 24 вопроса местного значения, тем самым восстановил статус, который был на момент принятия Федерального закона №136-ФЗ. Принятие такого решения было обусловлено следующим. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления 2003–2008 годах преследовала цель обеспечить равный доступ городского и сельского населения ко всем благам и услугам посредством установления равного объема полномочий по решению вопросов местного значения городским и сельским поселениям. В случае закрепления за сельским поселением ограниченного количества вопросов местного значения, наиболее важные вопросы (тепло-, газо-, электрообеспечение, жилищные, градостроительные, дорожное обеспечение и т. д.) будут решаться не местным руководством, а районным центром, нередко расположенным не в шаговой доступности от места проживания сельских жителей. То есть, с нашей точки зрения, произошел отход от первоначальной идеи Федерального закона №131-ФЗ, когда местная власть самостоятельно и под свою ответственность должна была решать на месте вопросы жизнеобеспечения.

С учетом действующей экономической основы местного самоуправления было признано, что сельские поселения не в состоянии обеспечивать наиболее затратные полномочия. Однако, передача решения этих вопросов на уровень муниципальных районов, существенно снизит ответственность органов местного самоуправления поселений. В условиях Республики Саха (Якутия) данный факт будет осложнен необходимостью приезда в районные центры каждый раз для решения того или иного вопроса, в том числе менее значительно. Это негативно отражается удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Низкая скорость Интернета сегодня не позволяет внедрить альтернативные способы управления, ускоряющие решение вопросов органами местного самоуправления муниципальными районами, повсеместно.

<sup>1</sup> В настоящее время 44% населения удовлетворены деятельностью органов местного самоуправления, более четверти населения — не удовлетворены.

### **Анализ экономической основы местного самоуправления**

Экономические преобразования в России остро поставили вопрос о создании эффективной и рациональной системы отношений, которая должна удовлетворить все стороны в разрешении вопроса перераспределения по уровням бюджетной системы денежных потоков и полномочий по решению вопросов местного значения.

К настоящему времени не удалось создать такого механизма межбюджетных отношений, который позволил бы сократить неравенство между отдельными территориями и муниципальными образованияами, обусловленное особенностями их социально-экономического развития. Исходя из этого, существует необходимость постоянного совершенствования межбюджетных отношений в условиях развития бюджетного федерализма, участником которого наравне с органами государственной власти выступает местное самоуправление.

Для осуществления всего множества полномочий, закрепленных действующим законодательством за органами местного самоуправления, местные бюджеты должны быть в первую очередь обеспечены достаточными средствами (*Табл. 27*).

Для определения достаточности финансового обеспечения муниципальных образований важна оценка их расходных обязательств по осуществлению собственных полномочий в соответствии с реальными финансовыми потребностями местных бюджетов на их реализацию. Обеспечение соответствия между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, остается в настоящее время одной из основополагающих задач.

Концепция сплошного развития, подразумевающая выравнивание уровня социально-экономического развития, прежде всего, за счет сохранения сформированной бюджетной сети и ставок в условиях обширной территории республики обуславливает низкую бюджетную обеспеченность поселений. Это ведет к чрезвычайно высокой зависимости от источников внешнего финансирования — финансовой помощи из государственного бюджета Республики Саха (Якутия), а также средств внебюджетных фондов Российской Федерации.

Объемы внешнего бюджетного финансирования, прежде всего за счет средств государственного бюджета Республики Саха (Якутия)

Таблица 27

**Бюджетная обеспеченность муниципальных образований**

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Муниципальные образования с прогнозируемыми доходами местных бюджетов (за текущий год):	445	34	48	361	2
менее 500 тыс. рублей	0	0	0	0	0
от 500 тыс. до 1 млн рублей	0	0	0	0	0
от 1 до 5 млн рублей	0	0	0	0	0
от 5 до 10 млн рублей	3	0	1	2	0
от 10 до 50 млн рублей	377	0	29	348	0
от 50 до 100 млн рублей	21	0	10	11	0
от 100 до 500 млн рублей	10	2	7	0	1
от 500 млн до 1 млрд рублей	10	9	1	0	0
от 1 до 5 млрд рублей	23	23	0	0	0
от 5 до 10 млрд рублей	0	0	0	0	0
более 10 млрд рублей	1	0	0	0	1
Муниципальные образования с прогнозируемыми собственными доходами (за исключением межбюджетных трансфертов и отчислений по дополнительным нормативам, устанавливаемым законами субъектов Российской Федерации):	445	34	48	361	2
менее 500 тыс. рублей	45	0	1	44	0
от 500 тыс. до 1 млн рублей	149	0	1	148	0
от 1 до 5 млн рублей	156	0	9	147	0
от 5 до 10 млн рублей	15	0	7	8	0
от 10 до 50 млн рублей	42	6	22	14	0
от 50 до 100 млн рублей	13	10	2	0	1
от 100 до 500 млн рублей	20	14	6	0	0
от 500 млн до 1 млрд рублей	2	2	0	0	0
от 1 до 5 млрд рублей	2	2	0	0	0
от 5 до 10 млрд рублей	1	0	0	0	1
более 10 млрд рублей	0	0	0	0	0

в виде государственной поддержки отраслей экономики и социальной сферы, различных субсидий и субвенций местным бюджетам имеют чрезвычайно высокую значимость для малочисленных поселений (с численностью до 1000 человек). Как правило, в таких поселениях объем внешних источников доходной части местных бюджетов составляет более чем 90%. Вместе с тем поселения, в которых высока зависимость от бюджетного финансирования, демонстрируют худшую экономическую динамику. Это позволяет сделать вывод о том, что бюджетное финансирование не является эффективным механизмом стимулирования экономики, оно идет в потребление домохозяйств, а не на инвестирование развития.

Стремление сохранить сложившийся территориальный каркас, формировавшийся в течение длительного исторического периода, закрепить население на селе путем улучшения качества социальной инфраструктуры без создания эффективных рабочих мест во внебюджетном секторе, приводят к воспроизводству бедности сельского населения. По итогам оценки социально-экономической динамики, были определены депрессивные поселения, большинство из которых относится к поселениям с малочисленным населением.

Доходная часть местных бюджетов большинства муниципальных образований составляет от 10 млн до 50 млн рублей. В то же время уровень собственных доходов местных бюджетов большинства муниципальных образований колеблется от 500 тысяч до 5 млн рублей. У большинства сельских поселений уровень дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности превышает 90%. Из 445 муниципальных образований только 6 относятся к самодостаточным — это муниципальные образования, на чьих территориях расположены крупные добывающие предприятия.

Местные налоги: налог на имущество физических лиц и земельный налог — наиболее сложны и затратны в плане администрирования. Формирование реестра муниципальной собственности и реестра плательщиков местных налогов сталкивается целым рядом проблем:

объектом налогообложения может быть только сформированный земельный участок, принятый к государственному кадастровому учету, что требует серьезных финансовых вложений;

существующими темпами, для полного обложения налогом на имущество физических лиц и земельным налогом потребуется несколько

десятков лет, что никак не соответствует требованиям законодательства и муниципальной реформы.

В настоящее время действует заявительный характер проведения технической инвентаризации имущества и оформления прав собственности. Принудительные меры, побуждающие к оформлению прав, отсутствуют. На сегодня отсутствует нормативно закреплённый механизм воздействия органов местного самоуправления на собственников и пользователей в понуждении их к проведению работ по межеванию земельных участков и постановке их на кадастровый учёт.

Тем не менее руководители муниципальных образований практически повсеместно проводят комплекс мероприятий по учёту налогоплательщиков, выявлению собственников имущества и земельных участков, работающих предприятий и предпринимателей, не оформивших имущественные права или не зарегистрировавшихся в установленном порядке, а также разъяснительную работу с физическими лицами, которые являются потенциальными плательщиками местных налогов. Необходимо хотя бы поощрять работу таких руководителей муниципальных образований.

Предлагаем продолжить и совершенствовать политику финансового поощрения муниципальных образований достигших наилучших результатов в сфере администрирования налогов, обеспечивших увеличение поступления доходов, наряду с увеличением налогового потенциала (привлечение инвестиций, развитие предпринимательства и т. д.).

Необходимо обратить внимание и на проблему выпадающих доходов, например, по земельному налогу с естественных монополий, а также с государства — это и земли оборонной безопасности, и земли лесного, водного фонда и т. д. и т. д. Огромные средства, которые могли бы попасть в местный бюджет. Сегодня эти земли выведены из налогооблагаемой базы муниципальных образований. Необходима законодательная инициатива или предложения в федеральные органы об установлении компенсаций по данным выпадающим доходам.

Следующей проблемой экономической самостоятельности муниципальных образований, особенно сельских поселений, является неэффективная занятость, то есть высокая зависимость трудоспособного населения от занятости в бюджетном секторе. Эта зависимость может негативно сказаться на устойчивости якутского села. Узость сфе-

ры приложения труда на селе, низкий уровень оплаты труда в отрасли «сельское хозяйство» и неразвитость неаграрных сфер занятости не обеспечивают сельскому населению социально приемлемый уровень дохода. Это порождает определенные риски.

Одним из способов преодоления данной ситуации является разработка и внедрение принципиально новых моделей социально-экономического развития сельских поселений, в том числе на основе принципов устойчивого развития, создания производственных кластеров и сопутствующей им инфраструктуры. Большие надежды по определению путей социально-экономического развития муниципальных образований возлагаем на документы стратегического развития, включая документы территориального планирования.

Очевидно, что в рамках действующего правового поля применение дифференцированного подхода ограничено особенностями межбюджетного регулирования. Как следствие, в случае закрепления за сельским поселением ограниченного количества вопросов местного значения, часть вопросов местного значения, решаемых муниципальным районом, особенно в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах, будут обратно переданы сельским поселениям на основе соглашений. Но при этом, у муниципальных районов и поселений возникнут дополнительные затраты (отчасти не предусмотренные в местных бюджетах), в том числе по регистрации и перерегистрации имущественного комплекса, который, согласно новым изменениям Федерального закона №131-ФЗ, сначала должен быть передан с одного уровня на другой в собственность, а затем обратно в управление на основе соглашения.

### **Кадровый потенциал местного самоуправления**

В Республике Саха (Якутия) действуют 431 представительных органов местного самоуправления: 34 районных советов депутатов, 48 советов депутатов городских округов, 2 представительных органа городских округов и 347 представительных органов в сельских поселениях. В 14 муниципальных образованиях, где проживает менее 100 человек, обладающих избирательным правом, полномочия представительного органа осуществляет сход граждан.

Представительные органы муниципальных образований формируются путем проведения прямых выборов и делегированием депутатов

городских и сельских поселений, входящих в муниципальный район, в представительный орган района.

На прямых выборах избираются депутаты 423 представительных органов. Наиболее разнообразными являются способы избрания представительных органов муниципальных районов: 4 избираются по смешанной системе, 7 — по смешанной системе, 15- по мажоритарной системе. Представительные органы поселений и городских округов избираются по мажоритарной системе.

Среди депутатских корпусов преобладают представительные органы с численностью от 7 до 9 депутатов (56% от общей численности представительных органов), а также с численностью от 15 до 19 депутатов (28% соответственно).

В состав депутатского корпуса входят 2543 женщины и 2347 мужчин. 3869 депутатов в возрасте от 35 до 65 лет. 57% имеет высшее образование. Вместе с тем экономическое и юридическое образование имеют 1092 человек.

В Республике Саха (Якутия), в соответствии с действующим законодательством и уставами муниципальных образований, должны избираться 445 глав муниципальных образований, из них 431 глав — на муниципальных выборах, 14 — на сходах граждан.

Республика Саха (Якутия) законодательно определила, что главы муниципальных районов, городских округов и городских поселений должны избираться на прямых выборах. В сельских поселениях, способ избрания главы (прямые выборы, избрание представительным органом из своего состава, из кандидатов, представленных конкурсными комиссиями), должен определяться уставами муниципальных образований. В настоящее время все сельские поселения сохранили действующий порядок избрания главы муниципального образования.

На 1 сентября 2015 года замещают должности глав муниципальных образований 431 человек, из которых в соответствии с действующим законодательством и уставами муниципальных образований, 86 совмещают должность главы местной администрации, 345 — одновременно председателя представительного органа и главы местной администрации.

382 человек из действующих глав муниципальных образований (88% от общего количества) мужчины. 200 человек в возрасте от 26 до 35 лет, 181 человек — в возрасте от 35 до 50 лет. 308 человек (71% соответственно) имеют высшее образование.



К прочим органам местного самоуправления можно отнести избирательные комиссии и контрольно-счетные органы (Табл. 28).

Деятельность органов местных администраций и иных органов местного самоуправления обеспечивают 3230 муниципальных служащих. Среди муниципальных служащих преобладают женщины, лица в возрасте от 31 до 50 лет, имеющие высшее образование (Табл. 29).

В целях достижения системной и планомерной реализации Плана мероприятий по реализации Концепции кадровой политики Республики Саха (Якутия) до 2020 года на 2013–2016 годы, утвержденной распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 04.07.2013 №549-РП, проводится организационная, консультационная и контрольная работа в исполнительных органах государственной власти Республики Саха (Якутия) и в органах местного самоуправления. Осуществляется разъяснительная работа среди населения и оказывается практическая помощь органам государственной власти Республики Саха (Якутия) и органам местного самоуправления по актуальным вопросам кадровой работы.

Согласно законодательству о государственной службе проводится работа по подготовке, переподготовке и повышению квалификации

Таблица 28

## Сведения о прочих органах местного самоуправления

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Контрольно-счетные органы муниципальных образований	39	34	3	0	2
полномочия контрольно-счетных органов переданы другим муниципальным образованиям	315		32	283	0
Избирательные комиссии муниципальных образований	444	34	48	360	2
полномочия избирательной комиссии муниципального образования переданы другим комиссиям	1			1	

государственных гражданских и муниципальных служащих Республики Саха (Якутия) (Табл. 30). Данная работа проводится в рамках реализации Государственной программы Республики Саха (Якутия) «Развитие кадрового потенциала Республики Саха (Якутия) на 2012–2019 годы», утвержденной Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 года №959.

Программой определены следующие 3 стратегические направления (подпрограммы): развитие государственной гражданской службы Республики Саха (Якутия), развитие муниципальной службы в Республике Саха (Якутия), формирование и развитие резерва управленче-

Таблица 29

**Качественный состав муниципальных служащих**

Показатели	Всего	В том числе		
		Муниципальные районы	Поселения	Городские округа
общее число согласно штатному расписанию	3230	980	2052	198
фактически работающие	3230	980	2052	198
по полу	3230	980	2052	198
мужчины	983	294	616	73
женщины	2247	686	1436	125
по возрасту	3230	846	2180	204
от 18 до 25 лет	43	2	38	3
от 26 до 35 лет	968	194	706	68
от 35 до 50 лет	2104	640	1336	128
от 51 до 65 лет	115	10	100	5
старше 65 лет	0	0	0	0
по образованию	3230	980	2052	198
высшее образование	2692	784	1744	164
без высшего образования	538	196	308	34

Таблица 30

**Подготовка муниципальных служащих Республики Саха (Якутия)  
за 2013–2015 годы**

	2013		2014		2015	
	ПП	ПК	ПП	ПК	ПП	ПК
Муниципальные служащие	83	864	90	876	10	217
Всего	947		966		227*	

ПП — профессиональная переподготовка (1 год)

ПК — повышение квалификации

\* — финансирование на обучение муниципальных служащих по ГП Развитие кадрового потенциала РС (Я) в 2015 г. отсутствовало

ских кадров РС (Я) (подготовка кадров для инновационной экономики Республики Саха (Якутия).

В целях реализации принципов открытости и доступности кадровой работы, стимулирования профессионализма, повышения ответственности, обеспечения должностного роста муниципальных служащих проводится организационная работа по внедрению «Стандарта антикоррупционного поведения муниципальных служащих в органах местного самоуправления Республики Саха (Якутия)», с обеспечением своевременной консультации и разъяснения по вопросам их внедрения в жизнь.

В последнее время ведется целенаправленная работа по формированию резерва управленческих кадров. Список резерва управленческих кадров постоянно обновляется, так на данное время обновлённый список на 2016–2018 годы резерва управленческих кадров Республики Саха (Якутия) составляет 382 человека, в том числе «Первая сотня» — 100 человек, действующий уровень — 144, перспективный уровень — 138. В первой сотне в резерве состоят 16 представителей муниципальных образований, в действующем резерве — 26 человек, в перспективном уровне резерва — 23 человека, таким образом всего из муниципальных органов — 65 (17% от общего количества).

В целях учета, развития и использования молодежного кадрового потенциала Республики Саха (Якутия) в рамках резерва управленческих кадров Республики Саха (Якутия) Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 03.11.2015 г. №768 утвержден Порядок формирования, развития и использования молодежного кадрового резерва Республики Саха (Якутия). Приоритетно в молодежный кадровый резерв

Республики Саха (Якутия) включаются молодые специалисты муниципальных образований.

По инициативе Главы Республики Саха (Якутия) в целях формирования резерва управленческих кадров и оценки потенциала молодых специалистов в Республике Саха (Якутия) проводится республиканская деловая игра «Молодежь-инновационно — стратегический ресурс развития Республики Саха (Якутия)» («МИНИСТР») уже 8-й раз. С 2009 в котором приняли участие свыше 800 молодых ученых, специалистов, а также одаренных студентов и учащихся, молодых, замещающих руководящие должности в органах местного самоуправления, исполнительных органах государственной власти Республики Саха (Якутия).

Ежегодно проводится республиканская деловая игра «Молодой фермер» в рамках реализации Государственной молодежной политики Республики Саха (Якутия) и стратегии развития малого и среднего предпринимательства Республики Саха (Якутия) на 2011–2020 годы.

Активисты игры включаются в состав участников республиканской деловой игры «МИНИСТР». Деловой игре «Молодой фермер» привлекаются студенты сельскохозяйственных образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования Республики Саха (Якутия), молодые специалисты муниципальных образований поселений, организаций сельского хозяйства, представители молодежных общественных организаций.

**Взаимоотношения с исполнительными органами  
государственной власти Республики Саха (Якутия)  
и обеспечение контроля деятельности  
муниципальных образований**

*Взаимоотношение органов местного самоуправления  
с органами государственной власти  
Республики Саха (Якутия)*

Взаимоотношение с исполнительными органами государственной власти Республики Саха (Якутия) и муниципальными образованиями осуществляется в рамках реализации Инвестиционной программы Республики Саха (Якутия), реализации государственных программ, осу-

ществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий.

С учетом ограниченных возможностей муниципальных образований выравнивание уровней социально-экономического развития муниципальных образований осуществляется за счет государственного бюджета Республики Саха (Якутия).

Например, за счет государственных инвестиций в 2014 году введено 38,9 тыс. кв. метров жилья для 415 семей, в том числе 22,4 тыс. кв. метров жилья для 239 молодых семей и молодых специалистов.

Завершено комплексное обустройство площадок компактной застройки в с. Рассолода Мегино-Кангаласского улуса. Построено многоквартирных домов социального использования с общей площадью 1,5 тыс. м<sup>2</sup>, при государственной поддержке введено 13,7 тыс. м<sup>2</sup> индивидуального жилья. Подключено 1104 частных дома к центральным источникам теплоснабжения. Введено 5 автоматизированных дизельных электростанций с мощностью 2,4 тыс. кВт, отремонтированы и реконструированы объекты сетевого хозяйства (трансформаторные подстанции и линии электропередач) в Западном и Центральном энергорайонах.

Развивалась инфраструктура сельских территорий: построены 28 котельных, введено 56,6 км локальных водопроводов, поставлены на кадастровый учет 176 муниципальных и 632 республиканских земельных участков, созданы и обновлены картографические материалы 21 поселения.

Одним из важных направлений развития сельских территорий является повышение транспортной доступности. Отремонтировано 147,6 км автодорог, осуществлены 1310 социально значимых рейсов по внутриулусным авиалиниям по 144 маршрутам, перевезено 9000 пассажиров по межулусным направлениям по спецтарифам. В навигацию по 12 субсидируемым линиям выполнено 423 рейса и перевезено 16960 пассажиров речным транспортом, приобретены 4 единицы вездеходной техники для арктических и труднодоступных населенных пунктов.

На реализацию государственных программ, входящих в блок «Эффективное государство», направлено 25,5 млрд рублей (107,7% к 2013 году), основная доля которых направлена на выполнение полномочий органов местного самоуправления и на обеспечение сбалансированности бюджетной системы (24 млрд рублей).

Совершенствование межбюджетных отношений в нашей республике производится в рамках реализации Концепции развития межбюджетных отношений в Республике Саха (Якутия) на 2014–2016 годы, утвержденной распоряжением Главы республики от 19 мая 2014 года №448-РГ.

В целях увеличения доходов муниципальных образований с 2006 года в местные бюджеты, сверх обязательно требуемых Бюджетным кодексом РФ, переданы нормативы отчислений по таким налогам, поступления по которым зависят от деятельности органов местного самоуправления: это налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых; налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами; налог на доходы физических лиц, уплачиваемый иностранными гражданами.

В целом, неравномерность налоговой базы на территориях муниципальных образований, не позволяет в полной мере обеспечить доходными источниками решение вопросов местного значения. Основным механизмом обеспечения их сбалансированности является выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Из 445 муниципальных образований, высокодотационными являются 366 муниципалитетов (82% от общего количества), доля дотаций в общем объеме доходов в которых превышает 50% и только в 9 местных бюджетах (2%) доля дотаций меньше 5%.

Поэтому в целях установления равных условий для всех жителей муниципальных образований, в республике приняты минимальные финансовые затраты для реализации вопросов местного значения, которые применяются в целях межбюджетного регулирования. Определение объемов затрат по каждому вопросу местного значения на одного жителя, потребовала проведения большой работы по их расчету. В этих целях были созданы рабочие группы с привлечением специалистов муниципальных образований. Необходимо отметить эффективность данной работы, при которой повышается заинтересованность муниципальных образований, их уровень знаний в области межбюджетных отношений, а также увеличивается приближенность нормативных расходов к реальным условиям. Ежегодно такие рабочие группы создаются для внесения изменений в принятые минимальные финансовые затраты, а также в методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Если раньше количество представителей муниципальных

образований составляло около 40 человек, то в этом году количество человек, изъявивших желание участвовать, составило 123 (рост в 3 раза).

Все вопросы совершенствования межбюджетных отношений рассматриваются на Координационном совете по совершенствованию межбюджетных отношений, который охватывает три вида власти: законодательную и исполнительную власть и глав муниципальных образований. Такая взаимосвязь органов государственной власти и местного самоуправления позволяет учитывать интересы всех сторон и при обсуждении вопроса позволяет найти верное решение.

### *Контроль и ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц*

Деятельность органов местного самоуправления контролируется органами, обладающими контрольно-надзорными полномочиями. Наиболее часто встречающейся формой контроля является контроль соблюдения бюджетного законодательства. В последние два года наблюдается рост количества добровольного сложения полномочий главами местного самоуправления, что обусловлено как ростом контрольной функции представительных органов муниципальных образований, а также усилением деятельности контрольно-надзорных органов.

С текущего года начали реализовать механизм ответственности органов местного самоуправления перед государством. Так, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) принял закон о роспуске представительного органа сельского поселения в связи с признанием факта судом не проведения длительное время правомочных заседаний.

## **Заключение**

Анализ проблем в организации местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) показывает, что для Якутии характерны те же проблемы, что и для Российской Федерации в целом.

Эффективность и целесообразность местного самоуправления для населения предполагает необходимость развития муниципальной демократии, более действенных условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержки инициатив

и самодеятельности граждан. В связи с этим важное значение имеет обеспечение подлинных гарантий прав и возможностей граждан на участие в самоуправлении, совершенствовании форм и методов организации местного самоуправления. Не менее важной проблемой является преодоление апатии и политической неграмотности граждан. Реализация потенциала местного самоуправления содержит реальные возможности формирования новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются политической и социальной устойчивостью.

Становление местного самоуправления в современной России является длительным и сложным процессом, который требует учета многих социальных, политических, экономических условий, степени готовности общественного сознания, темпов изменения менталитета российских граждан.

Недостаточно разработанными в концепции современной модели организации местного самоуправления в России является определение сущности природы местного самоуправления, как формы власти. С одной стороны, это общественная форма власти, с другой — ее решения являются обязательными для всех структур, расположенных на его территории. Современное самоуправление, как специфическая форма власти, имеет смешанную общественно-государственную природу.

Только целенаправленное объединение усилий всех ветвей власти позволит избежать дальнейшего накопления проблем, потери у населения доверия к местному самоуправлению как институту народовластия.



ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Современные вызовы и перспективы развития

Оформление обложки: *А. Ю. Бутенко*  
Компьютерная верстка: *А. П. Путилов*

Подписано в печать 26.10.2016. Формат 60 × 90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 19,5. Тираж 500 экз. Заказ № 229П

Отпечатано в ООО «Издательство «Проспект»  
119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, корп. 2