

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

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

Москва
Издательство «Проспект»
2015

УДК (042.3):352.075(470)

ББК 66.3(2Рос)12

Д 63

Д 63 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.

ISBN 978-5-98597-310-5

Предлагаемый вниманию читателей Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации состоит из двух частей — федеральной, в которой исследуется местное самоуправление как конституционная ценность, и региональной, в которой описывается развитие местного самоуправления в отдельных субъектах РФ. Первая часть подготовлена экспертами Высшей школы государственного управления РАНХиГС и основана на логике конституционных норм. Вторая часть подготовлена экспертами из филиалов/институтов РАНХиГС, содержит комплексную характеристику состояния местного самоуправления в отдельных российских регионах. Региональные доклады отобраны по результатам конкурса, проведенного в 2015 году.

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 федеральным и/или региональным 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):352.075(470)

ББК 66.3(2Рос)12

ISBN 978-5-98597-310-5

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2015
© Коллектив авторов, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Часть 1

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ» 4

Шугрина Е. С.

Понятие местного самоуправления как конституционной ценности 4

Петухов Р. В.

Территориальные пределы осуществления местного самоуправления 12

Петухов Р. В.

Местное самоуправление как форма народовластия 34

Маркварт Э.

Конституционные основы компетенции местного самоуправления 53

Шугрина Е. С.

Гарантии и судебная защита местного самоуправления 76

Часть 2

ДОКЛАДЫ О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 86

Коростелева М. В., Иванова Т. Б.

Доклад о состоянии местного самоуправления в Волгоградской области 86

Максимова Т. А.

Доклад о состоянии местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) 122

Самандина Л. В., Байков Н. М., Барбышева Т. М., Березутский Ю. В.,

Лукасевич Т. А., Поливаева О. Г.

Доклад о состоянии местного самоуправления в субъектах РФ Дальневосточного
федерального округа 146

Лаврентьев А. Р., Калянова Ю. Г.

Доклад о состоянии местного самоуправления в Нижегородской области 174

Ларичев А. А.

Доклад о состоянии местного самоуправления в Республике Карелия 207

Часть 1. Доклад о состоянии местного самоуправления в России «Местное самоуправление как конституционная ценность»

Понятие местного самоуправления как конституционной ценности

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

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления¹ под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. В ст. 1 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» местное самоуправление определялось как организация деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его национальных, этнических и иных особенностей на основе законодательства Российской Федерации.

Одним из ключевых для понимания местного самоуправления как конституционной ценности является Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П по «Курскому делу». В этом решении подчеркивалось, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения

¹ См.: Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

муниципального образования. Это в частности означает невозможность отказа от местного самоуправления (равно как и запрета, ликвидации местного самоуправления) поскольку местное самоуправление является одной из основ конституционного строя. Для изменения этой ситуации необходимо принимать новую конституцию (первая глава Конституции Российской Федерации не может быть изменена в силу прямого указания статьи 135 Конституции РФ).

В настоящее время понятие местного самоуправления можно раскрыть в следующих аспектах.

Во-первых. *Местное самоуправление связано с правом граждан*, местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами. Выше уже приводилось определение местного самоуправления, содержащееся в Европейской хартии местного самоуправления. Из определения видно, что местное самоуправление рассматривается именно как право и реальная способность органов местного самоуправления (любопытно, что если в Европейской Хартии местного самоуправления субъектом местного самоуправления называются органы местного самоуправления, то в соответствии с российским законодательством — население, граждане). В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Во-вторых. *Местное самоуправление — это деятельность граждан* по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ) определялось, что местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В-третьих. *Местное самоуправление — форма народовластия*, т. е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти.

В ч. 1, 2 ст. 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) указано, что местное самоуправление в Российской Федерации — *форма осуществления народом своей власти*, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В-четвертых. *Местное самоуправление* — одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали). В ст. 12 Конституции РФ указывается, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В особом мнении судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова по «Иркутскому делу» подчеркивается, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении — это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации — это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной полити-

ки, а в конечном итоге — в рамках единого конституционного пространства страны»¹.

В особом мнении судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря по вышеназванному «Иркутскому делу» констатируется, что статья 12 Конституции РФ, как бы признавая «негосударственные» начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества. Но это не может служить основанием для отрицания конституционной ценности осуществления посредством местного самоуправления функций государства на соответствующем территориальном уровне, что, однако, не предполагает лишение местного самоуправления — под предлогом его признания институтом государственности — собственных сущностных характеристик. В этом плане как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти — с другой. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и «негосударственных» (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной еще в Определении от 2 ноября 2000 года № 236-О.

О местном самоуправлении говорится в ст. 3, 12 Конституции РФ, которые в соответствии с ч. 1 ст. 16 Конституции РФ составляют основы конституционного строя Российской Федерации.

В-пятых. *Местное самоуправление — это институт организации и предоставления муниципальных услуг.* Муниципальными услугами называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых ор-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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».

ганы местного самоуправления несут определенную ответственность. При этом использование термина «муниципальные услуги» не означает, что их должны оказывать сами органы местного самоуправления. Но они отвечают за то, чтобы люди имели возможность получать их на территории муниципального образования. На этот аспект обращали внимание многие специалисты, однако четкую формулировку дал В.И. Васильев¹.

Таким образом, местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован.

Для чего важно четкое понимание этого термина? Например, судебная защита местного самоуправления как основы конституционного строя и местного самоуправления как права граждан будет осуществляться в судах разной юрисдикции — в первом случае следует говорить об обращении в Конституционный Суд РФ или рассмотрении уголовного дела (захват власти), во втором — об обращении в суд общей или арбитражной юрисдикции.

Многозначность понимания термина местное самоуправление имеет и иное следствие. Если рассматривать местное самоуправление как конституционное право граждан, то его правовое регулирование в соответствии со статьей 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации; если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов.

В решениях Конституционного Суда РФ в качестве объекта судебной защиты довольно активно используется не только термин местное самоуправление, но и право на местное самоуправление, право на его осуществление.

Так, по мнению Конституционного Суда РФ, хотя право граждан на осуществление местного самоуправления и не названо в числе прав и свобод человека и гражданина, содержащихся в главе 2 Конституции РФ, данное право является конституционным по смыслу ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. ст. 130–133 Конституции РФ и реализуется гражданами путем референдумов, выборов, иных форм прямого волеизъявления.

¹ См.: *Васильев В. И.* Муниципальное право России. М., 2008. С. 55.

Кроме того, в ст. 133 Конституции РФ речь идет о запрете на ограничение прав местного самоуправления. Таким образом, в самой Конституции РФ фактически предусмотрены комплексные права местного самоуправления.

Право на осуществление местного самоуправления представляет собой совокупность индивидуальных и коллективных прав, каждое из которых может выступать в качестве самостоятельного. Примерами таких индивидуальных и коллективных прав являются¹:

— организационная обособленность местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ);

— право граждан осуществлять местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления (ст. ст. 3, 32, 130 Конституции РФ);

— право граждан участвовать в референдуме, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ);

— право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ);

— право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131 Конституции РФ);

— право граждан самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ);

— право органов местного самоуправления на утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов (ст. 132 Конституции РФ);

— право органов местного самоуправления на осуществление охраны общественного порядка, решение иных вопросов местного значения (ст. 132 Конституции РФ);

— право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133 Конституции РФ);

¹ Более подробно об этом см.: *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 326–327; *Еремин А. Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в РФ: конституционные вопросы. Саратов, 2003. С. 60–62; *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. М., 2010. С. 27–30.

— право органов местного самоуправления на наделение отдельными государственными полномочиями с передачей материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ).

В некоторых статьях Конституции содержится указание на то, кто является субъектом осуществления соответствующего конституционного права. Так, в ст. 32 говорится о гражданах РФ как о носителях избирательных прав. Субъектом права самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления является население (ст. 131 Конституции РФ).

Вышеприведенный перечень имеет и еще одно практическое значение. В Европейский суд по правам человека можно обращаться в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В Конвенции нет такого права, как право на местное самоуправление, право на осуществление местного самоуправления или чего-то подобного. Но это не означает запрет обращаться в Европейский суд за защитой прав, которые связаны с местным самоуправлением; очень большое количество обращений связано с тем, что те или иные нарушения в сфере местного самоуправления рассматривают как «нарушение права на судебную защиту», «нарушение прав собственности» или «нарушение избирательных прав».

В своих решениях Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к вопросу о том, кто является субъектом местного самоуправления, правом на его осуществление. По мнению Суда, субъектами права на местное самоуправление, на его осуществление являются граждане, население, муниципальное образование¹; иными словами, Конституционный Суд комплексное право на местное самоуправление, на его осуществление рассматривает в основном как коллегиальное, осуществляемое коллективом жителей.

«Если право на участие в осуществлении местного самоуправления путем участия в референдуме, выборах, других формах прямого волеизъявления имеет в своей основе индивидуальный характер, то право на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципально-го образования, определения структуры органов местного самоуправ-

¹ См, напр.: Постановления Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 года № 15-П, от 16 октября 1997 года № 14-П, от 24 января 1997 года № 1-П, от 15 января 1998 года № 3-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П, от 2 апреля 2002 № 7-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П.

ления муниципального образования, может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе. В силу взаимосвязанных положений статей 72 (пункт «н» части 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации право на самостоятельное в рамках установленных Законом общих принципов организации местного самоуправления определение структуры органов местного самоуправления муниципального образования прямо отнесено к правосубъектности населения муниципального образования; как таковое это право может подлежать защите средствами конституционного правосудия прежде всего в связи с обращениями муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления»¹.

Вышеприведенный перечень имеет и еще одно практическое значение. В Европейский суд по правам человека можно обращаться в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В Конвенции нет такого права, как право на местное самоуправление, право на осуществление местного самоуправления или чего-то подобного. Но это не означает запрет обращаться в Европейский суд за защитой прав, которые связаны с местным самоуправлением; очень большое количество обращений связано с тем, что те или иные нарушения в сфере местного самоуправления рассматривают как «нарушение права на судебную защиту», «нарушение прав собственности» или «нарушение избирательных прав».

¹ Определения Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 №2004-О, от 29.09.2015 №2003-О, от 29.09.2015 №2002-О.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕДЕЛЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

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

Территория играет важнейшую роль в развитии местного самоуправления, во многом предопределяя структуру органов власти, особенности социально-экономического и хозяйственного развития муниципальных образований. В соответствии с Конституцией местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131). Изменение границ территорий, в рамках которых осуществляется самоуправление, допускается только с учетом мнения населения (ч. 2 ст. 131).

В рамках рассмотрения целого ряда дел¹ Конституционный суд Российской Федерации сформулировал ряд правовых позиций, разъясняющих содержание статьи 131 Конституции РФ. В обобщенном виде эта позиция была сформулирована «в деле Севашева»² и может быть сведена к следующему:

1. Территория, на которой осуществляется местное самоуправление, является, с одной стороны, *пространственным пределом муниципальной власти как публичной власти народа в Российской Фе-*

¹ См. напр: Постановления Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 №1-П, от 16.10.1997 №14-П, от 03.11.1997 №15-П, от 30.11.2000 №15-П и определения Конституционного Суда РФ от 13.07.2000 №195-О, от 10.07.2003 №289-О, от 03.04.2007 №171-О-П и др.

² Определение Конституционного Суда от 06.03.2008 №214-О-П «По жалобе гражданина Севашева А.В. на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

дерации, а с другой стороны, *территориальной сферой реализации права на осуществление местного самоуправления.*

2. *Необходимым условием* для изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, является *учет мнения населения* муниципального образования. Это требование является элементом конституционно-правового статуса местного самоуправления и одной из гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Следствием из него является:

во-первых, *невозможность отказа от самоуправления* в результате изменения территориальной организации местного самоуправления,

во-вторых, *универсальность учета мнения населения как необходимого условия любых муниципально-территориальных изменений* вне зависимости от их характера (сужения либо расширения пространственной сферы реализации права на местное самоуправление) и конкретного состава территорий, выступающих объектом изменений,

в-третьих, *ограниченность свободы усмотрения* законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления.

3. Конкретный *механизм волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации определяется законодателем*, который может установить как *единый*, так и *дифференцированный порядок учета мнения населения*, предусматривающий особенности объективно различных по своей социально-правовой природе и последствия изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. В любом случае, устанавливая порядок учета мнения местного сообщества, законодатель должен исходить из *необходимости обеспечения выявления достоверного мнения населения.*

4. Мнение населения может выявляться с помощью различных форм как *непосредственного*, так и *опосредованного* (через представительный орган власти) *волеизъявления граждан*. При этом *территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления населения* соответствующей территории. Например, Конституционный Суд считает, что при изменении границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум.

5. Изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, выступающей объектом территориальных изменений, должны предполагать *передачу от одного муниципального образования другому столь существенной части территории населенного пункта или поселения, которая имела бы для них жизненно важное значение* и, соответственно, отделение которой означало бы *фактическое изменение правового статуса населенного пункта или поселения*.

Другим вопросом, к которому Конституционный Суд неоднократно возвращался, является соотношение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальных основ местного самоуправления. В Постановлении от 03.11.1997 № 15-П Суд, основываясь на содержании абзацев второго пункта 1 статьи 1, части 1 статьи 12 и части 1 статьи 131 Конституции пришел к выводу, что перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций, но при этом они не обязательно должны быть привязаны к административно-территориальному делению. Эта позиция была развита в Определении от 10.07.2003 № 289-О, в котором Конституционный Суд обратил внимание на то, что, несмотря на наличие связи между вопросами территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, каждый из них имеет самостоятельное значение, обладает собственным юридическим содержанием и относится к различным сферам ведения — в первом случае к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а во втором — к исключительному ведению регионов.

Кроме того, Конституционный Суд однозначно указал в Определении от 15.05.2007 № 406-О-П, что правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления, а также не должно предполагать или допускать изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганиза-

ции территориального устройства государственной власти субъекта Российской Федерации и тем самым приводить к блокированию конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление.

Таким образом, статья 131 Конституции Российской Федерации и приведенные выше правовые позиции Конституционного Суда являются основой для определения территориальных пределов осуществления местного самоуправления и должны быть учтены и развиты в действующем законодательстве.

Общие принципы территориальной организации местного самоуправления в настоящее время закреплены в главе 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Согласно части 1 статьи 10 этого Закона местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Изменение границ муниципальных образований, а также их преобразование осуществляется законом субъекта РФ.

Правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления не является статичным. Федеральным законодателем неоднократно вносились поправки в главу 2 Федерального закона № 131-ФЗ, при этом многие из них являлись следствием анализа опыта правоприменения. Так, в 2008 г. после первых двух лет переходного периода реализации Федерального закона № 131-ФЗ был урегулирован порядок упразднения поселений (ст. 13.1) и порядок создания вновь образованных поселений на межселенных территориях (ст. 13.2)¹. Обе эти процедуры в первоначальном тексте Федерального закона № 131-ФЗ урегулированы не были, но на практике оказались востребованными. В частности, в 2014 г. и в первой половине 2015 г. в России было зафиксировано 20 случаев упразднения малочисленных поселений и 5 слу-

¹ Дополнения были внесены Федеральным законом от 25.12.2008 № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

чаев создания новых поселений на межселенных территориях¹. Другим примером нормы, включенной в Федеральный закон № 131-ФЗ что называется от практики, является часть 7.2 статьи 13, устанавливающая порядок изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения и изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения.

В настоящее время общей проблемой правового регулирования изменения территориальных пределов местного самоуправления является непоследовательность федерального законодателя в определении порядка учета мнения населения. Конституционный Суд в приведенной выше правовой позиции был предельно конкретен, указав, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления населения, в то время как в остальных случаях возможной является опосредованная форма, например, выражение мнения населения представительным органом местного самоуправления.

Несмотря на однозначность правовой позиции Конституционного Суда, статьи 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ отвечают ей только отчасти. Нормы, в которых форма учета мнения соотносится с влиянием, оказываемым соответствующим изменением территориальных пределов на интересы населения, как правило, входили еще в первоначальную редакцию Закона и в последствии не изменявшиеся. В этой связи предусмотренные ими процедуры четко делятся на два вида — предусматривающие непосредственную форму учета мнения населения (голосования и сход граждан) и предусматривающие опосредованную форму учета (выражение мнения представительным органом). К первому виду процедур относится, *в частности*, изменение границ, связанное с отнесением отдельного городского или сельского поселения из состава одного муниципального района в состав другого (ч. 2 ст. 12) и объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований (ч. 3 ст. 13). Примером второй процедуры является изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесение территорий отдельных

¹ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2015 г.). Подготовлены Минюстом России // По материалам сайта <http://minjust.ru/ru/activity/development>.

входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений (ч. 4 ст. 12), или объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований (ч. 4 ст. 13).

Нормы, включенные в состав статей 12 и 13 после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, в своей массе не учитывают сформулированную Конституционным Судом правовую позицию и, как правило, предусматривают опосредованную форму учета мнения населения (выражение мнения населения представительным органом) вне зависимости от масштабности изменений территориальных пределов местного самоуправления. К примеру, опосредованная форма учета мнения населения установлена для принятия решения об изменении границ поселения и муниципального района, влекущего отнесение поселков или сельских населенных пунктов из состава поселений к территории городского округа (ч. 2.1 ст. 12), а также для принятия решения об объединении поселения с городским округом (ч. 3.1 ст. 13). И если в первом случае масштабность изменения территориальных пределов местного самоуправления еще может быть предметом дискуссии, то во втором — факт прямого воздействия на интересы большинства жителей преобразуемого поселения вряд ли может быть кем-то убедительно оспорен.

Безусловным достижением федерального законодателя является закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ целого ряда разнообразных правовых инструментов, позволяющих правоприменителям с достаточной степенью гибкости развивать территориальные пределы осуществления местного самоуправления. Тем не менее обращает на себя внимание непоследовательность законодателя в правовом регулировании порядка учета мнения граждан как ключевой процедуры любого территориального преобразования. В частности, абсолютно не ясна логика и критерии выбора, которыми руководствуется законодатель при выборе между непосредственной или опосредованной формами волеизъявления. Поэтому первоочередной задачей в части совершенствования правового регулирования изменения территориальных пределов осуществления местного самоуправления должно стать нормативное закрепление предложенного Конституционным Судом деления изменений территориальных пределов осуществления

местного самоуправления на *значительные*, т. е. затрагивающие интересы большинства населения соответствующей территории и поэтому требующие непосредственного волеизъявления населения, и *незначительные*, учет мнения населения в отношении которых может быть осуществлен в опосредованной форме.

Для практики территориальной организации местного самоуправления наиболее значимым событием последних лет стало введение Федеральным законом № 136-ФЗ двух новых типов муниципальных образований — городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Организация местного самоуправления в городских округах по двухуровневому принципу не является обязательной. Согласно части 7.1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ решение об изменении статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением оформляется законом субъекта Российской Федерации и требует учета мнения населения соответствующего городского округа.

По состоянию на ноябрь 2015 г. практика преобразования городских округов в городские округа с внутригородским делением особого распространения не получила. Всего на данный момент соответствующую процедуру прошли только 3 городских округа: *Челябинска* (Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа»), *Махачкалы* (Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 № 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе») и *Самары* (Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области»).

На этапе обсуждения проекта Федерального закона № 136-ФЗ возможность введения в городских округах двухуровневой модели организации местного самоуправления рассматривалась многими экспертами в контексте других новелл Федерального закона № 136-ФЗ, прежде всего касающихся перераспределения предметов ведения и изменения подходов к порядку формирования органов местного самоуправления (о них подробнее будет сказано в соответствующих разделах настоящего доклада), и в этой связи оценивалась довольно негативно. Особые опасе-

ния вызывала потенциальная возможность ухода от прямых выборов в органы местного самоуправления общегородского уровня после перехода к двухуровневой модели организации местного самоуправления. Как показал последующий опыт, эти опасения были вполне обоснованными. Во всех трех случаях преобразования в городские округа с внутригородским делением (Челябинск, Махачкала и Самара) произошел переход к опосредованным формам замещения должности главы городского округа и формирования его представительного органа.

К примеру, согласно новому Уставу городского округа Челябинск (принят решением Челябинской городской Думы от 26.05.2015 №9/2) городская Дума теперь формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов по семь человек от каждого представительного органа внутригородского района в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. А глава города Челябинска в свою очередь избирается на пять лет Челябинской городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет Администрацию города Челябинска. При этом с ноября 2014 года и до момента принятия в мае 2015 года нового Устава глава города Челябинска также избирался депутатами Городской Думы, но из своего состава и исполнял полномочия его председателя.

Практика отказа от непосредственного формирования гражданами органов местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, безусловно, вызывает серьезные сомнения с точки зрения ее соответствия требованиям действующей Конституции, однако прямого отношения к территориальным пределам местного самоуправления она не имеет и будет подробно рассмотрена в следующем разделе настоящего Доклада. Тем не менее и в рамках данного раздела есть как минимум две проблемы, требующие особо внимательного анализа, в том числе на предмет их соответствия конституционным основам территориальной организации местного самоуправления.

Прежде всего необходимо ответить на вопрос о возможности, с точки зрения Конституции, местного самоуправления на субпоселенческом уровне. Для ответа на этот вопрос необходимо вернуться к части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, из которой следует, что императивным для местного самоуправления является

уровень городских и сельских поселений. Возможность осуществления местного самоуправления в границах иных территорий Конституцией не исключается, что оставляет за законодателем право самостоятельно определить соответствующие территории, учитывая при этом исторические и иные местные традиции. В свое время, исходя из этого допущения, в Федеральном законе № 131-ФЗ была закреплена двухуровневая модель муниципальной организации, включающая, с одной стороны, городские и сельские поселения как естественный уровень местного самоуправления, на котором должны решаться вопросы местного значения непосредственно в интересах населения, а с другой стороны, муниципальные районы как искусственное публично-территориальное образование надпоселенческого уровня, органы власти которого должны решать вопросы местного значения межмуниципального характера.

Итак, федеральный законодатель имеет определенную свободу усмотрения в определении иных, нежели городские и сельские поселения, территорий для осуществления местного самоуправления. Учреждаемые им публично-территориальные образования будут носить искусственный и вторичный по отношению к поселениям характер, что, однако, не является основанием, чтобы считать их неконституционными. Из этого следует, что по аналогии с муниципальными районами в городских округах с исторически сложившимся делением на самостоятельные и пространственно обособленные внутригородские территории местное самоуправление может осуществляться на субпоселенческом уровне. В границах такого внутригородского района должно решаться относительно небольшое количество задач, с одной стороны, органично связанных с особенностями соответствующей территории и обусловленных специфическими потребностями проживающих на ней людей, а с другой стороны, не нарушающих единства городского хозяйства городского округа. Следует отметить, что именно по такому пути пошел федеральный законодатель, закрепив за внутригородскими районами перечень из 13 вопросов местного значения (ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ) и установив приоритет сохранения единства городского хозяйства при определении источников доходов местных бюджетов внутригородских районов (ч. 2 ст. 16.2). Учитывая изложенное, можно сделать, как представляется, обоснованный вывод о том, что сама по себе правовая конструк-

ция городского округа с внутригородским делением не противоречит ни Конституции, ни перечисленным выше правовым позициям Конституционного Суда и при определенных условиях может быть эффективно использована для организации местного самоуправления в средних и крупных городах России.

Вторым моментом, требующим внимательного анализа с конституционной точки зрения в рамках территориальной организации местного самоуправления является вопрос о достаточности гарантий должного учета мнения населения при принятии решения о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением.

Порядок принятия решения о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением закреплен в части 7.1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающей необходимость учета мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации. На данный момент законы, определяющие порядок учета мнения населения по вопросу преобразования городского округа в городской округ с внутригородским делением, приняты в 11 субъектах Российской Федерации. В разных регионах предусматриваются следующие формы выявления мнения населения:

- публичные слушания (Республика Дагестан, Ульяновская область, Челябинская область);
- решение представительного органа (Ставропольский край, Астраханская область, Псковская область);
- решение представительного органа, принятого по результатам публичных слушаний (Республика Татарстан, Ростовская область);
- учет мнения населения в соответствии с уставом преобразуемого городского округа и законом субъекта Российской Федерации (Республика Бурятия и Красноярский Край);
- мнение населения может выявляться одним из следующих способов по выбору главы региона: 1) народные слушания; 2) публичные консультации; 3) социологические исследования (Саратовская область).

Переход к двухуровневой модели организации местного самоуправления в городском округе вряд ли может быть квалифицирован как незначительное изменение территориальных пределов местно-

го самоуправления не затрагивающее интересы большинства жителей преобразуемого муниципального образования. Соответственно, согласие на переход к ней должно быть получено в форме голосования по вопросам преобразования муниципального образования, проводимого в порядке, определенном статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако ни в одном из 11 ныне принятых региональных законов такая форма выявления мнения населения не предусмотрена. Более того, в целом ряда случаев закреплены процедуры, формально хоть и относящиеся к непосредственным формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления, но при этом не предполагающие в качестве своего результата принятия решений, обязательных для исполнения властями.

Как представляется, преобразование городского округа в городской округ с внутригородским делением, основанное на каких-то иных процедурах учета мнения населения, кроме непосредственного волеизъявления граждан, вступает в противоречие с конституционными требованиями к процессу изменения территориальных пределов местного самоуправления, сформулированными в своей правовой позиции Конституционным Судом. Более того, в данном случае недопустимым является и само делегирование субъектам Российской Федерации полномочий по определению порядка учета мнения населения по вопросу о наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением, т.к. в данном случае отсутствует диспозитивность в регулируемых общественных отношениях, т.е. выбор из нескольких равновозможных вариантов регулирования. Как и в других случаях изменения территориальных пределов осуществления местного самоуправления, порядок учета мнения граждан должен быть определен императивной нормой Федерального закона № 131-ФЗ. Передав эту обязанность на региональный уровень, федеральный законодатель тем самым снизил уровень конституционно-правовой гарантированности местного самоуправления.

Завершая рассмотрение практики создания городских округов с внутригородским делением, следует отметить, что в ближайшее время вряд ли можно ожидать резкого увеличения их количества. Причины для этого несколько, но основными из них являются:

во-первых, недостаточная законодательная урегулированность особенностей осуществления местного самоуправления в город-

ском округе с внутригородским делением, прежде всего в части разграничения между общегородским уровнем и внутригородскими районами полномочий, финансов и имущества;

во-вторых, крайне сложная процедура трансформации одноуровневой системы органов власти и управления «классическим» городским округом в двухуровневую систему, длившаяся, например, в Челябинске более одного года;

в-третьих, с принятием Федерального закона 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 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появились альтернативные возможности переустройства порядка управления муниципальными образованиями, не требующие изменения территориальных пределов осуществления местного самоуправления.

Характеристика территориальных основ местного самоуправления невозможна без анализа практик укрупнения муниципальных образований и формирования на основе муниципальных районов городских округов.

На протяжении нескольких последних лет в Российской Федерации наблюдалось значительное сокращение числа муниципальных образований, прежде всего сельских поселений. Пик данного процесса пришелся на 2010 год, когда, по данным Росстата, было «сокращено» более 600 муниципальных образований, в частности 595 сельских поселений¹. Необходимость пересмотра территориальной организации местного самоуправления была обусловлена желанием региональных властей оптимизировать количество муниципальных образований в целях повышения эффективности муниципального управления и сокращения административных расходов. Несмотря на то что результаты таких преобразований были неоднозначными, в кампанию по укрупнению поселений включилось довольно большое количество субъектов Российской Федерации. В результате, по состоянию на 1 января 2015 г. количество муниципальных образований, напри-

¹ См. статистические бюллетени Росстата «Формирование местного самоуправления в РФ». Доступ: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.

мер, по сравнению с 2008 г., сократилось на 1228 единиц (*Рис. 1*)¹. При этом основная масса сокращений пришлась на сельские поселения, которых в 2008 г. было 19 861 единиц, а к началу 2015 г. стало 18 654, т. е. на 1207 муниципалитетов меньше.

Как видно из приведенной диаграммы, динамика сокращения количества муниципальных образований начиная с 2008 г. по 2014 г. являлась устойчивым трендом. Порядка 50% всех сокращений пришлось на период между 1 января 2010 г. и 1 января 2011 г. В начале 2015 г. статистические наблюдения впервые за последние 6 лет зафиксировали увеличение количества муниципальных образований, что не было связано с кардинальным изменением наблюдавшейся до этого тенденции, а обостряется фактом воссоединения Российской Федерацией с Республикой Крым и городом Севастополем. В первом из этих регионов было образовано 279 муниципальных образований (в том числе 11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских и 250 сельских поселений), а во втором, получившем при вхождении в состав России статус города федерального значения, 10 внутригородских муниципальных образований.

Согласно данным Минюста России², без учета изменений, связанных с Республикой Крым и Севастополем, в Российской Федерации в течение 2014 г. было осуществлено 156 случаев преобразования

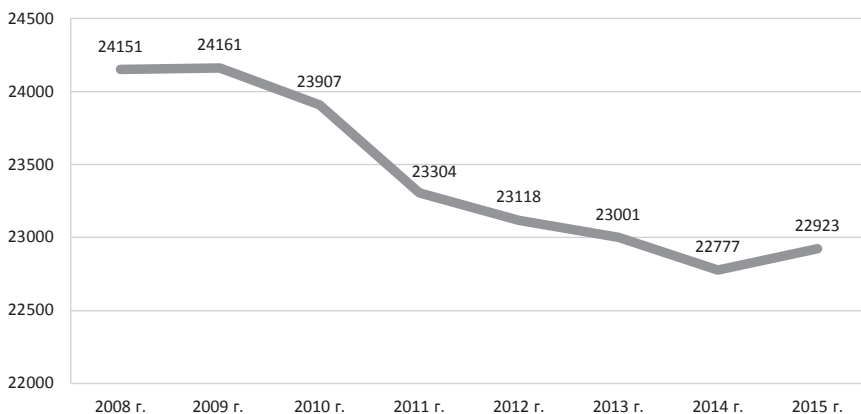


Рис. 1. Количество муниципальных образований по годам

¹ См. указанные статистические бюллетени Росстата.

² См.: <http://minjust.ru/ru/activity/development>.

муниципальных образований, из которых 118 являлись объединениями муниципальных образований. Практика объединения поселений локализована в основном в регионах Центрального федерального округа (Воронежская, Рязанская, Тульская области), Северо-Западного федерального округа (Архангельская и Новгородская области) и Приволжского федерального округа (Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Кировская область). Также в 2014–2015 гг. активизировалась практика создания на основе объединяемых поселений новых городских округов. По данным Минюста России, в результате таких преобразований были созданы:

- Ангарский городской округ в Иркутской области,
- Гвардейский и Озерский городские округа в Калининградской области,
- Среднеканский и Ягоднинский городские округа в Магаданской области,
- городской округ Озеры в Московской области,
- Сокольский городской округ в Нижегородской области,
- Кувандыкский, Соль-Илецкий и Ясенский городские округа в Оренбургской области.

Кроме того, в Московской области произведены объединения городских округов Подольска, Климовска и поселений Подольского муниципального района, а в Тульской области — объединение городского округа Тулы с поселениями прилегающего Ленинского района.

Как известно, Федеральным законом № 131-ФЗ возможность преобразования муниципального района в состав городского округа не предусмотрена, что, как представляется, является следствием разной правовой природы этих муниципальных образований. Так, если исходить из ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, то муниципальный район является искусственным формированием, объединяющим в своих границах несколько муниципальных образований поселенческого уровня и обеспечивающим решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, тогда как городской округ является городским поселением, в силу своих специфических особенностей (как минимум наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры) имеющим возможность решать вопросы местного значения как поселенческого, так и межпоселенческого характера. Следовательно, муниципальный район как искусственное

образование, не имеющее ни своей территории, ни своего населения, не может быть преобразовано в городское поселение, наделенное правовым статусом городского округа.

Из приведенных выше данных Минюста тем не менее следует, что отсутствие в законодательстве прямого дозволения на преобразование муниципальных районов в городские округа не останавливает региональные власти от осуществления на практике соответствующих территориальных преобразований. Для обеспечения формального следования нормам Федерального закона № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации используются разнообразные схемы, результатом которых становится, с одной стороны, упразднение некоторого количества поселений и ранее объединявшего их муниципального района, а с другой стороны, появление нового городского округа.

В качестве примера двух разных подходов к решению этой задачи можно привести Закон Магаданской области от 24.04.2015 № 1888-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований «поселок Ягодное», «поселок Бурхала», «поселок Дебин», «поселок Синегорье», «поселок Оротукан» путем их объединения с наделением статусом городского округа» и Закон Московской области от 18.03.2015 № 30/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Озерского муниципального района». В случае с Ягоднинским городским округом Магаданской области задача решается путем объединения нескольких поселений в одно вновь образованное муниципальное образование с одновременным наделением его статусом городского округа. В Московской области пошли несколько по иному пути, объединив территорию городского поселения Озера с двумя сельскими поселениями без изменения границ территории Озерского муниципального района. Согласно областному Закону в результате этого преобразования поселения утратили статус муниципальных образований, а в составе Озерского муниципального района остался один город и территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, что рассматривается как основание для наделения городского поселения, образованного путем вышеуказанного изменения состава территории Озерского муниципального района, статусом городского округа.

Анализируя укрупнение поселений как отдельный, самостоятельный процесс и как составную часть многоэтапной процедуры созда-

ния на основе муниципального района городского округа, следует отметить территориальные пределы осуществления местного самоуправления, которые не являются статичными и должны изменяться по мере развития соответствующих муниципальных образований. Поэтому нельзя априори считать любое объединение поселений угрозой для местного самоуправления. На практике возникает множество ситуаций, когда укрупнение является единственным шансом на спасение соответствующих территорий от вымирания и обезлюживания или способом активизации муниципального развития. Поэтому говорить о данных практиках в категориях обоснованности / необоснованности возможно только в случае рассмотрения конкретных примеров объединения муниципальных образований, позволяющих оценить всю ситуацию в целом. Тем не менее возможным и нужным представляется анализ с точки зрения соответствия конституционным положениям о территориальных пределах осуществления местного самоуправления не фактических причин объединения двух и более поселений, а законодательно-определенной процедуры данного преобразования.

В данном случае обращает на себя внимание факт принципиального расхождения между первоначальной редакцией части 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривавшей в качестве необходимого условия объединение двух и более поселений, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований, получение согласия каждого из поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, и действующей редакцией данной нормы¹, предполагающей достаточным для данного преобразования согласие населения, выраженное представительным органом каждого из объединяемых поселений. Как представляется, в данном случае именно законодательно оформленный отказ от непосредственной формы выявления мнения граждан относительно изменения территориальных пределов местного самоуправления и ее замена опосредованной формой стали причиной распространения массовой практики объединения поселений в целях их укрупнения. Более того, отказ от непосредственной формы учета мнения населения при объединении поселений, как пред-

¹ Первоначальная редакция части 3 статьи 13 была изменена Федеральным законом от 27.12.2009 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»

ставляется, идет в разрез с неоднократно уже упоминавшийся правовой позицией Конституционного Суда, т. к. соответствующие преобразования, очевидно, затрагивают интересы большинства населения объединяемых муниципальных образований.

В свою очередь, анализируя практику наделения статусом городского округа поселений, образовавшихся посредством объединения всех входящих в муниципальный район поселений, следует отметить, что она основана на эксплуатации пробелов в действующем правовом регулировании, но тем не менее имеет под собой определенную законодательную базу. В частности, не вызывает сомнения тот факт, что Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает как процедуру объединения двух и более поселений (ч. 3 ст. 13), так и возможность наделения городского поселения статусом городского округа (ч. 7 ст. 13). Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает процедуры ликвидации муниципальных районов, однако, как показывает практика, сама по себе эта кауза не является достаточным препятствием для образования городского округа на базе объединившихся поселений.

Между тем при изменении территориальных пределов осуществления местного самоуправления важным является не только наличие законодательной возможности осуществить то или иное преобразование, но и соответствие требованиям, предъявляемым статьями 10 и 11 Федерального закона № 131-ФЗ к территории и границам образующихся муниципальных образований.

Так, для городского поселения п. 5 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что в состав его территории могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями). Согласно п. 6 ч. 1 ст. 11 в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый). Кроме того, согласно п. 15 ч. 1 ст. 11 Федераль-

ного закона № 131-ФЗ границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

Следовательно, для квалификации результатов того или иного объединения нескольких поселений, как законного, так и незаконного, ключевую роль будет играть соответствие территории вновь образованного поселения вышеуказанным требованиям статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ. В случае с наделением городского поселения статусом городского округа ситуация будет аналогичной. В соответствии с ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ для того, чтобы претендовать на статус городского округа, городское поселение должно иметь сложившуюся социальную, транспортную и иную инфраструктуру, позволяющую органам местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения городского округа и осуществлять переданные отдельные государственные полномочия. Кроме того, Закон требует, чтобы перспективы развития преобразуемого в городской округ городского поселения были подтверждены его генеральным планом (абз. второй ч. 2 ст. 11).

Таким образом, вопрос о законности рассмотренных практик укрепления поселений за счет их объединения и фактического преобразования муниципальных районов в городские округа может быть рассмотрен в двух плоскостях, во-первых, на предмет соответствия данных преобразований процедурным требованиям статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а во-вторых, с точки зрения соответствия территорий, получившихся в результате преобразований муниципальных образований, материальным требованиям статей 11 и 12 Федерального закона № 131-ФЗ.

Завершая настоящий раздел нельзя не коснуться принятого в самом конце 2015 года Постановления Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 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» (далее — Постановление № 30-П или постановление по «Иркутском делу»). Несмотря на то что предметом рассмотрения в данном деле были нормы Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующие порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, а также определяющие порядок избрания и место в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований, Конституционный Суд сформулировал в этом Постановлении ряд тезисов, самым непосредственным образом касающихся территориальной организации местного самоуправления.

Во-первых, из Постановления следует, что закрепленная в Федеральном законе № 131-ФЗ модель территориальной организации местного самоуправления и разграничение муниципальных образований по видам обусловлены наличием двух неодинаковых по своей правовой природе территориальных уровней публичной власти. Наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами являются городские и сельские поселения, создаваемые с учетом естественного расселения людей, и конституционно предназначенные для непосредственного решения вопросов местного значения, что, однако, не исключает возможности осуществления ими в определенных случаях отдельных государственных полномочий. Публично-территориальными образованиями «более высокого территориального уровня» являются муниципальные районы, изначально предназначенные как для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, так и для осуществления отдельных государственных полномочий.

Из указанного выше можно сделать вывод о том, что Конституционный Суд в качестве основного критерия для различения видов муниципальных образований использует их изначальную ориентированность на осуществление отдельных государственных полномочий. Исходя из этой позиции, Суд делает ключевой вывод о необходимости учета и согласования местных и государственных интересов применительно к территориям (уровням), на которых, наряду с решением вопросов местного значения, реализуются публичные задачи, значимые с точки зрения государства в целом или отдельного субъекта РФ.

Во-вторых, истолковав абзац шестой части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющий городской округ как городское поселение, одновременно осуществляющее вопросы местного значения

и поселения, и муниципального района, Конституционный Суд пришел к довольно нетривиальному выводу о том, что городской округ по своей природе не может отождествляться с городским поселением. Это следует, по мнению Суда, из особой правовой природы городского округа, обусловленной специальными требованиями Федерального закона № 131-ФЗ к их инфраструктурному обеспечению и особой ролью, которую эти территориальные образования играют в комплексном социально-экономическом развитии соответствующих субъектов Российской Федерации.

В-третьих, в Постановлении № 30-П объяснены мотивы федерального законодателя, закрепившего в Федеральном законе № 131-ФЗ два новых вида муниципальных образований — городской округ с внутригородским делением и входящие в его состав внутригородские районы. Конституционный Суд полагает, что необходимость децентрализации муниципального управления в городских округах может быть обусловлена целым рядом объективных факторов, непосредственно влияющих на осуществление местного самоуправления. К таким факторам, в частности, относится включение в состав городского округа территорий населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, объединение с ним прилегающих муниципальных образований в рамках процессов социально-экономической интеграции, исторические и иные местные традиции, характеризующие его внутреннюю территориальную организацию, включая деление на районы. Закрепляя городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы, федеральный законодатель, по мнению Конституционного Суда, с одной стороны, дополнительно гарантировал гражданам возможность непосредственного участия, при сохранении единства городского хозяйства, в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросов местного значения, а с другой стороны, создал механизм осуществления публичной власти на уровне городского округа с внутригородским делением, который позволял бы наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей.

Наконец, увязывая воедино приведенные выше тезисы, Конституционный Суд пришел к выводу, что муниципальные районы и городские округа по своей правовой природе являются одновременно и территориальными объединениями граждан, совместно реализующими

право на местное самоуправление, и публично-территориальными единицами, интегрированными в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которых призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, — прежде всего исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом РФ.

Таким образом, из буквального прочтения Проставления Конституционного Суда по «Иркутскому делу» следует, что в силу особенностей правового регулирования и сложившейся практики исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов значительного объема государственных полномочий, данные территориальные образования¹ приобрели специальный полумуниципальный — полугосударственный статус. Этим фактом, по мнению Конституционного Суда, объясняется осуществленное Федеральным законом № 136-ФЗ расширение возможностей органов государственной власти субъектов РФ по определению организационных механизмов формирования и осуществления публичной власти в муниципальных районах и городских округах, о котором подробнее будет сказано в следующем разделе. Приняв такое решение, Конституционный Суд фактически зафиксировал и признал утрату муниципальными районами и городскими округами значительной части своей самостоятельности вследствие многократного увеличения количества переданных на их уровень для исполнения отдельных государственных полномочий. Тем не менее сейчас уверенно говорить о том, какое влияние окажет это Постановление на российское законодательство и муниципальную практику местного самоуправления, практически невозможно. Наиболее вероятным следующим шагом представляется активизация давно ведущейся как в научно-экспертных кругах, так и среди практиков дискуссии о необходимости отказа в том или ином виде от унифицированной двухуровневой системы организации местного самоуправления. Первые аккорды нового акта этой дискуссии уже сделаны — судья Конституционного Суда А.Н. Кокотов в своем осо-

¹ Примечательно, что в рассматриваемом Постановлении Конституционный Суд в определенный момент перестает определять муниципальный район и городской округ в качестве термина «муниципальное образование», заменяя его на термин «территориальное образование», имеющим гораздо менее очевидное содержание.

бом мнению по «Иркутскому» делу прямо пишет, что, «может быть, вместо того чтобы снимать жесткие барьеры на границе между государством и местным самоуправлением (что, безусловно, важно) за счет искажения конституционного права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, следует подумать над возможностью перехода к поселенческой модели местного самоуправления, при которой крупные города и административные районы станут основой для низового территориального уровня децентрализованного государственного управления?». Естественно, что после этого предложения следует оговорка о необходимости не спешить с ответом на этот вопрос, но сама по себе постановка такого вопроса в официальном особом мнении судьи Конституционного Суда является фактом крайне красноречивым.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

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

Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 130 предусматривает возможность осуществления гражданами местного самоуправления как непосредственно — путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, так и опосредованно — через выборные и другие органы местного самоуправления. Эта двойственность является отличительной особенностью местного самоуправления как наиболее близкого к населению уровня публичной власти и получает свое дальнейшее развитие в действующем законодательстве. Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление является одной из форм осуществления народом своей власти, призванной обеспечить в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. В теории оба способа осуществления населением местного самоуправления (непосредственный и опосредованный) взаимодополняют друг друга, и в их гармоничном сочетании достигается особая эффективность в решении вопросов местного значения, присущая этой форме публичной политической власти.

Тем не менее, с точки зрения законодательного регулирования и практики правоприменения, непосредственное и опосредованное осу-

шествление населением местного самоуправления имеют существенные особенности, что дает основания для их раздельного рассмотрения и анализа. В настоящем разделе доклада, так же как и в Федеральном законе № 131-ФЗ, сначала будут рассмотрены формы непосредственного народовластия, а затем — система органов местного самоуправления.

Формы муниципальной демократии

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления регулируется в пятой главе Федерального закона № 131-ФЗ одновременно с порядком участия населения в осуществлении местного самоуправления. Несмотря на схожие названия, эти две группы форм муниципальной демократии имеют принципиальные отличия. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления является прямым следствием ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, предусматривающей, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Принимаемые по их средствам решения обладают наивысшей юридической силой среди всех остальных муниципальных правовых актов и являются обязательными для исполнения органами местного самоуправления. В свою очередь формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как правило, являются консультативными, т. е. используются как дополнительные по отношению к деятельности органов местного самоуправления; принимаемые населением решения не носят обязательного характера.

Из 13 форм муниципальной демократии, закрепленных в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ, к числу непосредственных форм осуществления населением местного самоуправления относятся местный референдум (ст. 22), муниципальные выборы (ст. 23), голосование по отзыву и голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования (ст. 24), а также сходы граждан (ст. 25 и 25.1). Остальные статьи рассматриваемой главы Федерального закона № 131-ФЗ посвящены участию населения в осуществлении местного самоуправления, которое может осуществляться в форме публичных слушаний (ст. 28), собраний граждан (ст. 29), конференций граждан (ст. 30), опросов граждан (ст. 31), обращений граждан в органы местного самоуправления (ст. 32) и в других формах.

Несмотря на то что для развития местного самоуправления важными и значимыми являются любые формы вовлеченности жителей в решение вопросов местного значения, фиксация указанного выше различия имеет большое значение, т. к. из него следует невозможность подмены непосредственного осуществления населением местного самоуправления какой-либо из форм участия граждан в его осуществлении. Это возникает, например, при замене голосования по вопросу преобразования муниципального образования на процедуру публичных слушаний и опрос граждан, что сейчас активно практикуется региональными законодателями при регулировании порядка наделения городского округа статусом городского округа с внутригородским делением — форма принятия населением решения подменяется формой, когда население высказывает свое пожелание.

Тем не менее следует еще раз повторить, что самоорганизация и заинтересованное участие граждан в любой законной форме являются безусловным благом и минимально необходимым условием эффективного местного самоуправления, вносящим значительный, в том числе и экономический вклад в развитие муниципальных образований. Например, в Германии суммарный экономический вклад жителей в оказание социальных услуг составляет порядка 75 млрд евро, а в Великобритании он доходит до 150 млрд евро.

Посчитать вклад российских граждан, вовлеченных в различные формы участия в самоуправлении, сейчас довольно сложно. Однако в этом году впервые за долгий период времени были опубликованы официальные количественные данные о различных формах участия населения в местном самоуправлении. Согласно информации Минюста России в течение 2014 года было проведено 792 местных референдума, 4,9 тыс. опросов, 1,9 тыс. конференций граждан, 66 тыс. публичных слушаний и 83 тыс. собраний жителей, приняты к рассмотрению 172 правотворческие инициативы граждан. В 4,6 тыс. муниципальных образований действовало более 21 тыс. органов территориального общественного самоуправления, из которых 2209 были зарегистрированы в качестве юридических лиц¹. К сожалению, не имея возможности сравнить с данными за предыдущие годы, трудно делать выводы

¹ Подробнее см. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2015 г.). Подготовлены Минюстом России // По материалам сайта <http://minjust.ru/ru/activity/development>.

о динамике распространения тех или иных форм участия населения. Тем не менее из информации Минюста России как минимум следует вывод о том, что практика непосредственного осуществления местного самоуправления в современной России имеет определенное распространение и не сведена к единичным случаям.

Является ли участие населения на сегодняшний день достаточно активным для того, чтобы говорить о его заметной роли в решении вопросов местного значения? Ответ на этот вопрос будет скорее отрицательным. По крайней мере 51 из 75 проанкетированных Общероссийским Конгрессом муниципальных образований в конце 2014 года советов муниципальных образований субъектов РФ оценил уровень участия населения в осуществлении местного самоуправления как «скорее низкий»¹. При этом, по мнению советов, наиболее востребованными в прошлом году были такие формы участия, как *обращения граждан в органы местного самоуправления* (активно использовались во всех 75 регионах), *публичные слушания* (активно использовались в 67 регионах), *муниципальные выборы* (активно использовались в 66 регионах), *собрания граждан* (активно использовались в 38 регионах), *территориальное общественное самоуправление* (активно использовались в 33 регионах) и *опросы граждан* (активно использовались в 30 регионах). Наименее востребованными, по ощущениям советов, были *голосование по отзыву выборного лица* (не использовалась в 69 регионах), *местный референдум* (не использовалась в 48 регионах), *сход граждан* (не использовался в 43 регионах), *голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования* (не использовалась в 44 регионах), *конференция граждан* (не использовалась в 37 регионах) и *правотворческая инициатива граждан* (не использовалась в 29 регионах).

Таким образом, несмотря на множество закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ форм непосредственного народовластия, на практике на данный момент востребованы в основном только те из них, которые являются формально необходимыми для наступле-

¹ Оценка развитости местной демократии (непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления) и взаимодействия органов местного самоуправления со структурами гражданского общества // Материалы к ежегодному докладу ОКМО. Доступ: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html>.

ния каких-либо юридически значимых последствий. Например, референдумы и сходы граждан необходимы для введения самообложения, муниципальные выборы — для избрания органов местного самоуправления, а публичные слушания — при принятии нового или внесения изменений в действующий устав муниципального образования. При этом, как правило, инициаторами проведения соответствующих процедур волеизъявления являются органы местного самоуправления, в то время как активность самих граждан по инициированию форму муниципальной демократии остается на довольно низком уровне. На этом фоне выделяется территориальное общественное самоуправление, исторически распространенное в целом ряде регионов, и основанное на самоорганизации граждан и их активном в благоустройстве мест своего непосредственного проживания.

В отличие от многих других форм участия населения в местном самоуправлении, в действительности мало востребованных, территориальное общественное самоуправление является реально существующей практикой, играющей важную роль в жизни многих российских муниципальных образований. Как представляется, главной причиной успешности территориального общественного самоуправления является гибкость данного института, позволяющая в рамках одной правовой формы реализовывать самые различные проекты. В частности, территориальное общественное самоуправление может либо осуществляться гражданами непосредственно при проведении собраний и конференций граждан, либо формализоваться, регистрируясь в качестве юридического лица. Территория, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, также сильно варьируется, начиная от подъезда в многоквартирном доме до микрорайона или сельского населенного пункта, не являющегося муниципальным образованием. Различными могут быть и вопросы, решаемые в рамках территориального общественного самоуправления в своей деятельности, при этом для их решения органы территориального общественного самоуправления имеют возможность привлекать на договорной основе средства местных бюджетов. Наконец, законом предусмотрено право органов территориального общественного самоуправления участвовать в муниципальном правотворческом процессе, внося в органы местного самоуправления проекты правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению.

В этой связи обращают на себя внимание проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления, возникшие в связи с принятием новой редакции ч. 1 Гражданского кодекса РФ. Суть заключается в том, что выбранная для территориального общественного самоуправления в гражданском законодательстве организационно-правовая форма не соответствует публично-правовой природе данного института.

Проблема заключается в том, что общественные организации, к числу которых гражданским законодательством без всяких оговорок отнесено территориальное общественное самоуправление, являются некоммерческими организациями, основанными на формализованном членстве, что является важной составляющей их правового статуса, в то время как территориальные общественные самоуправления — форма участия населения в местном самоуправлении, и не предполагают постоянного и устойчивого членства. На практике данная коллизия порождает серьезные сложности, возникающие при регистрации территориального общественного самоуправления и внесении изменений в уставы уже действующих. На важность этой проблемы было обращено внимание на прошедшем 28 мая 2015 г. заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы РФ, по итогам которого было дано поручение внести проект изменений, направленный на приведение организационно-правовой формы юридического лица для органов территориального общественного самоуправления в соответствии с целями и видами деятельности территориального общественного самоуправления, а также упрощение процедуры регистрации их органов в качестве юридических лиц¹.

Следует отметить, что проблемы соотношения положений Федерального закона № 131-ФЗ с нормами отраслевых законов имеются не только при регулировании территориального общественного самоуправления, но и других форм муниципальной демократии. Например, действующим избирательным законодательством предусматривается, что на местные референдумы могут быть вынесены только вопросы местного значения, в то время как Федеральный закон № 131-ФЗ

¹ См.: Перечень поручений Председателя ГД РФ по итогам заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе ГД РФ 28 мая 2015 г., утвержденный 25.06.2015 № вн. 1.1-23/344. Доступ: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html>.

предусматривает проведение референдума для самообложения граждан, а также для определения структуры органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях. Другим ярким примером рассогласованности являются различия в регулировании порядка организации и проведения публичных слушаний в законодательстве о местном самоуправлении и градостроительном законодательстве. В частности, в ч. 6 ст. 28 Градостроительного кодекса закреплено не имеющее аналога в Федеральном законе № 131-ФЗ право участника публичных слушаний представить в уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, для включения их в протокол публичных слушаний. Конечно, не каждый случай правовой рассогласованности влечет за собой тяжелые последствия, тем не менее внутренняя противоречивость законодательства является дополнительным барьером, затрудняющим обращение обычных граждан, не имеющих специализированного юридического образования, к формам местной демократии.

Интересной особенностью последних лет стало появление целого ряда социальных практик, не имеющих правового регулирования в Федеральном законе № 131-ФЗ, но тем не менее предполагающих активное участие граждан в деятельности органов местного самоуправления. Речь в данном случае идет прежде всего об общественном контроле и деятельности старост. Важным и заслуживающим внимания является тот факт, что обе эти практики получили свое первоначальное развитие на муниципальном уровне и только через какое-то время были замечены и восприняты в масштабах всей страны.

Практика формирования региональных и муниципальных общественных палат, а также создания общественных наблюдательных советов при различных органах власти, положенная в основу института общественного контроля, получила широкое распространение во многих регионах России еще несколько лет назад, но на федеральном уровне была урегулирована только в прошлом году. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 212-ФЗ) установил правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных орга-

низаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Исходя из совокупного анализа ч. 1 ст. 4 и ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ можно сделать вывод о том, что на муниципальном уровне общественный контроль осуществляется общественными палатами (советами) муниципальных образований, общественными инспекциями и группами общественного контроля и заключается, во-первых, в наблюдении за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных организаций, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения, а также иные публичные полномочия в соответствии с федеральными законами, а во-вторых, в общественной проверке, анализе и общественной оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Оставляя за рамками настоящего Доклада оценку качества правового регулирования общественного контроля и практики его реализации, основное внимание хотелось бы уделить вопросу о соотношении данного института и форм осуществления (участия в осуществлении) населением местного самоуправления. Несмотря на отсутствие прямых указаний в действующем законодательстве, прослеживается определенная взаимосвязь между осуществляемым на муниципальном уровне общественным контролем и ответственностью органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, в том числе и в форме отзыва. В отличие от случаев привлечения органов местного самоуправления к ответственности перед государством ст. 71 Федерального закона № 131-ФЗ не содержит конкретного механизма привлечения органов местного самоуправления к ответственности перед населением. В этой связи представляется возможной постановка вопроса об использовании результатов общественного контроля для инициирования процедуры привлечения к ответственности.

Опыт избрания или назначения старост как уполномоченных лиц, обеспечивающих взаимодействие между жителями обособленных территорий внутри муниципальных образований (населенных пунктов, районов в городах и т.д.) с органами местной власти, так же как и общественный контроль, не является новым для целого ряда субъектов РФ. Тем не менее общероссийский резонанс эта практика получила только в 2014 году, когда она стала объектом всеобщего внимания и изучения. На данный момент имеется две различные

модели «стратостата»: первая модель сложилась в Ленинградской области и предусматривает выборность старосты населением¹, а вторая — в Ульяновской области, и ее особенностью является назначение старост губернатором во все сельские населенные пункты области². Очевидно, что, несмотря на общее название, между этими моделями имеется принципиальное различие, т. к. в первом случае староста уполномочивается «снизу», действуя от имени избравших их граждан, а во втором — старосты уполномочиваются «сверху», получая соответствующие полномочия решением высшего должностного лица субъекта РФ³. Тем не менее, несмотря на эти существенные различия, в обоих случаях староста выполняет одну и ту же социально-политическую роль, выступая посредником между населением и органами местного самоуправления. Хотя, еще раз повторимся, только формально избрание старосты может быть квалифицировано как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Как представляется, рост внимания к старостату напрямую связан с процессом укрупнения муниципальных образований, получившим широкое распространение во многих регионах России. Во многих укрупненных поселениях и городских округах, фактически преобразованных из муниципальных районов, ухудшается доступность (пешеходная или транспортная) административного центра, в котором сконцентрированы органы власти, и, как следствие этого, осложняется взаимодействие между населением и органами местного самоуправления. Лакуну, образовавшуюся в результате такого географического отдаления органов власти от граждан, как раз и призваны заполнить старосты, выполняющие задачи поддержания политической коммуникации внутри муниципального образования. С другой стороны, необходимость старост в муниципальных образованиях с высокой доступностью органов местного самоуправления сомнительна, т. к. в этих

¹ В соответствии с законом Ленинградской области от 14.12.2012 №95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» староста — это лицо, избранное на собрании (конференции) жителей части территории поселения с численностью жителей менее 50 человек или из числа членов общественного совета части территории поселения с численностью жителей от 50 до 500 человек.

² См. Закон Ульяновской области от 06.10.2011 № 168-30 «О сельских старостах».

³ В настоящее время — это распоряжение от 12.02.2013 №47-р «О назначении сельских старост» (текст распоряжения доступен на сайте Агентства по развитию сельских территорий Ульяновской области по адресу: <http://agro-agent.ru/dokumentyi/gubernator-ulyanovskoj-oblasti-rasporiazhenie-12-fevralya-2013-g.-%E2%84%96-47-r-o-naznachenii-selskix-starost.html>).

случаях они являются лишним звеном и усложняют коммуникацию между населением и органами местного самоуправления. Как представляется, это обязательно следует учитывать при возможном регулировании деятельности старост в федеральном законодательстве.

Система органов местного самоуправления

Порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления неоднократно подвергались изменениям. Особенно серьезные, концептуальные поправки были внесены в статьи 35, 36 и 37 Федеральным законом № 136-ФЗ, а затем Федеральным законом 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 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (далее — Федеральный закон № 8-ФЗ).

Одной из ключевых особенностей Федерального закона № 136-ФЗ стало расширение возможностей субъектов РФ по правовому регулированию местного самоуправления и в том числе в части определения порядка формирования представительных органов местного самоуправления и процедуры избрания главы муниципального образования.

Исходя из ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона № 136-ФЗ) субъекты РФ должны определить и законодательно закрепить порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Свобода усмотрения регионального законодателя ограничена двумя вариантами, первый из которых предусматривает непосредственное избрание представительного органа населением, а второй — опосредованного его формирования из глав и депутатов представительных органов поселений (внутригородских районов). Федеральный закон № 136-ФЗ не предусматривает необходимости и даже возможности формального учета мнения населения и (или) органов местного самоуправления при принятии закона субъекта РФ, определяющего порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов.

При определении процедуры избрания главы муниципального образования региональный законодатель в соответствии с ч. 2 ст. 36

Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. от 27.05.2014) также может выбрать из двух базовых вариантов — глава муниципального образования может быть избран либо непосредственно населением на выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на выборах глава муниципального образования должен либо войти в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполнять полномочия его председателя, либо возглавить местную администрацию. В случае избрания представительным органом глава муниципального образования исполняет полномочия его председателя. Исключением являются поселения, в которых полномочия представительных органов осуществляются сходом граждан, для которых федеральным законодателем установлен особый порядок, предусматривающий избрание главы муниципального образования сходом граждан и одновременное исполнение им полномочий председательствующего на сходе и главы местной администрации. Так же как и в случае с представительным органом, необходимость и возможность учета мнения граждан и (или) органов местного самоуправления при определении порядка замещения должности глав муниципального образования федеральным законодательством не предусматривается.

Помимо расширения регулятивных возможностей субъектов РФ в отношении организационных основ местного самоуправления, Федеральный закон № 136-ФЗ увеличил с 2/3 до половины количество представителей региональной власти в конкурсной комиссии, отбирающей кандидатов на должность главы местной администрации по контракту. Согласно новой редакции ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальных районах, городских округах (как «классических»), так и с внутригородским делением) и во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается главой субъекта РФ, а вторая — представительным органом соответствующего муниципального образования. Тем самым региональные власти получили не только возможность определять процедуру избрания глав муниципальных образований, но и самым непосредственным образом влиять на персональный состав муниципальных руководителей.

Менее чем через полгода после завершения 6-месячного срока, отведенного Федеральным законом № 136-ФЗ для закрепления в за-

конодательстве субъектов РФ порядка формирования представительных органов и процедуры избрания глав муниципальных образований (ч. 2 ст. 4), был принят Федеральный закон № 8-ФЗ, предусматривавший еще более серьезные изменения организационной основы местного самоуправления. Ключевой новацией этого Закона стало закрепление в п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ возможности избрания главы любого из типов муниципальных образований представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Глава муниципального образования, отобранный таким способом, возглавляет местную администрацию. Кроме того, согласно Федеральному закону № 8-ФЗ возглавить местную администрацию может и глава муниципального образования, избранный представительным органом из своего состава, при этом, однако, прекратив свои депутатские полномочия.

Кардинальность изменений, внесенных Федеральными законами № 136-ФЗ и № 8-ФЗ в правовое регулирование организационных основ местного самоуправления, заставляет задуматься о конституционности нового правового регулирования. Напомним, что действующей Конституцией России закреплена возможность осуществления местного самоуправления населением через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130), структура которых определяться населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131). Иных положений, более детально регулирующих организационную основу местного самоуправления, в Конституции не закреплено, тем не менее Конституционный Суд РФ в нескольких своих решениях сформулировал целый ряд правовых позиций, основанных на толковании приведенных выше конституционных норм.

Во-первых, отталкиваясь от приведенных выше норм, Конституционный Суд РФ в Определении от 05.03.2009 № 375-О-О¹ пришел к выводу о том, что право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления может быть реализовано только в законодательно определенных рамках общих принципов организации местного самоуправления, к которым относятся в том числе

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании».

и требования к способам и процедурам формирования органов местного самоуправления. В этом же решении Конституционный Суд обратил внимание на то, что общие принципы организации местного самоуправления являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), а следовательно, могут быть определены нормами как федерального, так и регионального законодательства.

Во-вторых, в Постановлении по делу «Савостьянова»¹ Конституционный Суд РФ рассмотрел вопрос о конституционности положений статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающих возможность формирования представительного органа муниципального района из глав и депутатов представительных органов поселений. В решении по этому делу Конституционный Суд пришел к целому ряду важных для настоящего анализа выводов:

1) часть 2 статьи 130 Конституции РФ, предусматривающая осуществление местного самоуправления через выборные и другие органы местного самоуправления, не предполагает единства (универсальности) правил формирования представительных органов муниципальной власти и допускает возможность учета особенностей осуществления местного самоуправления в конкретных пространственных (поселенческих или иных территориальных) пределах;

2) муниципальные выборы как форма легитимации непосредственно населением необходима только тем представительным органам, которые ввиду наибольшей приближенности к населению обеспечивают формирование и выражение его воли при решении вопросов местного значения и осуществляют основную функцию муниципального правотворчества, т. е. для представительных органов городских и сельских поселений;

3) представительные органы муниципальных образований, созданные по территориальному (районному) принципу, могут быть сформированы и иным, отличным от муниципальных выборов способом, который, однако, должен обеспечивать сохранение за этим органом муниципальной власти статуса органа народного представительства;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова».

4) статус органа народного представительства обеспечивается устойчивой публично-правовой связью с населением, которая возникает вследствие избрания на прямых выборах и может быть сохранена при вхождении непосредственно избранных гражданами глав поселений и депутатов представительных органов поселений в состав представительного органа муниципального района; в этом случае правовой статус депутата представительного органа муниципального района не является самостоятельным и обусловлен избранием соответствующего лица либо главой поселения, либо депутатом представительного органа поселения;

5) формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному принципу (т. е. муниципального района), путем вхождения в его состав представителей поселенческих муниципальных образований, избранных населением на муниципальных выборах, касается структуры органов местного самоуправления, а следовательно, требует выявления в той или иной форме мнения населения; при этом конкретный механизм учета мнения населения может быть установлен в порядке конкретизации, в том числе и в уставах муниципальных образований;

6) самостоятельность местного самоуправления гарантируется законодательно закрепленной свободой усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта формирования представительного органа муниципального района; выбор одного из альтернативных вариантов формирования представительного органа муниципального района должен быть определен в уставе муниципального образования.

Соотнося вышеприведенные правовые позиции Конституционного Суда с закрепленным в действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ порядком формирования представительного органа муниципального района или городского округа с внутригородским делением (ч. 4 и ч. 5 ст. 35) и процедурой замещения должности главы муниципального образования (ч. 2 ст. 36), можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, ввиду отнесения общих принципов организации местного самоуправления к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ не вызывает сомнения возможность и конституционность делегирования на уровень субъектов РФ полномочий федерального законодателя по определению требований к спосо-

бам и процедурам формирования органов местного самоуправления. В случае такого делегирования непосредственное регулирование порядка формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) и процедуры замещения должности главы муниципального образования должно осуществляться в законодательстве субъектов РФ, а не в нормах федерального законодательства. При этом региональное правовое регулирование должно оставаться для муниципальных образований альтернативным, т.е. предусматривающим возможность самостоятельного выбора как минимум из двух разных вариантов и последующего закрепления в уставе муниципального образования.

Учитывая складывающуюся практику безальтернативного определения во многих законах субъектов РФ порядка формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) и процедуры замещения должности главы муниципального образования, основная проблема правового регулирования, предусмотренного ч. 4 и ч. 5 ст. 35, а также ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, видится в отсутствии норм, гарантирующих муниципальным образованиям альтернативность выбора. В отсутствие законодательно закрепленной свободы усмотрения местных сообществ в выборе того или иного варианта формирования представительного органа или замещения должности главы муниципального образования теряется самостоятельность местного самоуправления.

Таким образом, в противоречие с Конституцией РФ вступают не сами закрепленные в ч. 4 и ч. 5 ст. 35, а также ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) и процедура замещения должности главы муниципального образования, но являющаяся их прямым следствием практика регионального нормотворчества.

Во-вторых, частным следствием правового регулирования, предусмотренного ч. 4 и ч. 5 ст. 35, а также ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, является ситуация, когда в муниципальном районе или городском округе с внутригородским делением ни представительный орган, ни глава муниципального образования не избирается напрямую населением. Это возможно в случае формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригород-

ским делением) из глав и депутатов представительных органов поселений (внутригородских муниципальных образований) и избирание им главы муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Такой способ организации местного самоуправления, который условно можно назвать «моделью двойного делегирования», явно не совпадает с базовыми представлениями о местном самоуправлении как о форме публичной власти, максимально приближенной к населению, что тем не менее не является достаточным основанием для однозначного вывода о ее неконституционности.

Как отмечалось выше, Конституционный Суд в постановлении по делу «Савостьянова» исходил из того, что само по себе формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, способом, отличным от муниципальных выборов, не является нарушением Конституции при условии сохранения за этим органом и статуса органа народного представительства. Представляется, что эта правовая позиция может быть распространена и на глав муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), избираемых районными представительными органами из своего состава, так как в этом случае статус главы как высшего должностного лица, представляющего муниципальное образование, обеспечивается устойчивой публично-правовой связью с населением, возникшей вследствие его избрания главой поселений и депутатом представительного органа поселений на прямых выборах. Соответственно, в данном случае модель двойного делегирования может быть признана конституционно допустимой.

Однако вышеуказанная публично-правовая связь по определению не может возникнуть между населением и главой муниципального образования, избранным представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, а следовательно, и модель двойного делегирования перестанет соответствовать конституционным требованиям.

В-третьих, согласно ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования в пределах своих полномочий представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, а так-

же реализует еще четыре полномочия, в совокупности составляющих собственную компетенцию данного выборного должностного лица. Для реализации законодательно закрепленных полномочий главе муниципального образования необходима публичная власть, источником которой в соответствии с Конституцией является население муниципального образования. Исходя из изложенных выше правовых позиций Конституционного Суда, властные полномочия приобретаются главой муниципального образования вследствие возникновения устойчивой публично-правовой связи между ним и избравшим его входе прямых выборов населением. Из этого следует, что должностное лицо, избранное представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса, не может иметь прямой публично-правовой связи с населением, а следовательно, и властных полномочий, необходимых для реализации функции главы муниципального образования.

Учитывая изложенное, закрепление Федеральным законом № 8-ФЗ порядка, предусматривающего избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса, является конституционно не обоснованным.

Как уже было отмечено выше, в момент, когда работа над настоящим Докладом подходила к концу, Конституционный Суд РФ принял Постановление № 30-П от 01.12.2015, которым признал части 4, 5 и 5.1 статьи 35, части 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ не противоречащими российской Конституции. Суд пришел к выводу о том, что предусмотренное этими нормами правовое регулирование направлено на обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившихся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти. Не имея возможности в рамках настоящего доклада подробно воспроизводить и анализировать содержание этого решения, ввиду необходимости его более глубоко осмысления и изучения с учетом последующей правоприменительной практики, тем не менее считаем необходимым зафиксировать ряд ключевых выводов, сделанных Конституционным Судом относительно механизмов формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Во-первых, Конституционный Суд в Постановлении по «Иркутскому делу» осуществил новую типологизацию муниципальных образований (о чем более подробно было сказано в предыдущем разделе настоящего Доклада) по уровням территориальной организации, отнеся к первому «естественному» уровню городские и сельские поселения, непосредственно осуществляющие местное самоуправление, а ко второму, как бы «квазикоммунальному», уровню — муниципальные районы, городские округа и отдельные особо развитые городские поселения. В качестве основного критерия для различения был использован показатель сопоставимости степени концентрации переданных отдельных государственных полномочий, который может быть неодинаковым у различных муниципальных образований¹. Введение этого критерия позволило Конституционному Суду отнести городские и сельские поселения к первому, собственно муниципальному уровню, а муниципальные районы и городские округа (а также некоторые особо развитые городские поселения) — ко второму, или квазикоммунальному уровню.

Во-вторых, Конституционный Суд исходит из того, что степень усмотрения регионального законодателя в вопросах определения порядка формирования представительного органа, а также способа избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования может быть различной в зависимости от уровня территориальной организации. Это допущение позволяет Конституционному Суду прийти сначала к выводу о недопустимости установления законами субъектов РФ для сельских и большей части городских поселений одного единственного варианта избрания главы муниципального образования и исключения выборности как способа замещения должности главы муниципального образования, а затем к выводу о неограченности усмотрения регионального законодателя в вопросе определения порядка формирования органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и городских поселений, которые по степени концентрации возложенных

¹ Выбор именно этого критерия для типологизации муниципальных образований представляется, как минимум, неоднозначным. Прежде всего потому что объем переданных на решение органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий является нестабильным и ситуационным показателем — он может довольно свободно изменяться (причем как в сторону увеличения, так и в сторону сокращения) органами государственной власти субъектов РФ.

на них отдельных государственных полномочий сопоставимы с городскими округами, а следовательно, и о возможности в отношении них безальтернативного регулирования.

В-третьих, Конституционный Суд допустил возможность установления законами субъектов РФ особого порядка формирования представительного органа и (или) порядка замещения должности главы муниципального образования для отдельных муниципальных образований, имеющих объективные особенности осуществления местного самоуправления, к которым в том числе может быть отнесена высокая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение. В Постановлении № 30-П в качестве примера приводятся муниципальные образования, которым непосредственно или в составе определенной категории муниципалитетов федеральным законом придан специальный (особый) правовой статус, влияющий на осуществление местного самоуправления на данной территории, а также административные центры (столицы) субъектов РФ.

Наконец, Конституционный Суд однозначно указал на невозможность вхождения в состав представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В завершении хотелось бы отметить, что Постановление по «Иркутскому делу» является тем случаем, когда решение Конституционного Суда не столько разрешает проблемы в сфере правоприменения, сколько порождает новые, еще более сложные вопросы¹. Как они будут решаться, покажет практика ближайших лет, которая станет предметом анализа следующих Докладов. Пока же единственным очевидным следствием этого решения является необходимость приведения регионального законодательства в соответствие с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в значении, приданном им толкованием Конституционного Суда.

¹ На это, в частности, указывает появившееся более чем через неделю после опубликования Постановления № 30-П от 01.12.2015 особое мнение судьи-докладчика по этому делу Н.С. Бондаря, где он высказал «некоторые соображения — как в порядке дополнительных пояснений, так и доктринального толкования отдельных положений Постановления», которые, по всей видимости, должны заполнить «определенную недосказанность» этого решения.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

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

Среди наиболее очевидных трендов, определявших состояние местного самоуправления в России 2014–2015 годов, следует выделить значительные изменения в вопросах компетенции местного самоуправления, большинство из которых вызвали острые дискуссии в экспертной среде и среди практиков государственного управления и местного самоуправления. При этом ключевое место в дискуссиях экспертов и практиков занимал вопрос о конституционности соответствующих изменений, суть которых сводится к предоставлению субъектам РФ широких полномочий в определении компетенции местного самоуправления, и возможные последствия этих изменений для российского местного самоуправления. Наряду с этим совершенно новым аспектом компетенции местного самоуправления, в 2015 году постоянные дискуссии в профессиональном сообществе продолжали вызывать существующие уже довольно давно нерешенные (и отчасти усугубившиеся в последнее время) проблемы — такие как:

— чрезмерная нагруженность местного самоуправления несвойственными ему задачами как под видом вопросов местного значения, так и путем делегирования государственных задач;

— всё большее запутывание (вместо разграничения) компетенции между различными уровнями публичной власти (в т.ч. путем отнесения идентичных или сходных вопросов местного значения к компетенции различных типов муниципальных образований); про-

должение и расширение использования механизма т. н. «специальных прав» — ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона № 131-ФЗ; продолжение использования в правовых конструкциях вопросов местного значения формулировок «участие» и «содействие»);

— крайняя нестабильность и противоречивость законодательства в данной сфере, препятствующие эффективному решению публичных задач (в первую очередь в сфере местного самоуправления).

Тесно с перечисленными связана и проблема достаточности ресурсного (в первую очередь финансового, но также и имущественного, кадрового, организационного) обеспечения местного самоуправления. В целях более комплексного и точного понимания накопившихся и новых проблем компетенции местного самоуправления представляется целесообразным рассматривать их через призму конституционного регулирования.

Как известно, статья 130 Конституции РФ устанавливает, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает *самостоятельное решение населением вопросов местного значения*, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». В соответствии со статьей 132 Конституции РФ «органы местного самоуправления *самостоятельно* управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также *решают* иные *вопросы местного значения*», и далее — «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Наконец, с точки зрения вопроса о компетенции местного самоуправления важной является и норма статьи 133 Конституции РФ: «*Местное самоуправление* в Российской Федерации *гарантируется* правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, *запретом на ограничение прав местного самоуправления*, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Таким образом, в Конституции РФ в самом общем виде сформулированы общие подходы к формированию компетенции местного

самоуправления: ее разделение на вопросы местного значения, представляющие собой вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (т.н. собственная компетенция), и передаваемые местному самоуправлению для исполнения государственные полномочия (т.н. делегированная компетенция). Уместно упомянуть также и нормы Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной РФ в 1998 г. В соответствии со ст. 4 Хартии «основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом». При этом «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти» (п. 2 ст. 4 Хартии).

В основе собственной компетенции местного самоуправления лежат вопросы непосредственного жизнеобеспечения, т.е. обеспечения жизнедеятельности населения соответствующего муниципалитета. Очевидно, что понятие «жизнеобеспечение» имеет весьма широкое содержание. При этом, как справедливо отмечает В.И. Васильев, функциональное назначение местного самоуправления «заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным образом — малых групп и конкретных граждан»¹. Иначе говоря, речь идет о делах, которые непосредственно связаны с проживанием людей на конкретной территории. Осознавая некоторую обтекаемость и неконкретность подобного подхода к фиксации круга вопросов местного значения, российский законодатель при принятии Закона № 131-ФЗ в 2003 году предпочел не ограничиваться этим, т.н. критериальным подходом и сформулировал (первоначально — в статьях 14–16) перечни вопросов местного значения применительно к различным типам муниципальных образований. По мнению большинства специалистов, на первоначальной стадии эти перечни в значительной мере

¹ Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 15.

соответствовали базовому определению понятия «вопросы местного значения», приведенному выше. Однако в последующем, регулярно дополняя перечни преимущественно делами (вопросами, полномочиями), не имеющими непосредственного отношения к обеспечению жизнедеятельности населения конкретной территории, законодатель создал ситуацию, когда «местное самоуправление еще в большей степени, чем раньше, оказалось загружено публичными делами, принадлежность которых к вопросам жизнеобеспечения населения весьма сомнительна»¹. Это касается целого ряда т. н. вопросов местного значения, в частности таких, как: участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; осуществление мер по противодействию коррупции и ряда других. Очевидную несостоятельность отнесения подобных вопросов к компетенции местного самоуправления отмечает подавляющее большинство специалистов в данной сфере (наряду с упомянутыми выше экспертами В.И. Васильевым, Г.Н. Чеботаревым, такую точку зрения разделяют, например, Р.В. Бабун, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина, Э. Маркварт, А.Н. Максимов и другие).

В то же время нельзя не отметить некоторую разновекторность в вопросах формирования компетенции в последние годы. Наряду с отмеченным выше трендом по «нагрузению» местного самоуправления несвойственными задачами под видом «вопросов местного значения», из компетенции муниципальных образований изымаются (были изъяты) многие вопросы, которые, наоборот, традиционно на-

¹ Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н. Компетенция местного самоуправления: монография. Изд-во Тюменского госуниверситета. Тюмень, 2012. С. 83.

ходились в компетенции последних и в гораздо большей мере могут признаваться вопросами местного значения. Речь идет, в частности, о полномочиях в сфере здравоохранения и образования, подавляющее большинство которых соответствующими федеральными законами в последние годы было отнесено к компетенции субъектов РФ. Таким образом, федеральный законодатель в течение последних лет, с одной стороны, наделял муниципальные образования под видом вопросов местного значения несвойственными местному самоуправлению и государственным по своей сути задачами, а с другой стороны — изымал традиционные задачи и полномочия местного самоуправления, передавая их на уровень субъектов РФ.

В этой связи следует обратить внимание на правовые позиции Конституционного Суда РФ, высказанные им, в частности, в постановлении от 29 марта 2011 г. № 2-П: «Реализуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, в рамках которой органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия самостоятельно, законодатель не может действовать произвольно. Принимаемые им в этой сфере решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти...».

Несмотря на многочисленные резолюции, обращения и дискуссии по поводу необходимости устранения из числа вопросов местного значения совершенно несвойственных для муниципалитетов задач и заверения со стороны федеральных органов власти о готовности разрешить данную ситуацию к лучшему, в 2015 году каких-либо положительных изменений в этом направлении не произошло.

Близкая по смыслу правовая позиция содержится и в определении Конституционного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 1994-О: «Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения

(статья 12; статья 130, часть 1). Из этого следует, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П). Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти — непосредственно и через органы местного самоуправления — выступает население муниципального образования (Постановление от 2 апреля 2002 года № 7-П; определения от 10 апреля 2002 года № 92-О и от 6 марта 2008 года № 214-О-П). Это обуславливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы местного самоуправления обязанностей по решению всех вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования».

Указанные правовые позиции свидетельствуют в первую очередь о том, что Конституция РФ и Конституционный Суд РФ требуют, чтобы в компетенции местного самоуправления находились именно такие вопросы, которые вытекают из природы самого института, имеют непосредственную и глубинную связь с местным сообществом и обеспечением его жизнедеятельности. К сожалению, данному подходу не соответствуют не только включение в круг «вопросов местного значения» несвойственных природе института задач, указанных выше, а также исключение из компетенции местного самоуправления некоторых традиционных задач (в частности, в сферах образования, здравоохранения), но и некоторые иные аспекты формирования и реформирования компетенции местного самоуправления, в т. ч. проявившиеся отчетливо в 2014–2015 годах.

Так, в частности, в последние годы в целом не прекращалась практика наделения органов местного самоуправления — в первую оче-

редь муниципальных районов и городских округов — государственными полномочиями.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Федеральное законодательство допускает и, более того, напрямую предусматривает возможность передачи (делегирования) исполнения отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Соответствующие правовые нормы содержатся в ст. 19 Закона № 131-ФЗ. В соответствии с ч. 1 названной статьи «полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления». Основная идея делегирования совершенно очевидна: существует ряд государственных полномочий, которые целесообразно исполнять на максимально приближенном к населению уровне публичной власти, т.е. на уровне местного самоуправления. Только такой подход может обеспечить надлежащую и эффективную их реализацию. Конечно, подобное делегирование не может быть совершенно произвольным.

Делегирование допускается только на основании закона (федерального и (или) закона субъекта РФ); попытки делегирования исполнения отдельных государственных полномочий иными нормативными актами являются незаконными и не могут быть реализованы. Часть 6 статьи 19 Закона № 131-ФЗ устанавливает минимальные пределы правового регулирования, которые должны быть отражены в законе о делегировании полномочий. Исполнение государственных полномочий, по общему правилу, делегируется органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не предусмотрено соответствующими законами (РФ и (или) субъекта РФ); поселения могут наделяться государственными полномочиями только в порядке прямого указания федерального закона или закона субъекта РФ. Делегирование исполнения государственных полномочий может осуществляться только с одновременным предоставлением финансового обеспечения исполнения в виде субвенций из соответствующего

государственного бюджета; данная норма призвана оградить местное самоуправление от «нефинансируемых мандатов» государства. При этом в ходе делегирования государство передает местному самоуправлению не само полномочие, а лишь его исполнение. Само полномочие продолжает оставаться государственным. Именно поэтому оно финансируется за счет государственных субвенций, выделяемых для исполнения данного полномочия государством. И именно поэтому государство в лице соответствующих органов государственной власти РФ или субъекта РФ вправе осуществлять контроль исполнения делегированных полномочий, в т. ч. контроль расходования средств, выделенных из государственного бюджета для исполнения этих полномочий. Государство также вправе давать необходимые указания по исполнению делегированных полномочий, в т. ч. по надлежащему использованию материальных объектов, переданных муниципальному образованию для исполнения государственных полномочий. Конечная ответственность (ответственность перед конечным получателем услуги) за надлежащее исполнение делегированных полномочий лежит на государстве. Органы местного самоуправления несут юридическую ответственность по делегированным полномочиям перед государством, но не перед конечным получателем.

Следует заметить, что приведенная выше норма Конституции РФ говорит о допустимости делегирования исполнения лишь отдельных, а не всех полномочий. Основное предназначение местного самоуправления — решение задач, относящихся к собственной компетенции (вопросы местного значения и связанные с ними полномочия), а не «обслуживание» государства. Подобная позиция неоднократно находила отражение в правовых позициях Конституционного Суда РФ (например: постановления Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 г. № 2-П; от 15.01.1998 г. № 3-П), отмечавшего недопустимость перегрузки местного самоуправления государственными полномочиями, ведущей не только к невозможности надлежащего решения собственных задач, но и к утрате самостоятельности местного самоуправления. Аналогичную позицию занимают и ведущие ученые и эксперты в сфере местного самоуправления, не раз высказывавшиеся против нарушения баланса собственных и делегированных полномочий. К сожалению, следует признать, что в последние годы баланс собственной и делегированной компетенции, в первую очередь на уровне муниципаль-

ных районов и городских округов, оказался нарушенным. Названные типы муниципальных образований на настоящий момент в значительной мере перегружены делегированными государственными полномочиями, что позволяет многим ученым и специалистам говорить о значительном огосударствлении районного и городского местного самоуправления, постепенной утрате им своего изначального предназначения (к примеру, Т.Я. Хабриева, В.И. Васильев, С.Г. Карчевская, Э. Маркварт и др.).

По меткому замечанию того же В.И. Васильева, «кроме процедуры наделения органов местного самоуправления «отдельными» госполномочиями, есть и другие, довольно результативные способы обременения муниципалитетов госделами. Один из них связан с определением дополнительных прав и обязанностей органов местного самоуправления в обход правил». В.И. Васильев приводит данные исследования, проведенного в 2013 году Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ — в результате анализа 84 отраслевых федеральных законов было установлено, что почти в пятой их части содержатся полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения. Далее эксперт призывает «чрезвычайно осторожно... относиться к предложениям передать «вверх» на государственный уровень некоторые вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, слабо решаемые муниципалитетами из-за их недостаточного финансового обеспечения. Ведь от того, что эти вопросы меняют свое расположение во властной вертикали, необходимость их финансирования не исчезает. Ведь деньги перейдут вместе с полномочиями и просто будут поступать из бюджета, более удаленного от адресата их получения. Если же у «вышестоящего» органа власти денег на эту цель больше, то не лучше ли их передать тому, кто ими распорядится лучше и полнее учтет все местные условия?» — и резюмирует свою мысль: «Вообще муниципальная власть должна быть содержательной с точки зрения наполнения ее прежде всего заботами об удобных, комфортных условиях жизни. Люди рассчитывают, что муниципалитет поможет в снабжении их домов водой и теплом, в ремонте жилья, благоустройстве дворов и улиц, в устройстве детей в детский сад и школу и т.д. Если муниципальная власть не распространяется на такие дела или не способна их решать, она теряет

смысл. Все красивые слова о приближении власти к населению перестают иметь практическое значение»¹.

В качестве предложений, направленных на изменение ситуации, эксперт Р.В. Бабун, в частности, резюмирует выводы и предложения Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов России:

— исключить 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);

— 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 попечительство².

Последствия подобной политики государства выражаются в т. ч. и в финансовом обеспечении местного самоуправления, которое в значительной мере складывается не из собственных доходов (ими, напомним, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий и в рамках действующего законодательства вправе распоряжаться достаточно самостоятельно), а из межбюджетных трансфертов — т. е. из средств других уровней бюджетной системы РФ; при этом наибольшую долю в трансфертах стали составлять именно субвенции, которыми органы местного самоуправления распоряжаются исключительно в соответствии с указаниями вышестоящих уровней. Так, по информации Департамента межбюджетных отношений Минфина России о результатах проведения мониторинга испол-

¹ *Васильев В. И.* Не забыть главного // Гражданин. Выборы. Власть. Научно-аналитический журнал. 2014. № 1. С. 100–106.

² *Бабун Р. В.* Вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления: новые реалии // Местное право. 2015. № 2. С. 13–14

нения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год (без учета Крыма), в общем объеме доходов местных бюджетов в 2014 году доля межбюджетных трансфертов (включая субвенции) составляет 63,8% (в 2013 году — 61,1%)¹. В структуре межбюджетных трансфертов доля субвенций увеличилась с 45,6% в 2013 году до 53,8% в 2014 году. Общий объем субвенций в 2014 году увеличился по отношению к 2013 году на 27,5%. Основной объем субвенций (53,6%) в 2014 году был предоставлен бюджетам муниципальных районов, в бюджеты городских округов поступило 45,9% от общего объема субвенций в связи с преимущественным делегированием государственных полномочий на уровень муниципальных районов и городских округов. Субвенции бюджетам городских и сельских поселений составили 0,5%. Минфин России в своем отчете отмечает, что количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным. Так, более 15 полномочий передано 4 субъектами РФ в 2013 году и 7 субъектами Российской Федерации в 2014 году. В Магаданской области и Пермском крае ежегодно, начиная с 2012 года, количество передаваемых полномочий превышало 15. В 2014 году 24 субъекта Российской Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий и 25 субъектов Российской Федерации сократили. По сравнению с 2013 годом в 2014 году значительный рост количества передаваемых государственных полномочий отмечался в Вологодской области — с 11 до 22, в Республике Дагестан — с 11 до 17 и в Свердловской области — с 14 до 20. Заметное снижение количества передаваемых полномочий произошло в Удмуртской Республике — с 11 до 7 и в Забайкальском крае — с 17 до 12.

В то же время в 2014 году резко снизилась доля дотаций (т.е. средств, которые направляются на решение вопросов местного значения в основном в порядке подушевых трансфертов и в распоряжении которыми органы местного самоуправления относительно самостоятельны) в межбюджетных трансфертах — до 46,2% от общего объема

¹ Здесь и ниже используются данные, проанализированные и опубликованные Минфином России на сайте: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

трансфертов и 44,9% от объема собственных доходов местных бюджетов (в 2013 году они составляли 54,4% от общего объема трансфертов и 46,1% от объема собственных доходов). При этом наиболее «свободные» с точки зрения распоряжения ими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований составили в 2014 году 70,6% от общего объема дотаций, снизившись по сравнению с 2013 годом на 15,6%. Число т. н. бездотационных муниципальных образований по-прежнему очень мало и их количество снижается. Из общего количества муниципальных образований в 2014 году только в 10% муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10%, в 78,5% местных бюджетов — более 30%, в том числе в 37,4% — свыше 70 процентов.

Из приведенной информации можно сделать как минимум два вывода. Во-первых, финансовое положение местного самоуправления в целом продолжает ухудшаться, свидетельством чему является увеличение количества т. н. дотационных муниципалитетов и степени их дотационности. Во-вторых, продолжает увеличиваться зависимость местных бюджетов от наиболее жестко администрируемых средств межбюджетных трансфертов — субвенций, что еще более снижает самостоятельность местного самоуправления.

В сфере формирования налоговых доходов местных бюджетов произошли определенные изменения, приведшие, в первую очередь, к резкому снижению доходов сельских поселений. Так, теперь в бюджеты городских поселений налог на доходы физических лиц зачисляется по нормативу 10%, а сельских — только 2%; единый сельскохозяйственный налог — в бюджеты городских поселений по нормативу 50%, а в бюджеты сельских поселений — 30%. Изменилась система отчислений налогов в бюджеты муниципальных районов — налог на доходы физических лиц, взимаемый на территории городских поселений, поступает в бюджеты муниципальных районов в размере 5%, сельских поселений — 13%. Ранее законом субъекта РФ могли быть установлены единые для всех поселений субъекта РФ нормативы отчислений в бюджеты от отдельных налогов; в новой же редакции БК РФ единые нормативы вводятся отдельно для городских и сельских поселений.

Подавляющее большинство экспертов (в частности, Ю.А. Гурман, В.В. Левина и др.) сходятся во мнении, что изменения бюджетного законодательства неизбежно приведут (и уже привели) к резкому ослаблению бюджетов сельских поселений, еще большей зависимости данного типа муниципальных образований от решений районных и региональных властей.

Одним из немногих положительных (с точки зрения муниципальных образований) изменений бюджетного законодательства является обязанность субъектов РФ установить дифференцированные нормы отчислений в местные бюджеты от акцизов на некоторые продукты нефтепереработки (в объеме не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога) пропорционально протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения соответствующих муниципальных образований.

Определенные изменения произошли и в регулировании межбюджетных трансфертов: в частности, ранее существовавшее ограничение по предоставлению т. н. иных межбюджетных трансфертов (ст. 139.1 БК РФ), предоставляемых местным бюджетам из регионального бюджета (не более 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам, за исключением субвенций), отменено. Как отмечают эксперты, «в условиях финансовой нестабильности необходимость в дополнительных бюджетных средствах для сохранения сбалансированности бюджетов будет нарастать, а для решения указанной проблемы предполагается дополнительно использовать средства в бюджеты муниципальных образований, предоставляемые из федерального бюджета «адресно». Ряд изменений в бюджетном законодательстве также коснулись появления новых «типов» муниципальных образований — внутригородских муниципальных образований и — соответственно — городских округов с внутригородскими муниципальными образованиями.

Эксперт В.В. Левина обоснованно полагает, что следствием корректировок бюджетного законодательства является дополнительное усложнение финансовой системы регионов и их меньшая прозрачность в связи с использованием дифференцированных подходов к регулированию межбюджетных отношений с городскими и сельскими поселениями и появлением большего количества бюджетов (в случае формирования городских округов с внутригородским делением).

Как отмечено в самом начале, ключевым трендом 2014–2015 годов в вопросах компетенции местного самоуправления стала оценка и имплементация норм Закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 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»» (далее — Федеральный закон № 136-ФЗ), радикально изменивших регулирование компетенции муниципальных образований и затронувших базовые принципы ее формирования. Речь идет о двух принципиальных «новациях» в части регулирования компетенции местного самоуправления:

— предоставление субъектам РФ права «перераспределять полномочия» между органами местного самоуправления и государственной власти,

— предоставление субъектам РФ права закреплять за сельскими поселениями («возвращать») все или часть полномочий, переданных самим этим Законом от сельских поселений муниципальным районам, а также права перераспределения полномочий между городскими округами с внутригородскими муниципальными образованиями и входящими в их состав внутригородскими муниципальными образованиями.

Так, в частности, ст. 1 названного Закона была введена новая норма — ст. 26.3 Закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ была дополнена п. 6.1, в соответствии с которым: «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.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ

территории муниципального образования, а также 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 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По мнению подавляющего большинства экспертов (Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Э. Маркварт, Е.С. Шугрина, эксперты Фонда «Институт экономики города» и др.), данное положение по сути означает отказ законодателя от некоторых базовых принципов, положенных в свое время в основу реформы разграничения полномочий в целом и муниципальной реформы в частности. Так, до вступления в силу Закона № 136-ФЗ установление перечней вопросов местного значения как ключевого элемента компетенции местного самоуправления осуществлялось исключительно на федеральном уровне и только путем внесения изменений в сами перечни. В настоящее время право «корректировки», перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти предоставляется субъектам Федерации. Однако ключевое (по сути — системное) изменение заключается в том, что государству (субъектам Федерации) отныне предоставлено право изъятия тех или иных вопросов местного значения (за исключением тех, что перечислены в абзаце 2 приведенной выше нормы) из компетенции местного самоуправления и решения их на государственном уровне. Подобные действия получили название «перераспределение полномочий» (в отличие от разграничения полномочий).

В этом месте необходимо отметить, что согласно многочисленным правовым позициям Конституционного Суда РФ, из прямого предписания цитировавшейся выше ч. 1 ст. 130 Конституции РФ следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти (постановления от 24 января 1997 г. № 1-П; от 15 января 1998 г. № 3-П; от 30 ноября 2000 г. № 15-П). В одном из своих решений последних лет Конституционный Суд, развивая данный подход, в частности, отметил, что из положений Конституции РФ «во взаимосвязи с положениями ее статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 71, 72 (часть 1) и 76 (части 1 и 2) следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется его

компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения. Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в ряде его постановлений, в том числе от 16 октября 1997 года № 14-П и от 30 ноября 2000 года № 15-П»¹. И далее: «Соблюдение этих требований является необходимым условием для обеспечения на законодательном уровне принципа равенства прав муниципальных образований..., что в сфере финансово-бюджетных правоотношений предполагает, в частности, юридическое равенство между муниципальными образованиями в их взаимоотношениях с органами государственной власти, являющееся в конечном счете одной из гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства» (Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 года № 16-П).

Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления — реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерно его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции РФ)»².

По нашему мнению, из приведенных норм Конституции РФ и правовых позиций Конституционного Суда РФ с очевидностью следует, что органы государственной власти *ни при каких обстоятельствах не вправе решать вопросы местного значения, изымать их из компетенции местного самоуправления*. В равной мере не допускается под видом «перераспределения» государственных полномочий их передача на исполнение органам местного самоуправ-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П.

ления без надлежащего (с сопровождением необходимыми и достаточными финансовыми средствами) делегирования. Однако именно подобные действия стали массовым следствием соответствующего регулирования, что позволяет большинству экспертов всерьез сомневаться в его конституционности.

Как справедливо отмечал сразу после принятия Закона № 136-ФЗ И.В. Бабичев, «из прямого предписания ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти... Из этих положений Конституции РФ во взаимосвязи с положениями ее статей 1 (ч. 1), 4 (ч. 2), 71, 72 (ч. 1) и 76 (чч. 1–2) следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции РФ в федеральном законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения»¹. Основным отличием данной процедуры является срочность изъятия полномочий у местного самоуправления. В этой связи «предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем их бессрочной передачи законом субъекта Федерации органам государственной власти субъекта Федерации в качестве государственных полномочий ... фактически исключало бы из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует ... нормам Конституции РФ и противоречило бы отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения»².

Однако попытки путем подобного толкования привести нормы Закона № 136-ФЗ хотя бы в некоторую видимость соответствия с Конституцией РФ и правовыми позициями Конституционного Суда РФ

¹ Бабичев И. В. Новый этап муниципального строительства: возможности и риски // Местное право. 2014. № 3. С. 15.

² Бабичев И. В. Новый этап муниципального строительства: возможности и риски // Местное право. 2014. № 3. С. 15.

практически сразу же были опровергнуты практикой правового регулирования на уровне субъектов РФ. Поскольку Законом № 136-ФЗ не устанавливаются какие-либо требования (критерии, ограничения, условия) для перераспределения полномочий органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов Федерации, то на практике субъекты Федерации нередко изымают из компетенции местного самоуправления те или иные полномочия без каких-либо объективных причин и обоснований. Так, в частности, с момента вступления в силу Закона № 136-ФЗ и до конца сентября 2015 г. в общей сложности 21 субъект РФ принял законы о «перераспределении полномочий» между органами местного самоуправления и государственной власти. При этом в подавляющем большинстве случаев речь идет не о каких-либо полномочиях внутри вопросов местного значения, а об изъятиях целиком вопросов местного значения. А во многих субъектах РФ речь идет к тому же об изъятии не единичных вопросов местного значения, а их значительного числа. Так, к примеру, «абсолютный лидер» — Ненецкий АО — изъясил из компетенции местного самоуправления в свою пользу 18 вопросов местного значения; Московская и Орловская области изъясил по 7 вопросов местного значения, 4 — Приморский край, по 3 — Тюменская и Новгородская области. Анализ законодательства 21 субъекта РФ свидетельствует о том, что чаще всего изымались полномочия органов местного самоуправления в сфере разработки генеральных планов и градостроительства (в 14 субъектах РФ из 21), в сфере организации и предоставления отдельных коммунальных услуг (9 субъектов РФ), удаления промышленных и бытовых отходов (7 субъектов РФ), установления рекламных конструкций (6 субъектов РФ)¹. Оценивать практические результаты такого «перераспределения» преждевременно, однако их конституционно-правовая оценка представляется весьма спорной. Процесс «перераспределения полномочий» в субъектах РФ протекает в большинстве случаев на фоне серьезного обострения взаимоотношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями².

¹ Результаты собственного анализа, проведенного А. А. Шамсуллиным и Э. Марквартом (эксперты ВШГУ РАНХиГС), на основе текстов законодательных актов, опубликованных в базе данных СПС Консультант.

² Так, например, по информации сайта УралБизнесКонсалтинг, «свердловские муниципалитеты выступили против перераспределения полномочий между городскими и региональными властями. Они считают, что текущая политика команды губернатора Евгения Куйвашева может

По мнению политолога А. Кынева, «у муниципалитетов постепенно отбираются все ключевые полномочия и передаются на уровень субъектов. Таким образом, органы МСУ лишаются каких бы то ни было рычагов власти. Кроме того, отменяются выборы глав муниципалитетов, их назначением будут заниматься губернаторы. Все это в корне подрывает идею местного самоуправления как такового и саму суть демократии, поскольку вся власть концентрируется в одних руках»¹. Эксперт фонда «Институт экономики города» Р. Попов убежден, что принятие ключевых решений отдано на откуп субъектам Федерации, и многое будет зависеть от позиции губернаторов и их отношений с главами муниципалитетов. «Это своего рода тест на политическую культуру. Не секрет, что многим главам субъектов хочется сжать в кулак систему местного самоуправления и получить полный контроль над главами городов и районов. Интересно, какие из регионов смогут преодолеть этот соблазн, а какие — нет. В любом случае то, что у органов МСУ отнимают полномочия, плохо для самих муниципалитетов, но вряд ли изменения заметит население, которое и сейчас плохо разбирается в том, кто за что во власти отвечает». Эксперт отмечает, что, с одной стороны, регионам выгодно забирать полномочия, и в первую очередь они отнимут лакомые куски, например возможность распоряжаться землей, но в то же время растет и ответственность субъектов².

В завершение обзора по данному вопросу необходимо подчеркнуть, что «перераспределение полномочий» в смысле Закона № 136-ФЗ вообще-то предполагает возможность передачи полномочий как «сверху вниз», от органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления, так и «снизу вверх», от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ. В случае использования данной юридической конструкции для перераспределения полномочий «сверху вниз» становится непонятной ее отличие от процедуры делегирования исполнения отдельных госу-

привести к резкому ухудшению качества работы горадминистраций. Отметим, что в последнее время областные власти инициировали принятие целого ряда законопроектов, которые предполагают передачу полномочий из города в область...» — <http://urbc.ru/1068047699-edinyim-frontom.html>; аналогичные оценки процесса перераспределения можно найти и в отношении большинства других регионов.

¹ <http://www.kommersant.ru/doc/2639772>

² Подробнее: <http://www.kommersant.ru/doc/2639772>

дарственных полномочий органам местного самоуправления, предусмотренного ст. 132 Конституции РФ и ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ? В свою очередь перераспределение полномочий «снизу вверх», как показывает в т. ч. и приведенная выше практика регионального регулирования, означает снятие ограничений (до принятия Закона № 131-ФЗ подобное допускалось только для отдельных случаев, прямо установленных ст. 75 Закона № 131-ФЗ) на право субъектов РФ вмешиваться в решение вопросов местного значения. По меткому замечанию Т.М. Бялкиной, подобные законодательные новеллы приводят де-юре к возникновению предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, полному размыванию содержания конституционной категории «вопросы местного значения». Кроме того, они позволяют передавать органам местного самоуправления государственные полномочия без соответствующего обеспечения, как того требует Конституция РФ.

Еще одной существенной новеллой Закона № 136-ФЗ стала дифференциация компетенции (в первую очередь, круга вопросов местного значения) между городскими и сельскими поселениями. Следует иметь в виду, что ранее действовавшее законодательство таких различий не предусматривало — все поселения обладали равной компетенцией. На настоящий момент круг вопросов местного значения, отнесенных к компетенции сельских поселений, значительно уже компетенции городских поселений, в связи с чем применительно к сельским поселениям принято говорить о т. н. «усеченной компетенции». В то же время Закон № 136-ФЗ предусмотрел, что «законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа ... вопросов местного значения городских поселений». Анализ регионального законодательства за период с момента вступления в силу Закона № 136-ФЗ и до конца сентября 2015 года свидетельствует о том, что 50 субъектов РФ воспользовались предоставленным им правом и вернули сельским поселениям часть их компетенции. При этом в подавляющем большинстве случаев речь шла о таких вопросах местного значения, как организация предоставления ритуальных услуг и организация сбора и вывоза бытовых отходов (48 субъектов РФ), компетенция в сфере дорожной деятельности, обеспечении жилыми поме-

шениями малоимущих нуждающихся, организации массового отдыха, предотвращении чрезвычайных ситуаций, предоставлении жилых помещений участковым (40 субъектов РФ). 35 субъектов РФ вернули сельским поселениям их полномочия в таких сферах, как коммунальные услуги (полностью или частично), обеспечение межнационального согласия, сохранение культурного наследия, содействие развитию народных промыслов, противодействие коррупции. Примечательно (с учетом продемонстрированного выше тренда по изъятию компетенции), что в 25 субъектах РФ сельским поселениям были возвращены полномочия в сфере разработки и принятия генеральных планов и градостроительной деятельности¹.

Критериями дифференцированного подхода к определению компетенции конкретных муниципальных районов и сельских поселений могут служить реальные экономические, финансовые, социально-культурные, демографические и иные возможности конкретных поселений решать более широкий круг вопросов, чем закрепленный в Федеральном законе минимум (Т.М. Бялкина, Э. Маркварт, И.В. Стародубровская). Возможность договорного перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в его состав поселений существовала и раньше (ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ). Однако на практике муниципальные районы нередко злоупотребляли этой своей возможностью, неоправданно ограничивая права поселений (Т.М. Бялкина, Э. Маркварт и др.). Будут ли субъекты РФ более объективно подходить к определению круга вопросов, решаемых на районном и поселенческом уровнях местного самоуправления, исходя из своей региональной специфики, создавая при этом стимулы для развития потенциала поселений, — покажет время. Однако в настоящее время существуют (и по сути — конкурируют между собой) обе модели «перераспределения полномочий» между муниципальными районами и сельскими поселениями — путем заключения соглашений и путем принятия соответствующего закона субъекта Федерации.

Серьезные сомнения (в т.ч. с точки зрения соответствия нормам Конституции РФ и нормам Закона № 131-ФЗ) вызывает и установлен-

¹ Результаты собственного анализа, проведенного А.А. Шамсуллиным и Э. Марквартом, на основе текстов законодательных актов, опубликованных в базе данных Консультант.

ное Законом № 136-ФЗ регулирование компетенции (круга вопросов местного значения) городских и внутригородских муниципальных образований на уровне законов субъектов РФ, а не уставами самих городских округов. Так, например, ч. 3 ст. 16.2 устанавливает: «Полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению... вопросов местного значения внутригородских районов могут разграничиваться законами субъекта РФ между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов». Существенные возражения у экспертов (Р.В. Бабун, Т.М. Бялкина и др.) вызывает и положение «новой» ч. 3 ст. 16 Закона № 131-ФЗ: «Законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств»; при этом в ч. 1.1 ст. 17 указано, что в случае, предусмотренном частью 3 статьи 16.2 полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов настоящего Федерального закона, могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации. В ч. 3 ст. 16 речь идет по сути об установлении дополнительных вопросов местного значения в нарушение существующих концептуальных положений Закона № 131-ФЗ о компетенции (федеральные перечни вопросов местного значения, недопустимость их изменения без соблюдения ст. 18 Закона № 131-ФЗ; установление дополнительных вопросов местного значения исключительно по инициативе самого муниципального образования в своем уставе). Среди экспертов существуют серьезные опасения, что данная норма будет превращена в право органов государственной власти субъектов РФ признавать вопросами местного значения вопросы их собственной компетенции (т. е. государственного на уровне субъекта РФ значения). И в этом случае будет еще более размыта (если не утрачена вовсе) роль конституционной категории «вопросы местного значения», поскольку ее содержание становится столь неопределенным, что может меняться в зависимости от субъективного усмотрения органов государственной власти на уровне субъектов РФ. А это, по справедливому утверждению Т.М. Бялкиной, приведет к необходимости согласиться и с возможностью самостоятельного умень-

шения органами государственной власти субъектов РФ своей компетенции, определенной Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

По мнению подавляющего большинства экспертов (Р.В. Бабун, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Э. Маркварт, Е.С. Шугрина и др.), Закон № 136-ФЗ существенно усилил неопределенность в регулировании компетенции местного самоуправления, лишил в значительной мере смысла конституционно-правовую категорию «вопросы местного значения» и создал предпосылки нарушения конституционных положений о самостоятельности местного самоуправления.

ГАРАНТИИ И СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

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

Гарантированность местного самоуправления — это его неотъемлемый атрибут, который закреплен как в международном, так и в российском национальном праве. Гарантии служат тем мостиком, который обеспечивает переход от общего к частному, от прокламируемой возможности к действию¹. Иными словами, право на осуществление местного самоуправления останется очередной декларацией до тех пор, пока в России не будет функционировать эффективная система его гарантий.

Под системой гарантий права на осуществление местного самоуправления, понимается совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию, охрану, правовую защиту и восстановление. Все многообразие гарантий можно разделить на общие и специальные (юридические) гарантии. Причем последние, в свою очередь, представляют гарантии реализации, защиты, охраны и восстановления права на осуществление местного самоуправления. Конкретные меры могут быть использованы в зависимости от ситуации, а также от того, о каких гарантиях идет речь — гарантиях территориальной, организационной, экономической самостоятельности местного самоуправления или защите местного самоуправления. В большинстве случаев те или иные гарантии используются

¹ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 221.

в различных комбинациях. Примечательно, что поскольку нарушение или прочие посягательства на местное самоуправление, право на его осуществление в принципе могут иметь место в любой стадии их реализации, постольку необходимость в их охране или защите может возникнуть в любой момент, а затем реализация продолжится в обычном порядке.

На сегодняшний день в правовой науке утвердилась точка зрения, согласно которой отдельно взятая гарантия не способна обеспечить требуемый результат; как правило, все гарантии действуют не изолированно, а в тесном, неразрывном единстве, в системе¹. Вследствие этого на практике очень часто происходит смешение различных видов гарантий, что позволяет достичь максимального эффекта.

В 2014–2015 гг. в текст Федерального закона № 131-ФЗ были внесены изменения, влияющие и на объем гарантий местного самоуправления.

В качестве примера позитивной гарантии следует привести изменения, внесённые в статью 77 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в статью 24.5 КоАП РФ.

В частности, с 1 января 2016 года в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом органа местного самоуправления, руководителем муниципального учреждения вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления, выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц подлежит прекращению.

В качестве негативного примера можно привести следующее. Если перечень вопросов местного значения до внесения поправок Федеральным законом № 136-ФЗ носил закрытый характер, устанавли-

¹ Муниципальное право России / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М., 2005. С. 182.

ливался исключительно Федеральным законом № 131-ФЗ для каждого вида муниципального образования и не мог быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон¹, то после внесения названных поправок стал носить произвольный характер и зависеть от усмотрения субъектов РФ. Уровень гарантий местного самоуправления существенно снижен и перенесен с федерального уровня на уровень субъектов РФ.

В своем особом мнении судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь по упоминавшемуся выше «Иркутскому делу» в очередной раз обратил внимание на то, что Конституция РФ предполагает повышенный уровень защиты прав местного самоуправления от ограничений, которые могут вводиться именно и только федеральным законом, что предопределено не только общей нормой, содержащейся в статье 55 (часть 3), но и специальной нормой статьи 133. Обязанность федеральных органов государственной власти обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, установленная в части 4 статьи 3 Федерального закона № 131-ФЗ, является нормой прямого действия. Более того, в случае противоречия каких бы то ни было нормативных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ и Федеральному закону № 131-ФЗ применяется, наряду с Конституцией РФ, указанный Федеральный закон (часть 3 статьи 5 Федерального закона № 131-ФЗ) как акт не только прямого действия, но и повышенной юридической силы в соотношении со всеми другими нормативными правовыми актами по вопросам местного самоуправления.

Вместе с тем одной из наиболее эффективных формой защиты является судебная защита. Защита местного самоуправления в суде имеет двоякое значение. С одной стороны, это право граждан, организаций и др. субъектов муниципального права, с другой — гарантия местного самоуправления².

Причем, если для граждан защита нарушенных прав и законных интересов в сфере местного самоуправления является конституционным правом, то для органов и должностных лиц, как представля-

¹ Бялкина Т. М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1609–1610.

² Шугрина Е. С. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. С. 10–11.

ется, это конституционная обязанность. Следовательно, граждане, осуществляя свое право на местное самоуправление, одновременно имеют право на судебную защиту такого права, а органы и должностные лица местного самоуправления не просто имеют право, а обязаны защищать право граждан на местное самоуправление всеми легитимными способами и средствами в том числе в судебном порядке.

Согласно ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление в РФ гарантируется правом на судебную защиту. Однако данные конституционные нормы далеко не сразу стали реально работающими. Следует подчеркнуть, что конкретному пониманию местного самоуправления как объекта судебной защиты всегда корреспондирует и понимание соответствующего субъекта (гражданин, население, муниципальное образование и т. п.), обладающего правом его защищать.

В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует отдельная статья, посвященная судебной защите местного самоуправления; законодатель посчитал достаточным включение в текст Закона статьи 78, предусматривающей возможность обжалования в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Вместе с тем анализ текста Закона свидетельствует о фактическом усилении роли суда. Большое количество процедур может быть реализовано только при наличии судебного решения. А в некоторых случаях предусмотрено прямое обращение в суд.

Следует обратить внимание, что даже если в действующем нормативном правовом акте не предусмотрено право на обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, такое право все равно есть. Например, процедура удаления главы в отставку длительное время формально не предусматривала возможности обжалования решения представительного органа об удалении главы муниципального образования. Вместо этого главе муниципального образования предоставлялось право в письменном виде изложить свое особое мнение. В решении Озерского городского суда Челябинской области от 16 июня 2009 года по делу № 2-822/09 указывается, что отсутствие указания в ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ на право на судебное обжалование решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку не может рассцениваться как свидетельствующее об отрицании судебного механизма

защиты прав удаляемого в отставку лица. В ст. ст. 46, 133 Конституции РФ, ст. 11 Европейской Хартии местного самоуправления, гл. 25 ГПК РФ, ст. 78 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается возможность обжалования в суд решений, нарушающих права и свободы граждан, а также любых решений, принятых органами местного самоуправления. В 2014 году в статью 74.1 была добавлена часть 17, в соответствии с которой глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления.

Анализ судебной практики показывает, что граждане весьма активно используют свое право на судебную защиту. Но, несмотря на рост количества обращений от органов местного самоуправления, судебная защита пока еще не стала привычной практикой в муниципальных образованиях.

При обращении в суд заявитель может преследовать различные цели, иногда даже не отдавая себе в этом отчет. Как правило, целями судебной защиты называют¹:

- решение конкретной проблемы, восстановление конкретного права, законного интереса;
- восполнение пробела законодательства;
- разрешение коллизий, исправление дефектов законов и иных нормативных актов;
- восстановление законности;
- влияние на развитие законодательства.

Вместе с тем именно цели судебной защиты предопределяют ожидаемый результат, влияют на то, в какой суд обращается заявитель. Например, согласно последним поправкам в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2010 г.) жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если за-

¹ Шугрина Е. С. Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. 2012. № 2. С. 3–16.

кон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде (ст. 97). В Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривается, что Европейский суд по правам человека может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу (ст. 35). Таким образом, если заявитель планирует обращаться в Европейский суд по правам человека или Конституционный Суд РФ, то начинать надо с иных судов — судов общей или арбитражной юрисдикции, но, работая в них, готовить необходимые материалы для обращения, например, в Европейский суд по правам человека. Кроме того, следует помнить, что в Европейском суде по правам человека быстрого результата не будет; средний срок рассмотрения дел составляет 5–7 лет, а иногда и 20 лет. Иными словами, при обращении в данный Суд быстрого результата ждать не следует.

Следует обратить внимание, что цели судебной защиты определяют то, каким образом заявитель формулирует свои требования, а это уже влияет на выбор вида судопроизводства (исковое или неисковое). В зависимости от подсудности защита прав местного самоуправления может осуществляться судами общей юрисдикции, арбитражными судами, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, Конституционным Судом РФ.

Необходимость осознания цели судебной защиты в полной мере проявляется и при использовании таких «модных» механизмов, как обращение в Конституционный Суд РФ или Европейский суд по правам человека. Заявитель может и не получить результата лично для себя, но выступить в защиту тех, кто окажется в подобной ситуации в будущем. Это связано и с длительностью судебного разбирательства, особенно в Европейском суде по правам человека, и со спецификой судопроизводства.

Например, 7 июля 2011 года Конституционный Суд РФ огласил Постановление №15-П по «Хомутининскому делу» об использовании пропорциональной избирательной системы как единственно возможной на муниципальных выборах. В данном решении указывалось, что ряд норм законов является неконституционными, констатировалось, что признание положений части 3 статьи 23 Федерального за-

кона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» не соответствующими Конституции Российской Федерации само по себе не означает, что проведенные с применением пропорциональной избирательной системы выборы в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области, в связи с которыми имело место конкретное дело граждан Б. и Г., привели к искажению волеизъявления избирателей. Судебные постановления, принятые по заявлениям граждан Б. и Г. на основании положений, признанных данным постановлением не соответствующими Конституции РФ, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий. Получив это решение, граждане Б. и Г. обратились в суды общей юрисдикции, оспаривая законность проведенных на основании неконституционного закона выборов, однако положительного для себя решения не получили (см. Определение Верховного Суда РФ от 11 января 2012 г. по делу №48-Г11-32).

Вместе с тем в решении Конституционного Суда РФ есть норма, в соответствии с которой законодательство необходимо в течение 6 месяцев привести в соответствие с позицией, сформулированной Конституционным Судом РФ. Иными словами, собственные нарушенные права заявителям не удалось восстановить, но они выступили в защиту общественных интересов, добившись признания неконституционными соответствующих норм законов и необходимости их изменения.

Следует отметить, что федеральный законодатель реагировал на наиболее значимые и резонансные позиции Конституционного Суда РФ, внося соответствующие изменения в Федеральное законодательство, хотя и не всегда оперативно. В качестве некоторых примеров можно назвать:

— о понятии местного самоуправления (сформулирована в 2000 году¹, учтена законодателем в 2003 году²);

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»».

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

— об отзыве выборных должностных лиц (сформулирована в 2002 году¹, учтена законодателем в 2003 году²);

— об открытом списке имущества, находящемся в муниципальной собственности (сформулирована в 2006 году³, учтена законодателем в 2011–2012 годах⁴);

— об особенностях использования пропорциональной избирательной системе на муниципальных выборах (сформулирована в 2011 году⁵, учтена законодателем в 2012 году⁶);

— об особенностях замещения должности главы муниципального образования, удаленного в отставку и судебной защите его прав (сформулирована в 2013 году⁷, учтена законодателем в 2014 году⁸).

Можно приводить и другие примеры, однако до сих пор остается значительное количество позиций Конституционного Суда РФ, не инкорпорированных федеральным законодателем в тексты соответствующих законов.

Следует заметить, что за последние 20 лет цели судебной защиты местного самоуправления или права на его осуществление претерпе-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева.

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁴ См.: Федеральные законы от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ и от 25 июня 2012 года № 91-ФЗ.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана».

⁶ См.: Федеральный закон от 16 октября 2012 года № 173-ФЗ.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. В. Дубкова».

⁸ Федеральный закон от 4 октября 2014 года № 290-ФЗ «О внесении изменений в статьи 36 и 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

вали определенные изменения, в разные годы категории дел, рассматриваемые в судах, были разными.

В 90-е годы довольно активно формировалось право на судебную защиту. Зачастую именно судами или на основе судебных решений более четко формулировалось, кто может обращаться в суд, в какой суд могут обращаться органы местного самоуправления, что является объектом судебной защиты.

Много судебных решений принималось для восполнения пробелов законодательства, особенно в тех регионах, где не было необходимых законов субъектов РФ. Например, в судебном порядке назначались выборы в органы местного самоуправления (позже эти вопросы были урегулированы Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»), в судебном порядке решался вопрос о том, где и по какой процедуре регистрировать уставы муниципальных образований (следует напомнить, что ранее вопрос о государственной регистрации уставов муниципальных образований находился в ведении органов государственной власти субъектов РФ; однако соответствующие законы были приняты далеко не во всех субъектах РФ).

Право органов местного самоуправления на обращение в Конституционный Суд РФ несколько раз было предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Причем позиция самого Конституционного Суда РФ менялась достаточно кардинально. Первоначально Конституционный Суд РФ в своем Определении от 19 марта 1997 г. № 20-О указал, что по смыслу Конституции РФ объединениями граждан являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей. Органы местного самоуправления являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ, т. е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция РФ (часть 2 статьи 15) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права (Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 1997 г. № 20-О). Иными словами, органы местного самоуправления, их должностные лица не рассматривались как субъект обращения в Конституционный Суд РФ.

Однако уже к 2002 году Конституционный Суд в другом решении существенно скорректировал свою позицию. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по жалобам А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева отмечается, что не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления. Следует особо подчеркнуть, что в приведенном Постановлении прямо не говорится, что у органов местного самоуправления и/или их должностных лиц есть право на обращение в Конституционный Суд РФ. Однако такой вывод напрашивается.

С 2003 года с принятием Федерального закона № 131-ФЗ категория рассматриваемых в судах дел в целом стала соответствовать основным этапам реформирования местного самоуправления: суды стали массово рассматривать дела о реформировании территориальных основ местного самоуправления, потом по формированию органов местного самоуправления, разграничению компетенции, позже по формированию финансово-экономических основ местного самоуправления; сейчас рассматриваются дела, связанные с объемом полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц, ответственностью за их неисполнение.

Вместе с тем стали появляться и новые категории дел, не урегулированные действующим процессуальным законодательством. Примерами таких дел стали споры, связанные с межбюджетными отношениями, дела об оспаривании межмуниципальных соглашений, заключаемых в порядке ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

В последнее время актуализировалась проблема соотношения судебных и внесудебных способов защиты нарушенных прав. Следует отметить, что зачастую оптимальный результат дает умелое сочетание механизмов судебной защиты и иных средств защиты, таких как обращение в административном порядке в органы государственной власти, обращение к негосударственному сектору, в средства массовой информации и т.п. Но следует помнить, что использование средств самозащиты не может в полной мере заменить обращение в судебные органы. Например, голодовка может помочь привлечь внимание к проблеме, придать делу общественный резонанс, но не может голодовка заменить обращение в суд, если это необходимо.

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

Доклад о состоянии местного самоуправления в Волгоградской области

Коростелева Марина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского филиала РАНХиГС

Иванова Татьяна Борисовна, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского центра регионального развития Волгоградского филиала РАНХиГС

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации определила политико-правовую природу местного самоуправления, а также установила основные права граждан в области местного самоуправления и основы правового статуса органов местного самоуправления. Значимую роль для правового регулирования данного института играют конституционные положения о том, что установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» часть 1 статьи 72). В рамках, установленных Конституцией и федеральным законодательством, все субъекты Российской Федерации, и Волгоградская область в том числе, начали непростой процесс формирования системы местного самоуправления на своей территории с учетом исторических, местных традиций и «региональных» особенностей.

Современное состояние института местного самоуправления в Волгоградской области, в первую очередь, определяется положени-

ями основополагающего для всей его системы Федерального закона №131-ФЗ. Вместе с тем в соответствии с изложенной в его нормах концепцией разграничения полномочий органов публичной власти в области местного самоуправления, определенная часть вопросов его организации регламентирована актами органов государственной власти Волгоградской области, а также актами органов местного самоуправления. В их числе Устав Волгоградской области от 24.02.2012 №1-ОД¹, законы и иные нормативные правовые акты Волгоградской области, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Следует отметить, что до 1 января 2006 года местное самоуправление в Волгоградской области регламентировалось общим статутным региональным законом о местном самоуправлении — Законом Волгоградской области от 20 февраля 1995 г. №21-ОД «Об организации местного самоуправления в Волгоградской области»². Данный акт был признан утратившим силу Законом Волгоградской области от 12 декабря 2005 г. №1136-ОД³. Нового рамочного закона Волгоградской области о местном самоуправлении принято не было. Таким образом, в Волгоградской области, как и в большинстве субъектов Южного федерального округа, отсутствует базовый закон о местном самоуправлении. В регионе пошли по пути принятия не общего, а специальных (по отдельным вопросам правового статуса местного самоуправления) законодательных актов субъекта Российской Федерации. Как представляется, такая практика оправданна. Произошедшее в ходе реформы местного самоуправления 2003 года «усиление» федерального участия в правовом регулировании местного самоуправления привело к тому, что в системе принципов организации местного самоуправления «федеральная составляющая» в значительной степени стала превалировать над «региональной». По этой причине субъекты Российской Федерации, принимая статутные законы о местном самоуправлении, закономерно вынуждены были бы дублировать в их нормах значительное число достаточно конкретных норм федерального законодательства.

¹ Волгоградская правда. 2012. №35 (29 февраля).

² Волгоградская правда. 1995. №39 (2 марта).

³ Волгоградская правда. 2005. №237 (17 декабря).

На сегодняшний день в Волгоградской области сформирована нормативная правовая база, регламентирующая полномочия органов государственной власти субъекта в области местного самоуправления. На территории области действуют региональные законы о наделении муниципальных образований соответствующим статусом и об установлении границ их территорий. Примером может служить Закон Волгоградской области от 21.03.2005 № 1031-ОД «О наделении города-героя Волгограда статусом городского округа и установлении его границ»¹. Следует отметить, что процесс установления границы городского округа город-герой Волгоград — административного центра области, проходил достаточно сложно и стал предметом судебных разбирательств. В силу этого Закон Волгоградской области № 1031-ОД действует с изменениями, внесенными Решением Волгоградского областного суда от 29.06.2005 по делу № 3-76/2005, и Определением Верховного Суда РФ от 28.09.2005 г. № 16-Г05-12.

Примечательно, что и Администрация Волгограда, и граждане Б.Н.И. и Б.Т.В., выступавшие в данных судебных разбирательствах в качестве заявителей, ссылались на то, что оспариваемый ими Закон Волгоградской области № 1031-ОД был принят Волгоградской областной Думой 17 марта 2005 года с нарушением установленного федеральным законодательством срока, поскольку статьей 85 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 марта 2005 года установить границы муниципальных образований и наделить их соответствующим статусом. Если в этот срок субъект «не укладывается», то до 31 марта 2005 года границы муниципальных образований утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2004 года № 814 такими полномочиями было наделено Министерство регионального развития Российской Федерации.

Действительно, Волгоградская областная Дума установила границы муниципального образования городской округ город-герой Волгоград с отступлением от определенного Федеральным законом срока. Волгоградский областной суд, рассматривая дело, ссылаясь

¹ Волгоградская правда. 2005. № 49 (22 марта).

на то, что в соответствии с частью 2 статьи 10 Федерального закона № 131-ФЗ границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, в федеральном законодательстве установлено общее правило определения органов, в чьей компетенции находится издание нормативных правовых актов по указанному вопросу. Норма федерального закона, на которую ссылается заявитель в обоснование своих требований (статья 85 Федерального закона № 131-ФЗ), носит вспомогательный, служебный характер и не может быть рассмотрена в качестве правового препятствия для установленных законом принципов территориальной организации местного самоуправления. Статья 85 Федерального закона регламентирует переходные положения, призвана содействовать реализации положений названного закона в целом, однако не подменяет основные принципиальные положения указанного нормативного правового акта федерального уровня. Поэтому наделение федеральным законодателем Министерства регионального развития Российской Федерации полномочиями по утверждению до 31 марта 2005 года границ муниципальных образований, не утвержденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 марта 2005 года, не препятствует изданию органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов по данному вопросу. Правовое значение наделения вышеуказанным полномочием Министерства регионального развития Российской Федерации заключается в определении коллизионного приоритета при одновременном издании им и органом государственной власти субъекта Российской Федерации в период с 1 по 31 марта 2005 года актов по одному предмету, имеющих не совпадающее содержание в части установления границ конкретных муниципальных образований. Таким образом, ссылка на положения пунктов 1 и 3 статьи 85 Федерального закона может быть учтена только в случае наличия споров о компетенции между уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что содержание Закона Волгоградской области № 1031-ОД и Приказа Министерства регионального развития РФ № 34 от 25 марта 2005 года «Об утверждении границ муниципальных образований в Волгоградской области» в части установления оспарива-

емых границ муниципального образования городской округ город-герой Волгоград совпадало.

На основе принятых «региональных» законов о наделении муниципальных образований соответствующим статусом и об установлении границ их территорий, сформирована территориальная организация местного самоуправления Волгоградской области. На территории Волгоградской области в настоящее время располагаются 1464 населенных пунктов, находящихся в составе 475 муниципальных образований: 32 муниципальных района, 6 городских округов, 437 поселений (29 городских и 408 сельских). По общему количеству муниципальных образований Волгоградская область занимает в Южном федеральном округе первое место. Во многом это объясняется тем, что она является самым крупным по площади территории субъектом округа. Вместе с тем в области меньше муниципальных районов и городских округов, чем в таких субъектах округа, как Краснодарский край и Ростовская область, которые значительно опережают Волгоградскую область по численности населения (Табл. 1).

Таблица 1

Сведения о количестве муниципальных образований в Волгоградской области и соседних субъектах РФ

	Общее число муниципальных образований	В том числе по типам				
		Муниципальные районы	Городские округа	Поселения		
				Всего	В том числе	
					городские	сельские
ЮФО	1727	143	30	1554	93	1461
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	176	11	2	163	11	152
Волгоградская область	475	32	6	437	29	408
Ростовская область	463	43	12	408	18	390

В Волгоградской области отсутствуют такие типы муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением и внутригородской район как внутригородское муниципальное образование. При этом в административной структуре городского округа Волгоград сформировано восемь внутригородских районов, которые не имеют статуса муниципального образования, и в которых сформированы территориальные подразделения городской администрации. В силу этого высказываются предложения о наделении Волгограда статусом городского округа с внутригородским делением и предоставлении его административным районам статуса внутригородских муниципальных образований. В качестве аргументов «против» приводят опасность возникновения городского «сепаратизма», «растаскивания» города на части, вероятность потери управляемости городом как целостным образованием с единым экономическим пространством, единым коммунальным хозяйством, службами жизнеобеспечения населения и т. д. Аргументами «за» являются возможность приблизить власть к населению и разгрузить городской уровень управления от потока повседневных проблем. Очевидно, что в крупных городах, к числу которых относится Волгоград, осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне во многих случаях приводит к потере связи между населением и городской властью. Несомненно, актуальная на сегодня проблема эффективной обратной связи между населением и органами власти крупных как по размеру территории, так и по численности населения городских округов должна решаться. Возможно, после формирования внутригородских муниципальных образований она отчасти и утратит свою остроту. Но так ли необходимо для этого создавать муниципальные образования в рамках городского района? Вернее, есть ли в настоящее время возможность для этого? Представляется целесообразным перед созданием внутригородских районов проанализировать опыт появившихся в последнее время городских округов с внутригородским делением (Челябинска, Самары), изучив позитивные и рискованные аспекты проведения таких преобразований. Пока же в механизме налаживания эффективной обратной связи между населением и органами власти крупных городских округов необходимо активно использовать возможности уже сложившихся на практике институтов, например, территориального общественного самоуправления. А прежде чем проводить такие существенные «тер-

риториальные» преобразования в сфере местного самоуправления, необходимо в Федеральном законе № 131-ФЗ нормативно установить специальные критерии (или принципы) территориальной организации местного самоуправления. В научной литературе в качестве наиболее очевидных из них называются такие, как численность населения; обеспеченность муниципального образования земельными ресурсами; социально-экономический потенциал территории, обеспечивающий реальную возможность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения (объем и состав источников налоговых поступлений, уровень развития социальной сферы и инфраструктуры территории и др.); мнение населения соответствующей территории — его главного субъекта самоуправления на соответствующей территории.

Характеризуя территориальную организацию местного самоуправления Волгоградской области, необходимо отметить, что и ее затронула одна из основных тенденций реформирования местного самоуправления в последние годы — объединение муниципальных образований. В практике территориального устройства местной власти региона оно осуществлялось в двух формах, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Во-первых, в форме объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований. В качестве примера можно привести 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 Волгоградской области, 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»¹. Во-вторых, объединение муниципальных образований субъекта проходило и 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

¹ Волгоградская правда. 2013. № 89 (22 мая).

Михайловка¹. Согласно положениям Закона Волгоградской области от 7 октября 1997 года № 139-ОД «Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области» Михайловка является городом областного значения². Это объединение 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. Поэтому в региональном экспертном сообществе высказываются предположения, что аналогичный процесс объединения сельских поселений с городскими округами будет продолжен, и укрупнение ожидает такие городские округа, как Камышин, Урюпинск и Фролово. Хотя, выступая на заседании Совета руководителей представительных органов муниципальных образований Волгоградской области в Волгоградской областной Думе и характеризуя первые результаты муниципальной реформы по объединению городского округа Михайловка и Михайловского муниципального района, глава городского округа город Михайловка отметил, что «михайловский» опыт — это опыт конкретной территории, поэтому применять его на желающих объединиться муниципалитетах области нужно аккуратно, учитывая их своеобразие и сложившуюся ситуацию. Объединение поселений — это серьезные изменения, которые касаются и финансовой и общественной жизни жителей района, их социального благополучия.

Реорганизация сложившейся территориальной структуры муниципальных образований в регионе проходит не так активно, как в ряде других субъектов Российской Федерации. Несмотря на то что процесс «укрупнения» муниципальных образований, как и в целом по России, имеет определенную динамику, в области достаточно взвешенно относятся к этому процессу. Например, Министерством по делам территориальных образований Волгоградской области (в настоящее

¹ 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).

² Волгоградская правда. 1997. № 207 (1 ноября).

время — комитет) и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Волгоградской области» разработана Концепция подходов к изменению территориальной организации местного самоуправления на территории Волгоградской области на 2013–2017 гг.¹ В ней отмечается, что путь механического укрупнения методом «технико-бухгалтерского» подхода к объединению сельских и городских поселений является иллюзией решения проблем местного самоуправления на территории региона и, главное, способом форсированного ухудшения качества оказываемых гражданам государственных и муниципальных услуг, путем к снижению уровня и качества жизни. В названной Концепции сформулированы основные принципы проведения оптимизации местного самоуправления на территории Волгоградской области. В их числе принцип неукоснительного соблюдения требований текущего законодательства Российской Федерации; принцип согласованности проводимых реформ между местной властью и гражданским обществом, сохранение культурно — исторических традиций национальностей проживающих на территории муниципальных образований региона. Согласно положениям Концепции, реальными результатами проводимой оптимизации органов местного самоуправления должны стать:

- 1) появление перспектив социально — экономического развития муниципальных образований за счет достигнутой экономии бюджетных средств,
- 2) реальное (но разумное) сокращение управленческого аппарата,
- 3) рост благосостояния населения.

В рамках сложившейся территориальной организации местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется гражданами путем форм прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления. Законами Волгоградской области нормативно регламентированы такие предусмотренные в федеральном законодательстве формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как местный референдум и муниципальные выборы (Закон Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области»², Закон Волгоградской области от 16 ноября 1998 г. № 222-ОД «О местном

¹ URL: http://uprt-old.volganet.ru/downloads/Kontzeptziya_optimizatzii_MSU_v_oblasti.docx (дата обращения 10.09.2015)

² Волгоградская правда. 2006. № 233 (14 декабря).

референдуме в Волгоградской области»¹). Следует отметить, что городской округ город Волжский Волгоградской области стал первым муниципальным образованием в России, применившим в 2005 году пропорциональную избирательную систему для избрания всего состава представительного органа муниципального образования.

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 установлен принятым в соответствии с федеральным законодательством Законом Волгоградской области от 16 ноября 1998 г. № 222-ОД «О местном референдуме в Волгоградской области». 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.

Значительное число норм, определяющих процедуры участия граждан в осуществлении местного самоуправления содержится в муниципальных правовых актах (уставах муниципальных образований, нормативных актах представительных органов местного самоуправления). В уставах муниципальных образований Волгоградской области при перечислении форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, как правило, дублируются нормы Федерального закона № 131-ФЗ. При этом особо оговаривается, что гражданам вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Волгоградской области и конкретному уставу.

В Волгоградской области широко используется такая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление (ТОС). Среди различных форм самоорганизации населения ТОС является самой массовой. Органы ТОС созданы в подавляющем большинстве муниципальных образований области. По данным регионального комитета по де-

¹ Волгоградская правда. 1999. № 36 (2 марта); № 41 (10 марта); № 45 (16 марта); № 50 (23 марта).

лам территориальных образований, по состоянию на 1 января 2015 г. в 471 муниципальном образовании Волгоградской области действуют 1995 организаций ТОС, 1251 из которых имеет статус юридического лица. В границах ТОС проживает более миллиона человек (1209404), что составляет почти 46,8% от общей численности населения области. Если на 1 января 2008 года на территории Волгоградской области действовало 1569 организаций ТОС, то уже на 1 января 2010 года — 1942 организации ТОС. По итогам 2014 года доля муниципальных образований Волгоградской области, имеющих финансируемые целевые программы развития ТОС, составляет 40,6% от общего числа муниципальных образований Волгоградской области. Как положительный момент следует отметить факт того, что «региональные» органы власти понимают значимость данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Именно ТОС призвано способствовать решению социально значимых для проживающего в границах локальной территории населения вопросов ее благоустройства, строительства и ремонта дорог, детских игровых площадок, физкультурно-оздоровительных объектов, газификации и пр. Постановлением Правительства Волгоградской области от 25 ноября 2013 г. № 672-п утверждена государственная программа Волгоградской области «Развитие и совершенствование системы территориального общественного самоуправления Волгоградской области» на 2014–2018 гг.¹

В соответствии с Постановлением Правительства Волгоградской области от 28 июля 2014 г. № 374-п «О предоставлении субсидий некоммерческим организациям территориального общественного самоуправления на территории Волгоградской области на развитие и совершенствование системы территориального общественного самоуправления Волгоградской области»² из областного бюджета на поддержку ТОС было выделено 302400 тыс. рублей, из которых 257400 тыс. рублей перечислено 1170 организациям ТОС — юридическим лицам на благоустройство территории ТОС (по 220 тыс. рублей каждой организации). Кроме того, 45 млн рублей было перечислено организациям ТОС — победителям Волгоградского областного смотра-конкурса «Образцовое территориальное общественное само-

¹ Волгоградская правда. 2013. № 227 (4 декабря).

² Волгоградская правда. 2014. № 142 (6 августа).

управление», «Лидер территориального общественного самоуправления». Данный смотр-конкурс позволяет выявить лучшие организации ТОС, способствует обмену опытом работы, распространению лучших практик. В качестве критериев оценки участников названных конкурсов рассматриваются такие показатели деятельности организаций ТОС, как патриотическое воспитание, работа с молодежью, формирование здорового образа жизни, развитие национально-культурных и духовно-нравственных традиций, безопасность жизнедеятельности населения, организация сотрудничества и делового партнерства с местными администрациями.

Во всех 475 муниципальных образованиях Волгоградской 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 (часть 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ). В соответствии с изменениями федерального законодательства был принят Закон Волгоградской области от 29 мая 2014 г. № 70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области», которым установлен единый порядок формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области¹. Согласно указанному Закону Волгоградской области представительные органы муниципальных районов формируются из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Поскольку в его положениях 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 избирают в представительный орган муниципального района одинаковое число депутатов.

Первоначальной редакцией Закона № 70-ОД предусматривалось, что главы муниципальных районов и городских округов Волгоградской области избираются представительными органами муниципальных районов и городских округов из своего состава и исполняют пол-

¹ Волгоградская правда. 2014. № 97 (31 мая).

номочия председателей представительных органов муниципальных районов и городских округов. Местной администрацией руководит глава местной администрации — лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса. Главы поселений Волгоградской области (и сельских, и городских) избираются на муниципальных выборах. Председателя представительного органа городских поселений депутаты выбирают из своего состава. Главы сельских поселений, избранные населением и возглавляющие местную администрацию, вместе с тем могут одновременно с исполнением полномочий главы местной администрации исполнять полномочия председателя представительного органа сельского поселения. Отдельная норма касалась поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, и не имеющих своей местной администрации (исполнение ее полномочий осуществляет администрация муниципального района). Было предусмотрено, что глава такого поселения избирается на муниципальных выборах, но входит в состав представительного органа этого поселения с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя. В Волгоградской области такие поселения есть. Например, Уставом Светлоярского муниципального района Волгоградской области¹ закреплено, что администрация Светлоярского муниципального района исполняет полномочия администрации Светлоярского городского поселения (статья 24.1). Вместе с тем следует отметить, что практика «возложения» полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района, центром которого данное поселение является, не получила в субъекте широкого распространения.

Поскольку Закон Волгоградской области № 70-ОД вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительные органы были бы вправе принять решение о назначении выборов, выборы в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов 14 сентября 2014 г. не проводились. 14 сентября 2014 г. на территории Волгоградской области состоялись прямые выборы 266 глав городских и сельских поселений, а также депутатов 357 представительных органов городских и сельских поселений. В 22-х

¹ Устав Светлоярского муниципального района Волгоградской области (Принят решением Светлоярского районного Совета народных депутатов Волгоградской области от 29 июня 2005 г. № 66/321) // Восход. 2005. № 85–86 (9 июля).

муниципальных районах (Алексеевский, Быковский, Городищенский, Еланский, Иловлинский, Калачевский, Киквидзенский, Клетский, Котельниковский, Кумылженский, Ленинский, Нехаевский, Николаевский, Октябрьский, Ольховский, Палласовский, Серафимовичский, Среднеахтубинский, Старополтавский, Суровикинский, Фроловский, Чернышковский) и в пяти городских округах (город-герой Волгоград, город Михайловка, город Камышин, город Урюпинск, город Фролово) из состава депутатов представительных органов избрания главы муниципальных районов и городских округов, исполняющие полномочия председателей представительных органов соответствующих муниципальных образований. Главы администраций указанных муниципальных районов и городских округов назначены по контракту по итогам конкурсов на замещение должности главы администрации. В 10 муниципальных районах (Даниловском, Дубовском, Жирновском, Камышинском, Котовском, Новоаннинском, Новониколаевском, Руднянском, Светлоярском, Урюпинском) и в городском округе — город Волжский срок полномочий глав муниципальных образований и представительных органов не истек. Поэтому избрание глав муниципальных образований из состава депутатов представительных органов не проводилось.

В 2015 году появились новые изменения в законодательстве. 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» был нормативно предусмотрен новый способ избрания главы муниципального образования. Теперь он, в числе прочего, может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Предусматривается, что избранный таким образом глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

В Волгоградской области был разработан и принят Закон Волгоградской области от 1 июля 2015 г. № 86-ОД «О внесении изменения в статью 2 Закона Волгоградской области от 29 мая 2014 г. № 70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области». Согласно новой редакции Закона

Волгоградской области № 70-ОД глав муниципальных районов, городских округов и городских поселений Волгоградской области будут избирать представительные органы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Избранный глава возглавит местную администрацию. Представляется, что данный подход позволит избежать коллизий, возникающих при управлении муниципальным образованием одновременно двумя руководителями: главой муниципального образования и главой местной администрации. Глава сельского поселения по-прежнему избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. Кроме того, теперь в случае, если в поселении, являющемся административным центром муниципального района, полномочия администрации поселения осуществляет администрация муниципального района, глава поселения избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя. Указанные нормы будут применяться после истечения срока полномочий ранее избранных глав муниципальных районов, городских округов и городских поселений Волгоградской области.

Следует отметить, что новая редакция Закона Волгоградской области № 70-ОД допускает вхождение в состав сформированного из представителей поселений представительного органа муниципального района глав городских поселений, избранных представительными органами данных поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Как представляется, это противоречит выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П¹ правовой позиции, согласно которой представительный орган муниципального образования, созданного по территориальному принципу, не может состоять из лиц, не избранных самим населением. Конституционный Суд Российской Федерации в данном постановлении отметил, что представительные органы муниципальных образований, созданных по территориальному (районному) принципу, могут быть сформированы населением и в ином, отличном от муниципальных выборов, порядке.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

Но этот порядок должен обеспечивать формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа народного представительства, что возможно и на основе вхождения в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах — глав поселений и депутатов представительных органов поселений.

Согласно пункту 3.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ уставы муниципальных районов, городских округов и городских поселений подлежат приведению в соответствие с законом субъекта Российской Федерации. В настоящее время в регионе проходит этот процесс.

В связи с этим хотелось бы акцентировать внимание на возможных сложностях от внедрения такой модели формирования органов местного самоуправления на территории области. В настоящее время федеральный законодатель не установил критерии, в соответствии с которыми конкурсная комиссия будет проводить отбор тех кандидатов, которых в итоге представит представительному органу муниципального образования. Проведение конкурса предусматривает предъявление каких-либо требований к участвующим в нем лицам, в соответствии с которыми и будет проводиться их оценка и отбор конкурсной комиссией. Как представляется, ни субъект Российской Федерации, ни тем более муниципальное образование самостоятельно эти требования устанавливать не вправе. Часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации закрепляет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом. В Федеральном законе № 131-ФЗ определено лишь то, что порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Представительный же орган муниципального образования устанавливает общее число членов конкурсной комиссии (часть 2.1 статьи 36). А вот о требованиях к кандидатам на участие в конкурсе Федеральный закон № 131-ФЗ не говорит ничего. В силу изложенного представляется необходимым установить требования, которые будут предъявляться к лицам, участвующим в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования. В числе этих требований возможно установить требования к уровню образования, опыту работы, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей главы муниципального образования. Также представляется целесообразным предоставить возможность муниципальным об-

разованиям, для которых нормативно определен именно такой способ избрания главы муниципального образования, устанавливать дополнительные требования к кандидатам на эту должность.

Характеризуя действующий на момент подготовки доклада Закон Волгоградской области № 70-ОД, необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Постановлении от 01.12.2015 № 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»¹.

Конституционный Суд Российской Федерации установил, что не исключается возможность совместного участия субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории. Но 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 отметил, что некоторые городские поселения — безотносительно к тому, имеет ли место наделение органов местного самоуправления этих поселений отдельными государственными полномочиями, — по существу,

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2015.

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.

Также Конституционный Суд Российской Федерации и в данном Постановлении установил недопустимость вхождения в состав сформированного из представителей поселений представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Представительный орган муниципального образования верхнего территориального уровня не может состоять из лиц, не избранных самим населением. Отступление от приведенной правовой позиции означало бы нарушение Конституции Российской Федерации, ее статей 3 (части 2 и 3), 32 (часть 1) и 130 (часть 2).

Волгоградской области, как и остальным субъектам Российской Федерации, надлежит привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П, чтобы на основе нормативно закрепленных критериев обеспечить возможность определения муниципальных образований, в отношении которых допустимо применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частями 4, 5 и 5.1 статьи 35, частями 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ вариантов формирования представительного органа местного самоуправления, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, в том числе установить критерии определения тех городских поселений, в отношении которых допустимо применение соответствующего безальтернативного варианта. При этом и федеральный законодатель не лишен возможности установить дополнительные, обязательные для воспроизведения в законодательстве субъектов Российской Федерации критерии определения состава муниципальных образований для указанных целей.

В Волгоградской области 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»¹. Контрольно-счетные органы созданы во всех 32 муниципальных районах и 6 городских округах, а также в 4 городских и одном сельском поселениях. С 2012 года все они имеют статус юридического лица и входят в Ассоциацию контрольно-счетных органов Волгоградской области.

Муниципальную службу на территории области регламентирует Закон Волгоградской области от 11 февраля 2008 г. №1626-ОД «О некоторых вопросах муниципальной службы в Волгоградской области» (вместе с «Реестром должностей муниципальной службы в Волгоградской области», «Типовыми квалификационными требованиями, предъявляемыми для замещения должностей муниципальной службы», «Типовой формой контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту», «Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих», Порядками «Образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих Волгоградской области, замещающих должности муниципальной службы в органах местного самоуправления Волгоградской области, и урегулированию конфликта интересов», «Проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы Волгоградской области, и муниципальными служащими Волгоградской области, и соблюдения муниципальными служащими Волгоградской области требований к служебному поведению», «Применения взысканий за коррупционные правонарушения к муниципальным служащим Волгоградской области»)².

Согласно части 2 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объе-

¹ Волгоградская правда. 2012. №48 (21 марта).

² Волгоградская правда. 2008. №31 (20 февраля).

ма дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. В силу этого в Волгоградской области высшим исполнительным органом государственной власти установлены нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих муниципальных образований (см.: Постановление Администрации Волгоградской области от 23 января 2015 г. №4-п «Об установлении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области и нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих муниципальных образований Волгоградской области на 2015 год»)¹.

Основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований Волгоградской области в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Следует отметить, что в регионе было несколько случаев привлечения глав муниципальных образований к ответственности перед государством в форме отрешения от должности высшим должностным лицом субъекта, а также удаления глав муниципальных образований в отставку представительным органом муниципального образования.

Так, например, 14 декабря 2010 г. Глава Администрации Волгоградской области издал постановление № 1892 «Об отрешении от должности главы Ольховского муниципального района Волгоградской обла-

¹ Волгоградская правда. 2015. № 19 (4 февраля).

сти». Основанием для вынесения данного постановления послужило установленное решением Ольховского районного суда Волгоградской области от 12 октября 2010 г. нарушение главой Ольховского муниципального района прав и свобод человека и гражданина, и непринятие главой Ольховского муниципального района Волгоградской области мер по исполнению данного решения суда.

Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 22 февраля 2011 г. № 126 в связи с действиями (бездействием), повлекшими нарушение прав и свобод человека и гражданина, установленными судом, и непринятием мер по исполнению решений судов был отрешен от должности глава Волгограда — крупнейшего городского округа и вместе с тем административного центра области. Названное постановление вступило в законную силу со дня его официального опубликования, с 23 февраля 2011 г.

16 апреля 2010 г. представительным органом местного самоуправления Громковского сельского поселения — Советом Громковского сельского поселения Руднянского муниципального района Волгоградской области принято решение № 10/29 «Об удалении главы Громковского сельского поселения в отставку». В нем отмечалось, что глава поселения не исполняет возложенные на него обязанности.

В соответствии с частью 6 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда. В связи с данным обстоятельством были досрочно прекращены полномочия глав ряда муниципальных образований Волгоградской области (в частности, главы Новоаннинского муниципального района, Быковского муниципального района, Фроловского муниципального района).

Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, определяются как вопросы местного значения. Характеризуя их, необходимо отметить, что на состояние местного самоуправления в Волгоградской области оказали влияние нормы Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 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». С его принятием была изменена компетенция муниципальных районов и сельских поселений по решению вопросов местного значения, установлен отдельный перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений. Перечень вопросов местного значения сельских поселений по отношению к перечню вопросов местного значения городских поселений сокращен. 24 вопроса местного значения сельских поселений переданы муниципальным районам. Вместе с тем субъекты Российской Федерации получили право закреплять за сельскими поселениями дополнительные вопросы, принимая соответствующие «региональные» законы об этом. В Волгоградской области был принят Закон от 28 ноября 2014 г. № 156-ОД «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Волгоградской области»¹. Законом за сельскими поселениями закреплены все те вопросы местного значения, которые они исполняли до 1 января 2015 года. В указанной редакции закон будет действовать до 31 декабря 2015 года.

Законом Волгоградской области от 10 июля 2015 г. № 110-ОД² в Закон Волгоградской области от 28 ноября 2014 г. № 156-ОД были внесены изменения, согласно которым с 1 января 2016 года за сельскими поселениями области дополнительно закреплены вопросы местного значения, предусмотренные пунктами 5, 6, 8, 11, 13, 13.1, 15, 18, 19 (в части использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 22, 23, 24, 26, 31, 33.1, 33.2 и 38 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно Закону, сельские поселения в Волгоградской области в дополнение к вопросам местного значения, закрепленным за ними статьей 14 Федерального закона № 131-ФЗ, с 1 января 2016 года будут решать следующие вопросы местного значения:

— дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обе-

¹ Волгоградская правда. 2014. № 225 (29 ноября).

² Волгоградская правда. 2015. № 122 (16 июля).

спечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— 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;

— участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

— организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

— сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

— создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

— 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;

— участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

— организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

— организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

— организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

— создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

— осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

— осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

— предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

— до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

— осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения.

В силу этого до конца 2015 года в регионе необходимо провести работу по разграничению имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять отдельные государственные полномочия субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Следует отметить, что ранее во многих субъектах действовали специальные законы о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. До 1 января 2006 года действовал Закон Волгоградской области от 16 ноября 1998 г. № 223-ОД «О порядке наделения органов местного самоуправления Волгоградской

области отдельными государственными полномочиями»¹. В декабре 2005 года этот нормативный акт был отменен принятым Волгоградской областной Думой законом № 1137-ОД, который и вступил в силу с 1 января 2006 года². Нового акта, регулирующего этот вопрос, в Волгоградской области принято не было. Волгоградская областная Дума принимает отдельные законы о порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями в конкретных сферах (например, Закон Волгоградской области от 1 апреля 2014 г. № 51-ОД «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Волгоградской области отдельными государственными полномочиями Волгоградской области по созданию условий для развития медицинской помощи и обеспечения ее доступности для граждан в части проектирования, строительства и реконструкции объектов первичной медико-санитарной помощи»³). Вызвано это тем, что общие положения о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регламентированы федеральным законодателем (глава 4 Федерального закона № 131-ФЗ).

В Волгоградской области активно осуществляется межмуниципальное сотрудничество. Создан и работает Совет муниципальных образований Волгоградской области. Так как полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию указанных органов с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации, в области принят Закон Волгоградской области от 13 мая 2010 г. № 2045-ОД «О полномочиях органов государственной власти Волгоградской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Волгоградской области»⁴.

В целях повышения эффективности системы государственного и муниципального финансового контроля Волгоградской области, координации деятельности контрольно-счетных органов различных уровней

¹ Волгоградская правда. 1999. № 2 (12 января)

² Закон Волгоградской области от 12 декабря 2005 г. № 1137-ОД «О признании утратившим силу Закона Волгоградской области от 16 ноября 1998 г. № 223-ОД «О порядке наделения органов местного самоуправления Волгоградской области отдельными государственными полномочиями» // Волгоградская правда. 2005. № 237 (17 декабря).

³ Волгоградская правда. 2014. № 63 (9 апреля).

⁴ Волгоградская правда. 2010. № 88 (19 мая).

и укрепления сотрудничества между ними в области создана Ассоциация контрольно-счетных органов Волгоградской области. В ее состав входят контрольно-счетная палата Волгоградской области и контрольно-счетные органы муниципальных образований Волгоградской области.

При Волгоградской областной Думе сформирован Совет руководителей представительных органов муниципальных образований Волгоградской области (Постановление Волгоградской областной Думы от 2 июля 2009 г. 9/272). Он является постоянно действующим совещательным и консультативным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия Волгоградской областной Думы с представительными органами муниципальных образований Волгоградской области и развития местного самоуправления в Волгоградской области. Деятельность Совета основана на принципах равноправия, коллегиальности, гласности и добровольности, самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Взаимодействие с муниципальными образованиями Волгоградской области осуществляет и Волгоградский филиал РАНХиГС. Так, 28 февраля 2015 года состоялась итоговая аттестация слушателей Высшей школы государственного управления Волгоградского филиала РАНХиГС по дополнительной профессиональной программе повышения квалификации «Основы местного самоуправления» — глав администраций муниципальных районов и городских округов Волгоградской области. Реализация образовательной программы осуществлялась преподавателями Волгоградского филиала РАНХиГС и руководителями профильных «ведомств» региона.

На состояние местного самоуправления в Волгоградской области в значительной степени оказывает влияние и финансово-экономическое состояние территорий, в границах которых сформированы муниципальные образования. Одна из целей принятия в октябре 2003 года Федерального закона № 131-ФЗ заключалась в том, чтобы полномочиям, закрепленным за местным уровнем публичной власти, соответствовали бы необходимые доходные источники¹. То есть этот акт при-

¹ Правовое обеспечение и ход реализации реформы местного самоуправления: Интернет-интервью Председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления Мокрого Владимира Семеновича, 26 сентября 2006 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/action/interview/214336/> (дата обращения 10.09.2015).

нимался в том числе и для того, чтобы экономическая основа местного самоуправления была адекватна возложенным на муниципалитеты задачам. Вместе с тем 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.

Тем не менее при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области, из 20 показателей и рейтинга, 7 связано с использованием экономических основ местного самоуправления. Рассмотрим наиболее общий из них — показатель «Динамики налоговых и неналоговых доходов на душу населения, поступающих в бюджет городского округа, консолидированный бюджет муниципального района Волгоградской области с территории городского округа, муниципального района по нормативу 100 процентов за отчетный период нарастающим итогом с начала года к соответствующему периоду предыдущего года, в %» (Табл. 2). Рейтинг проводится как в целом по всем муниципальным образованиям, так и отдельно по группам, сформированным, исходя из численности населения¹: а) I группа — 14 муниципальных районов с численностью населения до 25 тыс. человек), б) II группа — 15 муниципальных районов с численностью населения от 25 до 50 тыс. человек; в) III группа 3 муниципальных района и 6 городских округов, в том числе г. Волгоград, с численностью от 50 тыс. человек.

Из таблицы видно, что по итогам года в целом существуют устойчивые лидеры и аутсайдеры динамики налоговых и неналоговых доходов на душу населения (данные 2013 — I полугодия 2015 годов). Значения за первые полугодия 2014 и 2015 годов приведены для того, чтобы показать существование зависимости поступлений доходов бюджетов от временного фактора. Из них видно, что по полугодиям указанная выше устойчивость нарушается.

¹ Ежеквартальные мониторинги оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области за 2013 год, 2014 год, I полугодие 2014 года, I полугодие 2015 года. Комитет экономики. Волгоград.

**Муниципалитеты с минимальными и максимальными значениями
динамики налоговых и неналоговых доходов на душу населения
по нормативу 100 %**

Группа	Значение	2013	2014	1 полугодие 2014	1 полугодие 2015
I	Max	Руднянский	Кумылженский		Старополтавский
	Min	Фроловский	Новониколаевский		Кумылженский
II	Max	Еланский	Еланский	Урюпинский	Светлоярский
	Min	Николаевский	Николаевский	Котельниковский	Жирновский
III	Max	Калачевский	Калачевский	Среднеахтубинский	Калачевский
	Min	Михайловка	Михайловка	Камышин	Среднеахтубинский

Анализ причин изменения объема налоговых и неналоговых поступлений за 2013 — I полугодие 2015 года (*Приложение 1*) показал, что они связаны с появлением в муниципалитете «точек роста» (проведение работ крупными предприятиями), изменениями законодательства и интенсивностью операций с земельными участками. Кроме этого, в 2014 году увеличение доходной базы бюджетов было связано с ростом земельного налога, взимаемого с 1 января 2014 г. по кадастровой стоимости земельных участков. В целом по области средний уровень кадастровой стоимости сельскохозяйственных земель увеличился в 1,68 раза (при разбросе от 1,16 до 4) и равен 22700 руб./га. Темп роста земельного налога в 2014 году по сравнению с 2013 составил от 111% до более чем 200% (за исключением г. Волжского, где объем поступлений снизился на 9%). Это рост происходил на фоне того, что представительные органы муниципальных образований воспользовались своим правом предоставлять льготы и устанавливать пониженные ставки по налогу на имущество физических лиц и по земельному налогу, которые составили 551,1 млн руб., увеличившись по сравнению с 2013 годом на 4,1% (*Табл. 3*).

В общей сумме льгот, предоставленных решениями органов местного самоуправления, по двум налогам основная доля приходилась на земельный налог — 99,5%, в том числе с организаций — 92,9%. Предоставление льгот является для физических лиц мерой социальной поддержки, для организаций — созданию задела по наращиванию

**Льготы, предоставленные решениями органов
местного самоуправления, тыс. рублей**

	2013 год	2014 год	2014 г. к 2013 г., %
1. Земельный налог всего, в том числе:	527 674	548 611	104,0
по организациям	497 554	512 017	102,9
по физическим лицам	30 120	36 594	121,5
2. Налог на имущество физических лиц	1 814	2 521	139,0
ИТОГО	529 488	551 132	104,1

производственного потенциала. Поэтому обращает на себя внимание, что доходы от использования имущества, находящегося государственной и муниципальной собственности (приватизация, арендная плата), не имели в 2014 году существенных темпов роста по сравнению 2013 годом. У 15 муниципальных образований они снизились, у 11 выросли в пределах 10%. Это позволяет говорить об использовании взвешенного подхода к активизации экономического роста.

В то же время в области существенное внимание уделяется работе по повышению собираемости налогов. Муниципальные комиссии по пополнению доходной части бюджетов за 1 полугодие 2015 года провели в муниципальных образованиях 150 заседаний, в поселениях 2345. Были рассмотрены вопросы легализации заработной платы, своевременности перечисления НДФЛ, погашения задолженности по налогам, арендной плате за землю, страховым взносам во внебюджетные фонды. Всего проведена работа с 41967 налогоплательщиками. Благодаря этому дополнительно в бюджет и внебюджетные фонды поступило за счет увеличения налоговой базы 48,3 млн руб. и за счет погашения задолженности по налогам, сборам и иным платежам 837,4 млн руб. Наилучший результат — рост 121,8% (Нехаевский район), при этом 13 муниципальных образований снизили объемы поступлений по сравнению с 1 полугодием 2014 года от 86,2 до 99,8%.

Работа по поддержанию сбалансированности местных бюджетов привела к сокращению дефицита бюджетов муниципальных образований в целом на 66%. При этом уменьшилось и число дефицитных бюджетов. В 2013 году их имели 20 муниципальных районов, в 2014 — 5, за I полугодие 2015 — 2. Улучшилась ситуация и в городских округах:

в 2013–2014 годах дефицитные бюджеты имели 5 из существующих в области, в н. в. — 2 (Приложение 2).

Финансирование дефицита бюджетов муниципальных образований осуществляется преимущественно за счет кредитов, полученных от кредитных организаций, и эмиссии муниципальных ценных бумаг. На 01.09.2015 их доля составляет соответственно 78% и 21%. Амортизируемые долгосрочные облигации выпущены в 2012, 2014, 2015 годах г. Волгоградом, в 2014 г. — г. Волжский.

Тем не менее, несмотря на успехи по формированию собственных налоговых и неналоговых доходов, финансовые ресурсы муниципальных образований на 50% формируются за счет безвозмездных поступлений. В 2013 году они составляли 50,7% доходов местных бюджетов, в 2014–56% и остаются на этом уровне и в 2015 году (Табл. 4).

Таблица 4

Структура доходной части консолидированных бюджетов муниципальных образований за 2014–2015 годы (тыс. руб.).

Показатели	2014		2015		Изменение показателей в 2015 г. по сравнению с 2014 г.	
	01.08.2014	Уд. вес, %	01.08.2015	Уд. вес, %	Тыс. руб.	%
Налоговые доходы всего, в том числе:	8 507 930	32,8	8 798 676	34,7	290 746	103,4
Налог на доходы физических лиц	4 746 810	18,3	4 868 972	19,2	122 162	102,6
Налоги на совокупный доход	957 398	3,7	1 030 754	4,1	73 356	107,7
Налог на имущество физических лиц	82 498	0,3	104 334	0,4	21 836	126,5
Земельный налог	2 292 847	8,8	2 319 529	9,1	26 682	101,2
Прочие налоговые доходы	428 377	1,7	475 087	1,9	46 710	110,9
Неналоговые доходы	2 906 094	11,2	2 374 014	9,4	-532 080	81,7
Безвозмездные перечисления всего, в том числе:	14 548 064	56,0	14 183 945	55,9	-364 119	97,5
Дотации	1 134 962	4,4	649 863	2,6	-485 099	57,3
Субвенции	11 608 773	44,7	11 432 440	45,1	-176 333	98,5
Субсидии	2 055 048	7,9	2 026 476	8,0	-28 572	98,6
Иные межбюджетные трансферты	52 902	0,2	74 134	0,3	21 232	140,1
Прочие безвозмездные поступления	-303 621	-1,2	-58 462	-0,2	245 159	19,3
ВСЕГО ДОХОДОВ	25 962 088	100,0	25 356 635	100	-605 453	97,7

Законом Волгоградской области от 20 ноября 2014 г. №151-ОД «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов» объем дотаций на обеспечение сбалансированности увеличен на 150,0 млн рублей и составляет 300,0 млн рублей. По состоянию на 01 сентября 2015 г. приняты постановления Администрации Волгоградской области:

— от 23 марта 2015 г. №123-п «О предоставлении в 2015 году дотаций бюджетам муниципальных образований Волгоградской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов для решения отдельных вопросов местного значения в сфере жилищно-коммунального хозяйства» — о предоставлении дотации бюджету Волгограда на погашение кредиторской задолженности в отрасли ЖКХ в сумме 140,0 млн рублей (для решения проблемных вопросов МУП «Горводоканал»);

— от 22 июля 2015 г. №412-п «О предоставлении в 2015 году дотаций бюджетам муниципальных образований Волгоградской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов для решения отдельных вопросов местного значения» — о предоставлении дотации бюджетам муниципальных районов, городских округов в сумме 20,0 млн. рублей;

— от 10 августа 2015 г. №451-п «О предоставлении в 2015 году дотаций бюджетам муниципальных районов, городских округов Волгоградской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов для решения отдельных вопросов местного значения с целью развития социальной инфраструктуры» — о предоставлении дотации бюджетам муниципальных районов, городских округов в сумме 30,0 млн рублей;

— от 24 августа 2015 г. №471-п «О предоставлении в 2015 году дотаций бюджетам муниципальных районов, городских округов Волгоградской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов для решения отдельных вопросов местного значения в связи с ростом расходов на обслуживание муниципального долга» — о предоставлении дотации бюджетам муниципальных районов, городских округов в сумме 52,7 млн рублей.

Таким образом, экономическая основа местного самоуправления для обеспечения экономической самостоятельности не является достаточной. Без межбюджетных трансфертов органы местного самоуправ-

ления в полном объеме не смогут выполнять закрепленные за ними полномочия, в том числе и те, которые оказывают влияние на условия ведения бизнеса и инвестиционной деятельности. Они составляют около 15%, но по доле расходов не преобладают (Табл. 5), так как более 50% составляют затраты на финансирование образования.

Для сокращения расходов на общегосударственные вопросы часть функций органов местного самоуправления централизуется. Так, заключены соглашения с 25 муниципальными образованиями о передаче полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения муниципальных нужд Волгоградской области уполномоченному учреждению — ГКУ ВО «Центр организации закупок».

Таблица 5

Структура расходной части консолидированных бюджетов муниципальных образований за 2014–2015 годы (тыс. руб.).

Показатели	2014		2015		Изменение показателей в 2015 г. по сравнению с 2014 г.	
	01.08.2014	Уд. вес, %	01.08.2015	Уд. вес, %	Тыс. руб.	%
Общегосударственные вопросы	2 892 904	11,8	3 361 697	12,9	468 793	116,2
Национальная оборона	17 628	0,1	17 039	0,1	–589	96,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	113 752	0,5	122 781	0,5	9 029	107,9
Национальная экономика	1 405 079	5,7	1 854 431	7,1	449 352	132,0
ЖКХ	2 121 303	8,6	2 810 772	10,8	689 469	132,5
Охрана окружающей среды	29 973	0,1	33 324	0,1	3 351	111,2
Образование	14 506 250	59,0	14 081 785	54,2	–424 465	97,1
Культура, кинематография и СМИ	1 102 985	4,5	1 199 693	4,6	96 708	108,8
Здравоохранение	438	0,0	14 019	0,1	13 581	3200,7
Социальная политика	1 826 822	7,4	1 723 042	6,6	–103 780	94,3
Физическая культура и спорт	213 203	0,9	229 820	0,9	16 617	107,8
Обслуживание государственного муниципального долга	358 413	1,5	519 820	2,0	161 407	145,0
Межбюджетные трансферты	0	0,0	11 623	0,0	11 623	0,0
ВСЕГО РАСХОДОВ	24 588 750	100,0	25 979 846	100,0	1 391 096	105,7

Основной задачей в настоящее время, стоящей перед российскими органами управления, является обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности¹. Все муниципальные районы и городские округа Волгоградской области представили планы устойчивого развития экономики и социальной стабильности на 2015–2017 годы. Из них общими 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 дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда.

Главам муниципальных образований Волгоградской области для улучшения социально-экономического положения территорий комитетом экономики было рекомендовано²:

— продолжить работу по совершенствованию муниципальной нормативно-правовой базы в сфере регулирования вопросов государственной поддержки в реализации инвестиционных проектов;

— организовать системное взаимодействие с инвесторами, проекты которых включены в Постановление Губернатора от 05.07.2012 № 563 «Об установлении персональной ответственности за практическую реализацию инвестиционных проектов и осуществление электронного мониторинга хода реализации инвестиционных проектов на территории Волгоградской области»;

— продолжить работу по изучению для адаптации и реализации в муниципальных образованиях лучших муниципальных практик, изложенных в Атласе муниципальных практик — сборник успешных

¹ См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

² Основные направления по обеспечению устойчивого развития и социальной стабильности на 2015–2017 годы на федеральном и региональном уровнях. [Электронный ресурс] — Официальный сайт комитета экономики Волгоградской области economics.volgaret.ru (дата обращения 11.09.2015).

практик, а также деятельность, направленную на улучшение инвестиционного климата, развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства;

— систематически проводить актуализацию информации в системе «ГАС Управление» в отношении инвестиционных площадок для инвесторов и проектов, реализующихся на территории муниципального образования;

— принять меры по выполнению целевых показателей майских Указов Президента Российской Федерации (создание высокопроизводительных рабочих мест, увеличение объема инвестиций в ВВП).

**Причины изменений налоговых и неналоговых доходов
в муниципальных образованиях**

Год	Направление изменений	
	Рост	Снижение
2013	Продажа земли, рост НДФЛ (реконструкция Бубновской ЛПУМГ)	Рост страховых взносов в ПФР, тарифов на энергоносители, арендной платы за муниципальное имущество, ограничение торговли пивной продукцией, рост изменение условий работы рынков, снижение поступлений ЕНВД на суммы страховых взносов в ПФР, ФФОМС и ФСС.
2014	Рост НДФЛ (реконструкция Бубновской ЛПУМГ), поступления по муниципальному контракту за СМР (Котельниково)	Мораторий на выкуп земельных участков сельскохозяйственного назначения, сокращение НДФЛ в связи с сокращением численности занятых на градообразующих предприятиях, снижение поступлений ЕНВД на суммы страховых взносов в ПФР, ФФОМС и ФСС.
I полугодие 2015	Рост зарплаты работникам бюджетных организаций, регистрация обособленного подразделения ОАО «Волгограднефтегеофизика» (геологоразведка в сп. Харьковское), погашение задолженности по НДФЛ, рост числа зарегистрированных ИП из-за изменения федерального законодательства (снижение размера страховых взносов ИП в ПФР).	Уменьшение НДФЛ в связи с досрочными выплатами (декабрь 2014 года) бюджетообразующими организациями заработной платы своим работникам; снижения поступлений арендной платы за земельные участки из-за изменения порядка взимания платы за их использование и в связи с выкупом ¹ ; прекращение деятельности ООО «ССК Газрегион» в связи с завершением мероприятий по плановой реконструкции Бубновской ЛПУМГ; невыполнение плана приватизации из-за отсутствия участников торгов; сокращение числа зарегистрированных ИП из-за изменения федерального законодательства (рост в 2013, что привело к закрытию ИП, а затем снижение размера страховых взносов, уплачиваемых ИП в ПФР).

Источник: составлено на основе внутренней документации комитета экономики Волгоградской области

¹ Постановление от 24 февраля 2014 г. № 88-п «О внесении изменений в постановление Администрации Волгоградской области от 22 августа 2011 г. № 469-П «Об утверждении порядка расчёта арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и земельные участки, находящиеся в собственности Волгоградской области». Внутренняя документация комитета экономики Волгоградской области.

Характеристика бюджетов муниципальных образований, тыс. руб.

Муниципальные образования	2013 год			2014 год			I полугодие 2015 года		
	Доходы	Расходы	Дефицит (-) профицит (+)	Доходы	Расходы	Дефицит (-) профицит (+)	Доходы	Расходы	Дефицит (-) профицит (+)
Алексеевский	454803	449732	5071	405112	403140	1972	231668	211451	20217
Быковский	454692	461837	-7145	542869	523002	19867	309 025	288 267	20 758
Городищенский	965595	999726	-34131	1093210	1082261	10949	625 608	559 604	68 118
Даниловский	306882	311109	-4227	328869	325291	3578	196 942	184 411	12 531
Дубовский	502203	502139	64	562387	553112	9275	294 069	290 866	3 203
Еланский	640591	613746	26845	637759	628179	9580	370 900	345 062	26 938
Жирновский	782619	806978	-24359	856408	855745	663	478 217	451 210	27 007
Иловлинский	588479	606973	-18494	626578	636128	-9550	344 287	331 738	12 548
Калачевский	950576	950674	-98	1051686	1019830	31856	556 896	497 935	60 036
Камышинский	725019	766895	-41876	740482	725980	14502	406 450	398 969	7 481
Киквидзенский	381630	381386	244	353265	351910	1355	190 444	185 059	8 495
Клетский	326367	326586	-219	344030	333032	10998	199 676	191 284	8 422
Котельниковский	1317351	1643361	-28258	1655180	1643361	11819	448 367	463 709	-15 342
Котовский	606585	662535	-14613	655054	662535	-7481	357 907	339 492	18 414
Ленинский	597166	552805	-4687	564748	552805	11943	334 017	310 823	23 194
Нехаевский	318416	363944	-11355	361665	363944	-2279	184 021	181 391	2 628
Николаевский	569915	714572	2972	707828	714572	-6744	337 378	321 520	15 858
Новоаннинский	780256	692219	-25849	735384	692219	43165	425 691	418 309	7 382
Новониколаевский	552560	578225	4454	572243	578225	-5982	286 627	282 648	3 979
Октябрьский	518140	503817	-5820	508468	503817	4651	297 322	268 279	29 738
Ольховский	332680	370621	-7374	384941	370621	14320	237 230	211 810	25 420
Палласовский	834492	890532	-15452	908114	890532	17582	506 086	448 506	57 580
Кумылженский	475398	415219	-5457	431534	415219	16315	228 754	223 422	5 332
Руднянский	343585	369254	1908	370217	369254	963	199 397	206 670	-6 738
Светлоярский	714036	712619	17017	753644	712619	41025	491 406	424 075	68 681
Серафимовичский	418491	437717	-8087	439458	437717	1741	275 059	240 928	34 131
Среднеахтубинский	924592	1002221	49315	1013606	1002221	11385	643 915	616 297	27 618
Старополтавский	445905	525321	-24734	550243	525321	24922	305 141	274 127	31 014
Суровицкий	619006	606465	-12130	610764	606465	4299	361 910	343 152	18 758
Урюпинский	628691	538421	-547	588809	538421	50388	295 519	296 568	565
Фроловский	346532	359235	1934	359377	359235	142	214 386	187 833	26 552
Чернышковский	494519	389494	682	396817	389494	7323	198 867	195 898	2 970
Итого по муниципальным районам	18917772	19102189	-184417	20110749	19766207	344542	10 833 182	10 191 313	653 488
г. Волгоград	15630066	17318554	-1025741	16539584	17318554	-778970	9 301 478	10 638 399	-1 336 921
г. Волжский	3903703	4819890	-87884	4621324	4819890	-198566	2 700 610	2 660 982	39 628
г. Камышин	1527643	1730561	1743	17821772	1730561	-8789	977 916	995 320	-17 404
г. Михайловка	1264828	1531347	-73577	1527656	1531347	-3691	825 635	797 227	28 408
г. Урюпинск	517959	682638	-40472	671940	682638	-10698	361 682	361 317	365
г. Фролово	521745	610768	-9959	627851	610768	17083	356 132	335 288	20 844
Итого по городским округам	23365944	24601834	-1235890	25710127	26693758	-983631	14 523 453	15 788 533	-1 265 080
Итого по муниципальным образованиям	42283716	43704023	-1420307	45820876	46459965	-639089	25 356 635	25 979 846	-611 592

Источник: составлено на основе внутренней документации комитета финансов Волгоградской области и Волгоградской Областной Думы

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)

Макимова Татьяна Афанасьевна, преподаватель Якутского филиала РАНХиГС

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. Для оперативного решения вопросов местного значения муниципальным образованиям муниципальным образованиям приходится тратить значительные ресурсы, чем в среднем по России (организация досрочного завоза грузов, длительность отопительного сезона, высокие транс-

портные 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)

На территории Республики Саха (Якутия) действуют 455 муниципальных образований: 34 муниципальных района, 2 городских округа, 48 городских поселений и 361 сельских поселений.

В основу территориальной организации местного самоуправления положен исторический принцип формирования муниципального образования. В связи с чем большинство муниципальных образований малочисленны, расположены в значительном удалении от районных центров, в труднодоступных и отдаленных местностях (*Табл. 6*).

На территориальную организацию местного самоуправления распространяется норма Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая допускает формировать муниципальные образования в поселениях с численностью менее 1000 человек.

Действующее законодательство позволяет субъекту Российской Федерации принимать законодательство по организации местного самоуправления с учетом местных особенностей и традиций. В связи с этим 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 осо-

**Распределение муниципальных образований Республики Саха (Якутия)
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				

бых наименований к основным элементам местного самоуправления. Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 08.12.2005 З № 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 Мойчэпул)», глава — «вождь (аниджа) Суктула». По всем остальным положениям такие законы Республики Саха (Якутия) соответствуют общим установленным требованиям к организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Самым большим по численности населения является городской округ «город Якутск», где на начало текущего года проживало 269 тысяч человек или 29,8% от общей численности населения республики. Малочисленными являются 2 сельских поселения, расположенные за Полярным кругом.

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 малочисленны, 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 — 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.

Межмуниципальное сотрудничество

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. Развитие социальной инфраструктуры поселений вахтового типа должно осуществляться в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, которые не предусматривают формирование комплексной социальной инфраструктуры и не могут быть признаны самостоятельными типами муниципальных образований.

Поддержка исключительно опорных сельских территорий, как это отмечено в Концепции развития сельских поселений, приведет к тому, что огромные пространства останутся пустыми или малонаселенными.

Изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, внесенные в 2014 году, также не повлияли на территориальную организацию. Новый тип муниципального образования — городской округ с внутрирайонным делением не сформирован.

Сгладить диспропорции в социально-экономическом развитии муниципальных образований могло бы межмуниципальное сотрудничество.

В республике такое сотрудничество организовано в рамках деятельности Совета муниципальных образований Республики Саха (Якутия), который объединяет все муниципальные образования. Вместе с тем в компетенцию данного органа входит защита интересов муниципальных образований при реализации государственной политики по организации местного самоуправления на территории Республики Саха (Якутия), на судах, распространение лучшей муниципальной практики.

Иные формы межмуниципального сотрудничества, в том числе через создание коммерческих организаций, реализацию совместных муниципальных программ, создание городских агломераций или проектов, не развито.

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 производственных сил.

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.
- Рассмотрим эти проблемы более подробно.

*Анализ участия населения
в местном самоуправлении*

Наиболее распространенной формой является участие в муниципальных выборах. В республике большинство депутатов представительных органов местного самоуправления и 431 глав 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 по всей России, проблемой является низкая явка.

Менее распространенными конституционными формами участия населения являются референдум и сход граждан. В 2014 году и за 8 месяцев текущего года 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 муници-

пальных 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 качестве юридического лица всего зарегистрировано 5 ТОСов (3 в городском округе «город Якутск» для решения социально-бытовых вопросов на территории городских кварталов, 2 ТОС — в сельских поселениях, в составе которых входят несколько населенных пунктов). Бюджетное финансирование получают 2 ТОСа, которые осуществляют часть полномочий органов местного самоуправления на территории населенного пункта, входящего в состав муниципального образования. Вместе с тем, широкому распространению данной формы среди населения, препятствуют правовые проблемы регулирования деятельности таких организаций. Из бесед с главами муниципальных образований, представителями общественности наиболее трудновыполнимым требованием Федерального закона № 131-ФЗ является обеспечение явки на организационном собрании половины населения, проживающего в поселении или его части.

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 ностальгиче-

скими 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-незащищенной 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 не 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

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, 131-ФЗ, когда устанавливал компетенцию органов местного самоуправления.

За 12 лет существования важнейшего для муниципальных образований закона (ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), законодательство было дополнено новыми видами муниципальных образований, произошло значительное расширение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (Табл. 7).

В первоначальной редакции Федерального закона № 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,

Таблица 7

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

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.

Федеральный закон № 136-ФЗ закрепил за сельскими поселениями 13 полномочий, а также наделил субъекты Российской Федерации 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 значительного. Это негативно отражается на удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления¹.

Низкая скорость Интернета сегодня не позволяет внедрить альтернативные способы управления, ускоряющие решение вопросов органами местного самоуправления муниципальными районами, повсеместно.

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 образованиями, 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.

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.

¹ В настоящее время 44% населения удовлетворены деятельностью органов местного самоуправления, более четверти населения — не удовлетворены.

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) 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 (Табл. 8). 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.

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

Для большинства муниципальных образований актуальна проблема трудоустройства и занятости населения, развития сельского производства и улучшения экономики сельских поселений в целом. 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.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусмотрел право субъекта Российской Федерации самостоятельно закреплять дополнительные вопросы местного значения за сельскими поселениями. Де юре у субъекта Российской Федерации возникла возможность закреплять вопросы местного значения дифференцированно в зависимости от труднодоступности и отдаленности населенных пунктов.

Вместе с тем в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены ряд новелл, согласно которым имущественный комплекс, который не участвует в решении вопросов местного значения, должен быть передан или профилирован; доходы и расходы местных бюджетов должны формироваться в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Новые изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также рекомендации Министерства финансов Российской Федерации по формированию межбюджетных отношений не предусматривают дифференцированный подход в межбюджетных отношениях, а такие взаимоотношения складываются исключительно по типам муниципальных образований (в целом по муниципальному району, городскому поселению, сельскому поселению).

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 новых изменений 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 (Табл. 9).

На прямых выборах избираются депутаты 423 представительных органов. Наиболее разнообразными являются способы избрания пред-

Таблица 9

Сведения о представительных органах местного самоуправления

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Подлежащие формированию в соответствии с законами субъектов Российской Федерации уставами муниципальных образований	431	34	48	347	2
путем прямых выборов	423	26	48	347	2
методом делегирования	8	8			
с установленной численностью:	431	34	48	347	2
7–9 депутатов	250		0	250	
10–14 депутатов	25		0	25	
15–19 депутатов	124	4	48	72	
20–24 депутата	19	18			1
25–29 депутатов	12	11			1
Не подлежащие формированию в связи с осуществлением их полномочий сходом граждан	14		0	14	

ставительных органов муниципальных районов: 4 избираются по пропорциональной 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 (Табл. 10).

Таблица 10

**Качественный состав представительных органов
местного самоуправления**

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Депутатские мандаты, подлежащие замещению (по состоянию 1 сентября 2015 года)	4946	653	692	3560	41
Фактически замещенные депутатские мандаты	4890	647	662	3540	41
В том числе					
мужчины	2347	311	294	1622	20
женщины	2543	336	368	1918	21
от 18 до 25 лет	87	4	3	78	2
от 26 до 35 лет	806	50	122	634	0
от 35 до 50 лет	2061	289	304	1452	16
от 51 до 65 лет	1808	283	213	1289	23
старше 65 лет	128	21	20	87	0
высшее образование	2832	449	395	1950	38
высшее экономическое	490	85	73	323	9
по специальности «Государственное и муниципальное управление»	196	42	23	124	7
высшее юридическое	602	73	63	456	10
без высшего образования	2058	198	267	1590	3

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 определиться 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 (*Табл. 11*).

382 человек из действующих глав муниципальных образований (88% об 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 (*Табл. 12*).

Республика Саха (Якутия) не воспользовалась своим правом избрания главы из состава представительного органа и избрания главы на конкурсной основе.

К прочим органам местного самоуправления можно отнести избирательные комиссии и контрольно-счетные органы (*Табл. 13*).

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. 14*).

Уровень подготовки выборных лиц, муниципальных служащих нуждается в постоянном совершенствовании. Как показывают выявленные нарушения законодательства, в том числе и антикоррупционной направленности, большинство правонарушений возникает из-за низкой правовой грамотности и бесконтрольности.

**Сведения о главах муниципальных образований
Республики Саха (Якутия)**

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
должны избираться согласно действующим законам субъекта Российской Федерации и (или) уставам муниципальных образований	445	34	48	361	2
на муниципальных выборах	431	34	48	347	2
депутатами представительных органов из своего состава	0	0	0	0	0
из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями	0	0	0	0	0
на сходах граждан	14		0	14	
должны согласно действующим законам субъекта РФ и (или) уставам муниципальных образований исполнять полномочия:					
председателя представительного органа, но не главы местной администрации	0	0	0	0	0
главы местной администрации, но не председателя представительного органа	86	34	48	2	2
председателя представительного органа и главы местной администрации (одновременно)	345			345	
фактически избраны:	431	34	48	347	2
на муниципальных выборах	431	34	48	347	2
депутатами представительных органов из своего состава	0	0	0	0	0
из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями	0	0	0	0	0
на сходах граждан	0		0	0	
Не избраны (по состоянию на 1 сентября 2015 года)	14	0	0	14	0

Таблица 12

Качественный состав глав муниципальных образований

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
по полу:	431	34	48	347	2
мужчины	382	34	46	300	2
женщины	49	0	2	47	0
от 18 до 25 лет	0	0	0	0	0
от 26 до 35 лет	35	0	0	35	0
от 35 до 50 лет	200	27	32	140	1
от 51 до 65 лет	181	7	16	157	1
старше 65 лет	15	0	0	15	0
высшее образование	308	32	48	226	2
высшее экономическое	53	7	4	42	0
по специальности «Государственное и муниципальное управление»	0				
высшее юридическое	28	1	3	24	0
без высшего образования	123	2	0	121	0

Таблица 13

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	

Таблица 14

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

К сожалению программы подготовки и переподготовки кадров имеют только муниципальные районы, городские округа и два городских поселения (город Нерюнгри, город Мирный).

Как видно из таблицы 12 большинство глав муниципальных образований в сельских поселениях совмещают должность главы местной администрации и председателя представительного органа. Вместе с тем, считаем, что реализация данной нормы на практике часто порождает конфликт интересов, бесконтрольность главы муниципального образования. В соответствии с пунктом 5 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ «глава муниципального образования подконтролен и подотчетен представительному органу и населению». Вместе с тем на практике, особенно в отдаленных сельских поселениях, глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган не может не оценивать свою работу положительно. Тем самым, нивелируется норма 131-ФЗ, устанавливающая ответственность главы при получении два раза подряд отрицательной оценки.

**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, осуществления 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. м², при государственной поддержке введено 13,7 тыс. м² 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 внутри-улусным 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).

Объем межбюджетных трансфертов, предоставленных местным бюджетам из государственного бюджета, составил 64 млрд. рублей, что на 10,7% больше по сравнению с 2013 годом. В том числе объем дотаций составил 12,5 млрд. рублей (108,9% к 2013 году), субсидий — 11,8 млрд. рублей (80,2% к 2013 году), субвенций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений — 6,6 млрд. рублей (123,3% к 2013 году).

Важным направлением взаимоотношения является исполнение органами местного самоуправления полномочий органов государственной власти Республики Саха (Якутия) (Табл. 15).

Таблица 15

Сведения об исполнении органами местного самоуправления полномочий органов государственной власти

Показатели	Всего	В том числе			
		Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
наделенные в установленном порядке отдельными государственными полномочиями	445	34	48	361	2
федеральными полномочиями (в соответствии с федеральным законом прямого действия)*	411		48	361	2
полномочиями субъекта Российской Федерации (в соответствии с законом субъекта Российской Федерации)*	36	34			2

Все муниципальные образования исполняют переданные государственные полномочия. В том числе 411 муниципальных образования исполняют федеральные полномочия (ведение актов гражданского состояния и первичный воинский учет), 36 муниципальных образований исполняют 38 переданных законами Республики Саха (Якутия) государственных полномочий.

*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. Например, в первом полугодии 2015 года Главным контрольным управлением Республики Саха (Якутия) установлены нарушения бюджетного законодательства со стороны 4 муниципальных образований.

Как отмечают органы местного самоуправления в связи с внесением изменений в статью 77 Федерального закона №131-ФЗ существенно сократилось количество проверок муниципальных образований со стороны контролирующих органов. Еще более значимые послабления по привлечению к ответственности глав муниципальных образований ожидаются в связи со вступлением в силу Федерального закона от 25 сентября 2015 года №288-ФЗ «О внесении изменений в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Ответственность органов местного самоуправления перед государством и перед населением, предусмотренная Федеральным законом № 131-ФЗ, в Республике Саха (Якутия) в отчетном периоде не реализована. Вместе с тем в Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) внесены две законодательные инициативы Главы Республики Саха (Якутия) о роспуске представительных органов муниципальных образований 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 народовласти.

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Самандина Лариса Васильевна, кандидат исторических наук, доцент, декан факультета ВШГУ Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Байков Николай Михайлович, доктор социологических наук, профессор кафедры социальной работы и социологии Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Барбышева Татьяна Михайловна, старший преподаватель кафедры финансов и кредита Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Березутский Юрий Владимирович, кандидат социологических наук, доцент, начальник отдела организации и координации научных исследований Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Лукаевич Татьяна Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Поливаева Ольга Геннадьевна, кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Дальневосточный федеральный округ — это 9 регионов: Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область,

Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. Площадь Дальневосточного федерального округа составляет 6215,9 тысячи квадратных километров (36,4% территории России), при этом население округа составляет 6440,4 тысячи человек (4,9% населения России). Природные богатства позволяют успешно развивать электроэнергетику, топливную, горнодобывающую промышленность, цветную металлургию, однако на Дальнем Востоке слабо развита инфраструктура, а налоговые и другие выплаты в консолидированный бюджет России составляют около 4,5%. Развитие местного самоуправления в субъектах РФ Дальневосточного федерального округа (ДФО) отражает особенности социально-экономического развития региона и современные тенденции реформирования этого института в России.

Одним из необходимых условий эффективности развития местного самоуправления является системный и целенаправленный характер его осуществления и реформирования. В настоящее время в условиях отсутствия на федеральном уровне концепции развития местного самоуправления в ряде субъектов РФ ДФО приняты региональные концепции. Так, например, концепция развития местного самоуправления в Амурской области, принятая постановлением Губернатора Амурской области от 3 сентября 2004 г. № 503, закрепляет единую систему представлений о стратегических целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики в сфере развития местного самоуправления и механизмах ее реализации. В Республике Саха (Якутия) реализованы положения Концепции развития местного самоуправления на период до 2008 года и План совместных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, утвержденные указом Президента Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2004 г. № 1623. В соответствии с указом Президента Республики Саха (Якутия) действует концепция развития местного самоуправления на 2008–2015 гг. Представляется, что вопрос о необходимости разработки на федеральном уровне концепции реформирования местного самоуправления очевиден.

Развитие местного самоуправления невозможно без активного включения в этот процесс населения. Решение местных проблем, особенно в условиях ограниченных возможностей муниципалитетов, в сочетании с пассивностью значительной части населения, зачастую не представляется возможным. С другой стороны, осознание властью

преимуществ публичной политики и ее умение привлекать организованных жителей к решению вопросов местного значения как встречный процесс — есть условие формирования местного сообщества.

Социологические опросы населения — один из эффективных инструментов измерения особенностей взаимодействия органов местного самоуправления с населением. Опросы позволяют изучить отношение населения к особенностям своей жизни, к происходящим изменениям, к действиям органов власти, к тем или иным реформам; исследовать интересы и потребности людей, мотивы их поведения, уровень социальной и политической активности, специфику поддержки и доверия власти, ожиданий и надежд; получить сведения об удовлетворенности населения своей жизнью и деятельностью органов местного самоуправления.

Особую роль социологические опросы тех или иных важных для территориального сообщества проблем приобретают при проведении повторных опросов (в режиме социологического мониторинга), поскольку именно динамика изменения исследуемых показателей позволяет судить о влиянии органов местного самоуправления на состояние и изменения населения. В целом на основании динамики различных показателей состояния населения можно судить и об эффективности деятельности органов местного самоуправления. В этой связи органы местного самоуправления должны планировать организацию и проведение социологических опросов населения по актуальным проблемам жизнедеятельности с определенной периодичностью, а не ограничиваться разовыми опросами. Такая целенаправленная работа проводится, в частности, в Амурской области, Хабаровском крае.

Ниже представлены результаты социологических опросов жителей городской округа «Город Хабаровск», которые дают представление об их участии в местном самоуправлении. В целом, результаты социологических исследований позволяют сделать вывод о том, что уровень общественной активности хабаровчан низкий. Так, примерно только каждый пятый (18,3% от числа опрошенных) принимает участие в решении местных проблем (вопросов) городской жизни. При этом 41,5% опрошенных не активны по причине того, что считают, что от них ничего не зависит, и еще каждому пятому (21,5%) все равно. Такое сознание граждан актуализирует задачи по созданию условий для развития активности различных социальных групп городского сообщества, особенно

молодежи, их вовлеченности в решение проблем жизнедеятельности. Среди основных причин своей низкой социальной активности горожане отмечают отсутствие доверия к органам власти (35,1%), неверие населения в собственные возможности влияния на что-либо (35,6%).

Участие хабаровчан в решении местных проблем (вопросов) города носит позитивно-созидательный характер, что нашло подтверждение в результатах опросов. Это участие жителей в субботниках по благоустройству дворовых территорий и подъездов (68,9% от числа «активных» граждан), собраниях (жильцов дома, жителей района, города) (59,7%); коллективные обращения граждан (14,3%). В меньшей степени участие граждан носит протестный характер: в акциях протеста участвовало 5,9%, в коллективных обращениях в письменной форме к властям города — 14,3%. Лишь каждый десятый опрошенный отметил, что является членом какой-либо общественной организации. Это актуализирует задачи популяризации общественной деятельности, без которой в современных условиях сложно рассчитывать на развитие гражданского общества.

В то же время решение насущных проблем местного сообщества в немалой степени зависит от социальной активности самого населения, его включенности в решение вопросов местного значения. Следовательно, приоритетной задачей местной власти является создание благоприятных условий, способствующих вовлечению населения в различные формы городского самоуправления.

Одной из фундаментальных основ любой демократической системы является участие граждан в общественной и политической жизни социально-территориальных образований и страны в целом. Оно должно «захватывать» все компоненты общественной жизни территории, с одной стороны, и задавать через запросы различных групп и слоев его населения основные приоритеты развития, с другой. Какими бы ни были современные институты государства, демократия без «живого творчества масс мертва». Если из «демократического оборота» изымается непосредственное участие граждан, то утрачивается главный критерий местного самоуправления, позволяющий отличить подлинно демократический процесс от формального ритуала, систематического манипулирования и управляемого согласия.

Следует отметить, что в последние годы, с учетом законодательных требований, в работе органов местного самоуправления стала по-

вышаться роль общественных слушаний в принятии управленческих решений. Большинство социально значимых вопросов для граждан проходят процедуру общественных слушаний. Публичные слушания являются открытыми, в них может принять участие каждый, кого затрагивает обсуждаемая проблема, а органы власти обязаны учитывать рекомендации, предлагаемые гражданами относительно ее разрешения. Тем самым публичные слушания в большей степени предполагают цивилизованное влияние общественности на решения и действия органов власти, без обращения к более радикальным методам воздействия. В то же время, с одной стороны, отмечается информационная открытость органов местного самоуправления в части размещения информации о предстоящих общественных слушаниях на официальных сайтах органов местного самоуправления, в средствах массовой информации, с другой стороны, крайне проблематично найти информацию о результатах общественных слушаний. Так, например, на сайте администрации г. Хабаровска есть раздел «Публичные слушания»¹, в котором расположен список объявлений в виде ссылок о предстоящих слушаниях и предмете обсуждения. Однако отсутствует информация о ранее проведенных слушаниях, их результатах, что снижает потенциал применения данной формы участия граждан в местном самоуправлении, формируя в сознании жителей закрытость принятия решений. Не случайно, что лишь 44,8% жителей Хабаровского края удовлетворены информационной открытостью органов местного самоуправления. Все это в конечном итоге и формирует мотивацию участия граждан в публичных слушаниях и обсуждениях. Результаты наших социологических исследований свидетельствуют о крайне низком уровне участия граждан в таких формах. Лишь 5,3% жителей Хабаровского края хотя бы один раз принимали участие в общественном обсуждении тех или иных вопросов на уровне муниципалитетов.

Для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, на наш взгляд, необходима разработка и реализация определенной концепции взаимодействия власти с населением, в основе которой лежали бы принципы открытости, доверительности и честности, при этом особое внимание следует уделить СМИ, которые должны работать по принципам соучастия и партнерских отношений.

¹ <http://www.khabarovskadm.ru/public/slush/>

Социально-политическое доверие, поддержка гражданами органов местного самоуправления в большинстве своем является результатом социального самочувствия граждан, их удовлетворенности основными аспектами своей жизни, ощущений социальной справедливости и поддержки со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Как известно, власть легитимна тогда, когда соблюдается законность, демонстрируется ее ответственность перед населением. В то же время результаты исследования отражают сложную «картину» оценок населением власти: лишь 17,2% опрошенных жителей Хабаровского края обычно одобряют или поддерживают в повседневной жизни действия властей (большая же часть либо вынуждена приспособливаться — 36,3%, либо держится от властей в стороне — 20,4%); лишь треть опрошенных считают, что у таких людей, как они, есть возможность влиять на решения властей (в сумме вариантов ответа «да, есть такая возможность» и «в отдельных случаях»); лишь третья часть опрошенных (37,3%) считает, что власть действует в соответствии с интересами основной массы населения. Все это в целом выступает неблагоприятным фоном развития гражданских инициатив, развития институтов гражданского общества.

Результаты социологического опроса населения Хабаровского края свидетельствуют, что те жители, которые отметили нарушение и ущемление их прав и свобод, демонстрируют большую гражданскую активность, однако эта активность в большей степени носит к тому же еще и более высокий протестный характер. Эти граждане более критично оценивают действия властей, они в меньшей степени доверяют власти, демонстрируют большую готовность к отстаиванию своих прав и свобод, у этих граждан более обостренное чувство социальной справедливости (*Табл. 16*).

В целом следует отметить достаточно высокую степень неверия населения в действенность и эффективность правовых и институтов гражданского общества, поскольку лишь половина жителей Хабаровского края, отметивших ущемление и нарушение их прав и свобод, обратилась в различные инстанции для решения возникших проблем. Другая половина оставила попытки отстоять нарушенные права и свободы. Это достаточно тревожный факт, поскольку он свидетельствует о фрустрации сознания значительной части населения, об ощущениях правовой незащищенности этой части респондентов. Больше полови-

Таблица 16

**Некоторые характеристики сознания и поведения граждан
в зависимости от ущемления их прав и свобод
(в процентах от числа опрошенных)**

Характеристики	Граждане, у которых права ущемлялись	Граждане, у которых права не ущемлялись
Государственная власть действует в соответствии с интересами основной массы населения	30,8	40,9
В повседневной жизни ободрают действия властей	13,9	19,0
Всегда участвуют в выборах	33,6	40,8
Рядовой российский гражданин может повлиять на развитие событий в стране «участием в выборах»	18,2	25,6
Рядовой российский гражданин может повлиять на развитие событий в стране «исполнением законов»	29,6	26,4
Рядовой российский гражданин может повлиять на развитие событий в стране «участием в политических организациях»	10,7	9,1
Рядовой российский гражданин может повлиять на развитие событий в стране «участием в общественных организациях»	12,0	11,6
Рядовой российский гражданин может повлиять на развитие событий в стране «участием в акциях протеста»	12,0	6,9
Рядовой российский гражданин может повлиять на развитие событий в стране «обращением в СМИ»	24,4	12,8
Рядовой российский гражданин может повлиять на развитие событий в стране «обращением в органы власти»	16,8	11,4
Примут участие в митингах и других активных акциях протеста против условий, ухудшающих жизнь (в сумме ответов «да» и «пожалуй, да»)	45,2	31,2
Сказали о себе: «Я человек с активной жизненной позицией»	55,0	49,2

ны опрошенных (56,9%) от числа тех, кто никуда не обращался за защитой своих прав, в качестве причины отметили «все равно ничего не добьешься». Такие установки общественного сознания значительно снижают потенциал доверия населения правовым и социальным институтам, тормозя развитие местного самоуправления.

Оценки жителями Хабаровского края эффективности различных форм отстаивания интересов граждан, защиты их прав отражают доминирование «пассивных» форм, нежели «активных» или протестных. Так, в большей мере респонденты отмечают эффективность сбора подписей для обращения в органы власти (43,4%) и распространение информации в социальных сетях и блогах (39,0%) (Табл. 17).

В оценках жителей протесты в виде участия в митингах, пикетах и забастовках не находят поддержки, большая часть респонден-

Таблица 17

**Оценки граждан эффективности различных форм отстаивания
интересов граждан, защиты их прав и свобод
(в процентах от числа опрошенных)**

Структуры	Скорее эффективно	Скорее не эффективно	Трудно сказать
Сбор подписей для обращения в органы власти	43,4	34,7	22,0
Участие в выборах	33,8	40,9	25,3
Участие в деятельности политических партий	23,3	38,3	38,4
Участие в общественных объединениях граждан	26,4	35,7	37,9
Участие в митингах, пикетах, забастовках	23,3	44,9	31,8
Дача взятки	30,2	34,3	35,6
Распространение информации в соц. сетях, блогах	39,0	24,0	37,0

тов отметила их неэффективность. При этом снижена роль выборов как основного демократического института — число респондентов, отметивших их неэффективность, превышает число респондентов, отметивших эффективность данной формы отстаивания интересов граждан. Наряду с этим, аналогичные тенденции прослеживаются и в оценках жителей края в отношении эффективности участия граждан в деятельности политических партий и общественных объединений — лишь четвертая часть респондентов оценила эффективность данных форм. При всем негативном отношении респондентов к коррупции результаты опроса отражают высокую степень эффективности «взятки» как формы отстаивания интересов и защиты прав граждан.

Результаты многочисленных общероссийских и региональных социологических исследований показывают определяющую роль доверия граждан власти в социальной активности и участии граждан в жизни территории, на которой они проживают. И чем больше граждане доверяют власти, тем больше они включены в систему партнерских социальных взаимодействий. И наоборот, чем ниже уровень доверия власти, ощущение чувства социальной несправедливости, тем выше и протестный потенциал общества, тем больше ответственности общество «перекладывает» на власть. Материалы социологических исследований, проведенных авторским коллективом, подтверждают значимость этих выводов для развития местного самоуправления в дальневосточных субъектах РФ.

Состояние и функционирование местного самоуправления во многом зависит от его территориальной организации, поэтому совершенствование территориальной организации местного самоуправления, создание ее оптимальной структуры является одной из приоритетных задач реформирования системы местного самоуправления. Стратегическими целями территориальных преобразований должны быть рост экономического потенциала муниципальных образований, сокращение их дотационности и снижение административных издержек. Вопросы совершенствования и оптимизации территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства решаются на основе правоприменительной практики и предложений органов местного самоуправления.

В Дальневосточном федеральном округе в 2014 году функционировали 1366 муниципальных образований (*Табл. 18*).

За период с 2010 по 2014 годы на 38 единиц уменьшилось общее количество муниципальных образований в Дальневосточном федеральном округе, при этом наибольшее сокращение произошло в Амурской области, где стало на 13 муниципальных образований (поселений) меньше, наименьшее — в Магаданской области (минус одно поселение). В 2010 году количество городских округов в ДФО составляло 48 единиц, количество муниципальных районов — 124 единицы,

Таблица 18

**Количество муниципальных образований
в Дальневосточном федеральном округе**

Субъект РФ	2010 г.	2014 г.
Республика Саха (Якутия)	445	445
Камчатский край	68	66
Приморский край	179	171
Хабаровский край	235	233
Амурская область	316	303
Магаданская область	49	48
Сахалинская область	25	22
Еврейская автономная область	36	33
Чукотский автономный округ	51	45
ИТОГО	1404	1366

в период с 2010 по 2014 годы их количество оставалось практически неизменным.

В 2014–2015 годах в ДФО, как и в целом по Российской Федерации, началась более активная работа по изменению муниципально-территориального деления, как правило, характеризующегося укрупнением муниципальных образований. Наиболее активно этот процесс происходил в Приморском крае и Магаданской области, увеличилось количество городских округов в Чукотском автономном округе. Так, в настоящее время в Магаданской области — 9 муниципальных образований (городские округа), в Сахалинской области — 21 муниципальное образование.

Всего с начала 2015 года в Дальневосточном федеральном округе были преобразованы 58 муниципальных образований. Так, на территории Приморского края заметно сократилось количество муниципальных образований, поскольку в мае 2015 года вступили в силу законы Приморского края:

— от 27.04.2015 № 592-КЗ «О преобразовании некоторых сельских поселений Октябрьского муниципального района Приморского края и о внесении изменений в Закон Приморского края «Об Октябрьском муниципальном районе»;

— от 27.04.2015 № 593-КЗ «О преобразовании некоторых сельских поселений Пограничного муниципального района Приморского края и о внесении изменений в Закон Приморского края «О Пограничном муниципальном районе»», от 27.04.2015 № 594-КЗ «О преобразовании некоторых сельских поселений Хорольского муниципального района Приморского края и о внесении изменений в Закон Приморского края «О Хорольском муниципальном районе»»;

— от 05.05.2015 № 618-КЗ «О преобразовании некоторых городских и сельских поселений Кавалеровского муниципального района Приморского края и о внесении изменений в Закон Приморского края «О Кавалеровском муниципальном районе»».

На территории Магаданской области в 2015 году приняты и вступили в силу законы, в соответствии с которыми произошло существенное увеличение количества городских округов, ставших в данном субъекте РФ единственным видом муниципального образования.

Укрупнение муниципальных образований — сложный и неоднозначный процесс. В качестве положительного примера решения про-

блемы можно рассматривать проведенное в 2010 году в Хабаровском крае преобразование путем объединения сельского поселения «Поселок Солони» и Сулукского сельского поселения Верхнебуреинского района. В результате объединения сократилась численность аппарата управления, а сэкономленные средства направлены на решение практических, жизненно важных вопросов поселения. Такие варианты преобразований возможны для поселений, расположенных в районах с высокой плотностью населения, имеющих развитую транспортную инфраструктуру. Например, муниципальный район имени Лазо Хабаровского края в настоящее время изучает вопросы объединения 14 муниципальных образований.

Для отдаленных северных районов, в которых транспортное сообщение является нерегулярным и осуществляется преимущественно с помощью авиационного транспорта, объединение поселений неприменимо. Для таких территорий наиболее целесообразен вариант упразднения высокодотационных сельских поселений, численность населения которых составляет не более 100 человек, с передачей функций управления территорией органам местного самоуправления муниципального района. Так, в 2010 году упразднено сельское поселение «Поселок Шахтинский» Верхнебуреинского района Хабаровского края, в котором проживало 89 человек. Полномочия по управлению поселком принял район, имеющий необходимые ресурсы для стабильного развития населенного пункта. Налажено надежное электроснабжение, организовано транспортное сообщение с административным центром района.

Особенно уязвимыми с точки зрения вопросов оптимизации территориальной организации местного самоуправления являются поселения, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, поскольку потеря статуса муниципального образования порою ухудшает возможности социально-экономического развития этой этнической группы.

Продолжается работа по изменению границ муниципальных образований Хабаровского края. Расширение границ поселения позволит развивать в поселении личное подсобное хозяйство, малоэтажное жилищное строительство, промышленное производство. Так, в 2012 году принят закон Хабаровского края, предусматривающий расширение границ Тополевского сельского поселения Хабаровского района

за счет присоединения межселенных территорий и части территории Мирненского сельского поселения.

Вопросы совершенствования территориальной организации местного самоуправления в настоящее время рассматриваются в 14 из 17 муниципальных районов Хабаровского края, однако данная работа ведется недостаточно активно по следующим причинам:

— негативное восприятие населением, связанное с опасением ухудшения социально-экономического положения;

— высока вероятность ухудшения доступа населения к услугам, предоставляемым местными администрациями поселений (справки, пособия, нотариальные действия и т. д.);

— опасение должностных лиц органов местного самоуправления поселений, планируемых к преобразованию (упразднению), потерять работу;

— необходимость дополнительных финансовых затрат на проведение референдума и создание новых органов местного самоуправления.

Представляется, что в условиях укрупнения муниципальных образований должна заметно возрасти роль территориального общественного самоуправления как формы вовлечения населения в решение вопросов местного значения.

Таким образом, укрупнение муниципальных образований в сложившихся социально-экономических условиях, является тенденцией, характерной для большинства регионов ДФО. Основой муниципально-территориального деления достаточно часто является копирование административно-территориального устройства, что обусловлено прежде всего сложившейся ситуацией, а не перспективами развития муниципальных образований.

Территориальная организация местного самоуправления во многом определяет и компетенцию местного самоуправления. Рассматривая вопросы компетенции органов местного самоуправления, основное внимание уделим базовой компетенции — решение вопросов местного значения, поскольку в соответствии с Федеральным законом № 136-ФЗ за региональным законодателем закреплены дополнительные, ранее отсутствовавшие в Федеральном законе № 131-ФЗ права и полномочия — по закреплению за сельскими поселениями дополнительного перечня вопросов местного значения.

Закон субъекта Российской Федерации о закреплении за органами местного самоуправления сельских поселений отдельных вопросов местного значения может распространяться на всю территорию субъекта Российской Федерации либо на отдельные (поименованные в законе) муниципальные районы и (или) сельские поселения. Перечень вопросов местного значения, закрепляемых за сельскими поселениями, может быть единым для всех сельских поселений либо дифференцированным — с составлением отдельных списков вопросов.

В связи с этим представляет интерес опыт Хабаровского края. Принятию законопроекта «О закреплении за сельскими поселениями Хабаровского края вопросов местного значения» предшествовали многочисленные дискуссии, обсуждения, в силу того что сельские поселения края имеют разные организационно-кадровые и финансово-экономические возможности по решению вопросов местного значения и разную позицию по закреплению за ними дополнительных вопросов местного значения. Проект краевого закона предусматривал дифференцированный подход к наделению сельских поселений дополнительными вопросами местного самоуправления:

— за сельскими поселениями с численностью жителей не более 300 человек — вопросы местного значения, предусмотренные пунктами 6, 8, 15, 18, 22, 33.1, 33.2, 38 части 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ;

— за сельскими поселениями с численностью жителей более 300 и не более 1000 человек — вопросы местного значения, предусмотренные пунктами 5, 6, 8, 15, 18, 22, 33.1, 33.2, 38 части 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ;

— за сельскими поселениями с численностью жителей более 1000 и не более 5000 человек — вопросы местного значения, предусмотренные пунктами 4, 5, 6, 7, 7.1, 7.2, 8, 13, 13.1, 15, 18, 22, 33.1, 33.2, 38 части 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ;

— за сельскими поселениями с численностью жителей более 5000 — вопросы местного значения, предусмотренные пунктами 4, 5, 6, 7, 7.1, 7.2, 8, 11, 13, 13.1, 15, 18, 19, 20, 22, 33.1, 33.2, 34, 37, 38 части 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

В силу ряда обстоятельств идея дифференциации полномочий не была реализована, и Законом Хабаровского края № 16 за сельскими поселениями закреплены 12 вопросов, решаемых самостоятельно орга-

нами местного самоуправления поселений (дополнительно к тем 13 вопросам, которые закреплены Федеральным законом № 131-ФЗ). Анализ исполнения полномочий по решению вопросов местного значения показывает, что с момента внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ и принятия соответствующего закона Хабаровского края увеличилось количество поселений, самостоятельно решающих все вопросы местного значения: в 2015 году — 86 сельских поселений (25 вопросов), тогда как в 2014 году такое поселение было одно — село Чумикан (39 вопросов). Количество поселений, передавших на основе соглашений часть полномочий по решению вопросов местного значения на уровень муниципальных районов, уменьшилось (в 2015 году — 105 сельских поселений, в 2014 году — 190).

Таким образом, федеральным и краевым законами за сельскими поселениями закреплены 25 вопросов местного значения, в том числе 2 вопроса решаются совместно с муниципальным районом (организация снабжения населения топливом, а также утверждение правил благоустройства и использования и охраны лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселений). Указанные изменения отражены в уставах муниципальных образований Хабаровского края.

В целом реализация в Хабаровском крае Федерального закона № 131-ФЗ и Закона Хабаровского края № 16 позволила сократить на 44,7% количество вопросов местного значения, решаемых сельскими поселениями самостоятельно. Это способствовало снижению нагрузки на органы местного самоуправления сельских поселений.

В Еврейской автономной области за сельскими поселениями, помимо установленных Федеральным законом № 131-ФЗ тринадцати вопросов местного значения, дополнительно закреплены еще 13 вопросов.

Исходя из информации советов муниципальных образований, в ряде субъектов Федерации (Республика Саха (Якутия), Камчатский край) принято решение пока сохранить за сельскими поселениями весь перечень вопросов местного значения, закрепленных за ними до момента вступления в силу Федерального закона № 136-ФЗ.

Необходимо отметить, что закрепление за региональным законодателем прав и полномочий по перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по закреплению за сельскими поселениями дополнительного перечня вопросов местного значения

законом субъекта РФ в целом органами местного самоуправления поселений оценивается положительно, поскольку позволяет учитывать особенности осуществления местного самоуправления в различных субъектах РФ, более эффективно решать вопросы обеспечения жизнедеятельности населения.

Вместе с тем необходимо продолжить мониторинг ситуации, связанной с финансовым обеспечением возложенных на муниципальные образования полномочий по решению вопросов местного значения. Так, согласно внесенным в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменениям, бюджетам муниципальных районов переданы нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц и от единого сельскохозяйственного налога, взимаемых на территориях сельских поселений, в размерах соответственно 8% и 20%. Данные нормативы ранее были установлены для сельских поселений. В связи с уменьшением доходной базы бюджетов сельских поселений у некоторых из них не хватает собственных средств на решение закрепленных за ними вопросов местного значения.

В ходе реализации Федерального закона № 131-ФЗ и Закона Хабаровского края № 16 также выявлена проблема, связанная с передачей имущества, необходимого для решения вопросов местного значения, из собственности сельских поселений в собственность муниципальных районов в связи с перераспределением вопросов местного значения. В собственность муниципальных районов передаются объекты жилищно-коммунального хозяйства (котельные, сети) и объекты культуры (библиотеки). В ряде случаев своевременной передаче имущества препятствуют проблемы, связанные с отсутствием технической документации, отсутствием зарегистрированных в установленном порядке прав на объекты недвижимости либо наличием прав собственности третьих лиц (например, бывшее военное имущество, находившееся в эксплуатации ОАО «Славянка» и своевременно не переданное в собственность сельским поселениям). В указанных случаях необходимо проведение работы по установлению собственника имущества либо признанию права муниципальной собственности на объекты недвижимости в судебном порядке. Данная работа осложняется тем, что большинство таких объектов находится в неудовлетворительном техническом состоянии.

Имеет место проблема распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Так, с 1 марта

2015 года распоряжение такими земельными участками, расположенными на территории поселения, осуществляется органами местного самоуправления поселений при наличии утвержденных правил землепользования и застройки. Ранее распоряжение этими участками осуществлялось органами местного самоуправления муниципальных районов. В соответствии со статьей 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации средства от осуществления полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, теперь поступают в бюджеты районов, а не поселений. Например, при предоставлении в аренду земельного участка, расположенного на территории поселения, арендная плата поступает в бюджет муниципального района. В случае несвоевременного внесения арендных платежей поселение, являющееся арендодателем, не заинтересовано в проведении претензионной и исковой работы с арендатором. Кроме того, в настоящее время в администрациях большинства дальневосточных поселений отсутствуют необходимые специалисты для исполнения данных полномочий. С другой стороны, у администраций муниципальных районов возникла необходимость сокращать специалистов соответствующих отделов и вносить изменения в муниципальные правовые акты.

Вместе с тем многие муниципальные районы нашли способ решения данной проблемы: между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями подписываются договоры-поручения, которые предусматривают передачу решения вопросов по распоряжению земельными участками на районный уровень. Таким образом, поселения частично решают проблему кадрового дефицита, а в администрациях муниципальных районов нет необходимости сокращения квалифицированных специалистов в области земельных правоотношений.

Наряду с реформированием территориальных основ местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 136-ФЗ произошли изменения в организационных механизмах местного самоуправления. В частности, Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ введена новая форма избрания главы муниципального образования — представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

В Хабаровском крае 26 ноября 2014 года был принят краевой закон № 15 «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления

в Хабаровском крае», при разработке которого учтены предложения муниципальных образований края, а также исторически сложившиеся хозяйственные связи и механизмы взаимодействия между органами местного самоуправления.

В частности, законом установлено следующее:

— представительные органы муниципальных образований состоят из депутатов, избираемых на муниципальных выборах;

— главы муниципальных районов, городских округов и городских поселений избираются на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации;

— главы сельских поселений избираются на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации или входят в состав представительных органов сельских поселений с правом решающего голоса, исполняют полномочия их председателей и возглавляют местные администрации;

— срок полномочий глав муниципальных образований и представительных органов составляет пять лет.

14 мая 2015 г. принят Закон Хабаровского края №53, который предусматривает реализацию новой модели избрания глав муниципальных образований (представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией) в 8 муниципальных районах из 17, а также в 92 городских и сельских поселениях, входящих в их состав. Предполагается что внедрение данной модели позволит сэкономить бюджетные средства на проведение избирательных кампаний в Хабаровском крае в размере 9,37 млн руб., а также повысить качество муниципального управления. Избрание глав муниципальных образований представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, уже реализовано в Аяно-Майском муниципальном районе и Тырском сельском поселении Ульчского района.

В то же время в ряде муниципальных образований субъектов РФ ДФО новый порядок избрания глав муниципальных образований (представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса) вызвал неоднозначную реакцию у представителей оппозиционных партий. Сложно решался вопрос о реализации новой модели избрания главы муниципального образования в Вяземском муниципальном районе Хабаровского края.

После протеста прокурора района Хабаровский краевой суд удовлетворил требование прокурора о назначении прямых выборов, однако после обращения Собрания депутатов района в Верховный суд РФ решение краевого суда было отменено, и глава Вяземского муниципального района будет избираться по новой модели.

Необходимо отметить, что новый вариант избрания глав муниципальных образований, предложенный Федеральным законом № 8-ФЗ, предусмотрен и в других субъектах РФ ДФО. Так, в Камчатском и Приморском краях по новой модели будут избираться главы городских округов и муниципальных районов, с некоторыми исключениями.

На наш взгляд, наиболее демократично вопрос об определении способа замещения должности главы муниципального образования решен в Амурской области. В соответствии с законом данного субъекта РФ предложены три варианта, и в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования:

- 1) может быть избран на муниципальных выборах;
- 2) может быть избран представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 3) может быть избран представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В целом следует отметить, что субъекты РФ Дальневосточного федерального округа последовательно реализуют новые модели и механизмы организации местного самоуправления, предусмотренные федеральным законодательством и, внедряя новое, пытаются обеспечить оптимальный баланс при выстраивании системы организации местного самоуправления.

Основным звеном, обеспечивающим жизнедеятельность муниципального образования, выступает местный бюджет.

Данные финансовой отчетности Министерства финансов Хабаровского края свидетельствуют об улучшении качества бюджетного планирования:

— все муниципальные образования имеют утвержденный бюджет на очередной финансовый год и плановый период, хотя еще в 2011 году их не было вообще;

— сокращается разрыв между планируемыми и фактическими показателями доходов и расходов местных бюджетов муниципаль-

ных районов. Так, если в 2011 году процент отклонения фактического объема доходов бюджета муниципальных образований за отчетный финансовый год от первоначального плана составляли существенное расхождение (от 46,74% в муниципальном районе им. П. Осипенко до 37,88% в Вяземском районе), то в 2014 году эти отклонения составляют — от 44,13% в муниципальном районе им. П. Осипенко до 20,6% в Хабаровском районе;

— утвержден порядок оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов. В 2011 году такой порядок отсутствовал в нескольких муниципальных районах Хабаровского края — Николаевский, Нанайский, им. П. Осипенко, Солнечный, Тугуро-Чумиканский, Ульчский;

— проводится оценка эффективности муниципальных программ, а также корректировка предоставляемых бюджетных средств исходя из уровня достижения результатов — на основании муниципальных локальных актов всех муниципальных районов за исключением Николаевского района;

— в настоящее время разработаны методики формализованного прогнозирования доходов бюджетов муниципальных образований по основным налоговым и неналоговым доходам муниципальных районов за исключением муниципального района им. П. Осипенко;

— совершенствование и развитие межбюджетных отношений в Хабаровском крае:

а) повышается эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований края.

В соответствии с законами Хабаровского края от 29.09.2005 № 297 «О порядке и методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)», от 29.09.2005 № 298 «О порядке распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений», от 30.11.2005 № 312 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Хабаровского края по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за счет средств краевого бюджета» проведены расчеты объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований края на 2015–2017 гг. Распределение указанных дотаций между муниципальными образова-

ниями произведено на основе исходных данных, согласованных с муниципальными образованиями края. Министерством финансов края не допущено снижение критерия выравнивания;

б) выравнивание обеспеченности муниципальных образований края по реализации отдельных расходных обязательств в соответствии со статьями 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

За 2014 год просроченной кредиторской задолженности по заработной плате по городским округам и муниципальным районам края нет. Субсидии местным бюджетам на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации отдельных расходных обязательств края в 2014 году предоставлялись ежемесячно в соответствии с постановлением Правительства края от 16.12.2013 № 429-пр. За 2014 год предоставлено субсидий в сумме 2575,2 млн рублей, плановые назначения выполнены в полном объеме;

в) осуществление мониторинга эффективности управления муниципальными финансами и оценки качества управления муниципальными финансами.

В 2014 году по результатам мониторинга, проведенного за 2013 год, трем муниципальным образованиям (городские округа «Город Комсомольск-на-Амуре» и «Город Хабаровск» и Вяземский муниципальный район) присвоена I степень качества управления муниципальными финансами (высокое качество), двенадцати муниципальным образованиям (Амурский, Аяно-Майский, Бикинский, Ванинский, Верхнебуреинский, Комсомольский, имени Лазо, Николаевский, Охотский, Советско-Гаванский, Солнечный, Ульчский муниципальные районы) — II степень (надлежащее качество), четырем муниципальным образованиям (Нанайский, имени Полины Осипенко, Тугуро-Чумиканский, Хабаровский муниципальные районы) — III степень (ненадлежащее качество). Рейтинг сформирован и размещен на Портале управления общественными финансами (<http://minfin.khabkrai.ru/portal/Menu/Page/178>).

Доля информации, размещаемой на официальных сайтах (порталах) местных администраций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в общем объеме информации, предусмотренной к публикации в рамках мониторинга эффективности управления муниципальными финансами, составляет 87,7%. По результатам прове-

денного министерством финансов края мониторинга эффективности управления муниципальными финансами в крае, за 2013 год отмечено увеличение размещения информации о местных финансах на официальных сайтах (порталах) местных администраций, рост составил 8 п. п. по сравнению с аналогичным мониторингом за 2012 год;

г) поддержка реализации муниципальных программ повышения эффективности управления муниципальными финансами.

По результатам проведенного министерством финансов края мониторинга эффективности управления муниципальными финансами, за 2013 год в трех муниципальных образованиях края отмечено высокое качество, в 12 муниципальных образованиях — надлежащее, в четырех — ненадлежащее;

д) проведение мониторинга соблюдения муниципальными образованиями края нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления.

В соответствии с приказом министерства финансов края от 25.09.2012 № 105П «Об утверждении порядка осуществления контроля за соблюдением органами местного самоуправления муниципальных образований Хабаровского края нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления в Хабаровском крае» министерством финансов края ежегодно проводится мониторинг соблюдения муниципальными образованиями нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления. По итогам мониторинга за 2014 год установлено превышение по семи муниципальным образованиям края (в Амурском, Ванинском, Верхнебуреинском, Нанайском, Полины Осипенко, Советско-Гаванском и Солнечном районах);

е) определение Перечня расходных обязательств муниципальных образований Хабаровского края, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, с учетом экономически обоснованных и социально значимых направлений софинансирования расходных обязательств муниципальных образований края.

Распоряжением Правительства края от 29.12.2014 № 1001-рп утверждён Перечень расходных обязательств муниципальных образований Хабаровского края, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения,

в целях финансирования которых предоставляются субсидии из краевого бюджета, целевых показателей результативности предоставления субсидий и их значений на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов;

ж) регламент взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при создании и развитии государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» не утвержден;

з) размещение информации о муниципальных учреждениях края на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях с информационных сервисов Правительства края.

В целях интеграции информации о государственных и муниципальных учреждениях края на информационных сервисах Правительства края с официальным сайтом для размещения информации о муниципальных учреждениях (<http://www.bus.gov.ru>) реализован модуль импорта данных;

и) повышение открытости и доступности информации об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в крае.

Обзорная информация по результатам контрольных мероприятий, проведенных органами внутреннего муниципального контроля за 2014 год и информация о типичных нарушениях и недостатках, выявленных по результатам контрольных мероприятий за 2014 год, размещена на Портале управления общественными финансами (<http://minfin.khabkrai.ru/portal/EBudget/Revizor?ItemId=391>). Также информация о результатах внутреннего контроля размещена на официальных сайтах органов исполнительной власти края: Правительства края, главного контрольного управления Правительства края, комитета по труду и занятости Правительства края, управления лесами Правительства края, управления ветеринарии Правительства края, министерств культуры края, здравоохранения края, промышленности и транспорта края, имущественных отношений края, природных ресурсов края.

Находящееся в муниципальной собственности имущество является одним из трёх составных элементов экономической основы местного самоуправления, наряду со средствами местных бюджетов, а также имущественными правами муниципальных образований (статья 49 Федерального закона № 131).

Следует отметить, что количество муниципальных предприятий и учреждений сокращается, снижается их эффективность (максимальная прибыльность муниципальных унитарных предприятий в 2014 году зафиксирована в г. Хабаровске на уровне 3,09%). В результате удельный вес расходов бюджетов муниципальных образований на оказание муниципальных услуг (работ) в соответствии с муниципальными заданиями, в общем объеме расходов местных бюджетов сократился за последние 3 года в 5 муниципальных районах (Вяземском, Комсомольском, им. Лазо, Охотском, Тугуро-Чумиканском) и в городском округе «Город Хабаровск».

Доля муниципальных услуг, оказанных за счет средств бюджета муниципального образования, в отношении которых нормативно установлены требования к качеству их оказания, существенно возросла. Если в 2011 году полностью обеспечивались требованиями услуги только двух муниципальных районов (Вяземский и Комсомольский), то в 2014 году их уже было двенадцать.

К числу приоритетных направлений поддержки малого и среднего предпринимательства относится софинансирование мероприятий муниципальных программ поддержки предпринимательства, создание и развитие муниципальных (межмуниципальных) объектов инфраструктуры поддержки. В 2014 году участие в конкурсе приняло 21 муниципальное образование, объем финансирования увеличился с 24,8 млн рублей в 2013 году до 28,08 млн рублей (в том числе 8,08 млн рублей — межбюджетный трансферт из федерального бюджета). В 2014 году продолжили активную работу «Восточный территориальный Фонд поддержки малого предпринимательства» (работающий на территории Советско-Гаванского, Ванинского районов), «Южный территориальный фонд» (работающий на территории Вяземского, Бикинского, им. Лазо районов). По результатам привлечения средств федерального бюджета оказана поддержка 46 начинающим субъектам малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях Хабаровского края.

Одна из основных задач местного самоуправления состоит в обеспечении локальными общественными благами, связанными с жизнедеятельностью населения на всей территории муниципального образования. Это особенно актуально для сельской местности, поскольку большинство сельских муниципальных образований (поселений) не в состоянии обеспечивать качественное предоставление локальных общественных благ ввиду недостаточности собственных ресурсов.

Анализ данных по обеспеченности локальными общественными благами сельской и городской местности Хабаровского края свидетельствует о том, что жители, проживающие в сельской местности, имеют более низкое качество жизни, чем жители городов и населенных пунктов городского типа. Диспропорция связана в первую очередь с экономическими факторами: трудовой занятостью, размером дохода, уровнем образования и множеством других социально-экономических условий. Показатели состояния жилищного фонда и развития коммунальной инфраструктуры характеризуют качество обеспечения общественными локальными благами и значительно отличаются между собой в городской и сельской местности. Так, например, в шести муниципальных районах края нет горячего централизованного водоснабжения (район имени Лазо, Нанайский, Аяно-Майский, Охотский, имени Полины Осипенко, Тугуро-Чумиканский район). В двух муниципальных районах Тугуро-Чумиканском и имени Полины Осипенко нет централизованного холодного водоснабжения. Газом в крае обеспечены только семь муниципальных образований: города Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре, Комсомольский, Нанайский, Хабаровский, Амурский, Солнечный районы.

В современных социально-экономических условиях сельские поселения не всегда могут в полном объеме решать вопросы местного значения, особенно вопросы хозяйственного плана, связанные с жизнеобеспечением поселений и обеспечением локальными общественными благами населения. При дефиците экономических ресурсов вопрос повышения эффективности управления развитием встает особенно остро.

Одним из инструментов развития становится муниципально-частное партнерство, под которым понимаются хозяйственные формы взаимодействия органов местного самоуправления, государственной власти, предпринимателей и местных сообществ на основе принци-

пов партнерства и синергичности с целью повышения эффективности управления социально-экономическим развитием.

Организация муниципально-частное партнерство в сельских поселениях позволит органам местного самоуправления повысить уровень производства локальных общественных благ, а также высвободить часть бюджетных средств из текущего потребления и направить их на решение вопросов социально-экономического развития, которые ранее не могли быть решены самостоятельно.

Характер взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в значительной степени определяет эффективность решения экономических и социальных проблем муниципальных образований и региона в целом. Рассмотрим некоторые направления и формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ дальневосточного региона.

Отсутствие на федеральном уровне правового регулирования такого взаимодействия снижает результативность решения вопросов местного значения, несмотря на то, что отдельные вопросы взаимоотношений регулируются на уровне субъектов РФ. Например, в Камчатском крае постановлением Губернатора от 13.10.2008 №37 регулируется порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти Камчатского края и органов местного самоуправления муниципальных образований в части разработки нового макета типовой программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Организационное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в различных формах, среди которых наиболее распространенной формой является создание совместных временных групп и комиссий для решения общих вопросов. Так, во всех субъектах РФ, входящих в состав ДФО, в органах исполнительной и законодательной власти, в целях реализации Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ, были созданы рабочие группы по выработке основных подходов к реформированию местного самоуправления с учетом предложений муниципальных образований.

К традиционным формам организационного взаимодействия можно отнести создание совместных координационных, консультативных, совещательных и иных постоянно действующих рабочих органов. В Ха-

баровском крае таким коллегиальным постоянно действующим органом является Совет глав городских округов и муниципальных районов Хабаровского края при Губернаторе края. Совет способствует реализации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных законодательством Российской Федерации. С 2012 по 2014 годы Советом глав городских округов и муниципальных районов Хабаровского края было проведено 12 заседаний, на которых рассмотрены наиболее важные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований.

В целях организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, выражения интересов муниципальных образований созданы и действуют некоммерческие организации (например, Ассоциация «Совет муниципальных образований субъекта РФ»), которые могут быть как однопалатными (Хабаровский край), так и двухпалатными (Приморский край). Спецификой деятельности ассоциаций дальневосточного региона является особое внимание к проблемам деятельности органов местного самоуправления поселений. Так, Совет муниципальных образований Приморского края регулярно проводит семинары — совещания, научно-практические конференции для глав городских и сельских поселений субъектов РФ ДФО.

Важным направлением взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является правовое взаимодействие, которое может осуществляться в форме разработки и принятия программ развития местного самоуправления. Так, Главным управлением территориального развития Губернатора и Правительства Хабаровского края совместно с министерством экономического развития с целью создания условий для устойчивого развития местного самоуправления и эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления была разработана государственная программа «Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае» на период с 2014 по 2020 годы. В рамках реализации мероприятий краевой программы для органов местного самоуправления разработаны модельная программа развития муниципальной службы и примерный перечень параметров муниципальной программы по развитию муниципальной службы, а также предусмотрен механизм софинансирования (осуществляется в рамках

реализации Постановления Правительства Хабаровского края от 20 августа 2014 г. № 282-пр «О распределении субсидий краевого бюджета бюджетам муниципальных образований края на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований по организации дополнительного профессионального образования по программам повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих в 2014 году» (Табл. 19)).

Главное управление территориального развития Губернатора и Правительства Хабаровского края в рамках взаимодействия с органами местного самоуправления, кроме курсов повышения квалификации, проводит ставший традиционным семинар-совещание с главами городских и сельских поселений края с обязательным участием Губернатора и членов Правительства Хабаровского края. Ежегодно в работе краевого семинара принимает участие в среднем 170 глав городских и сельских поселений, что свидетельствует о практической значимости и востребованности данного семинара. За 2012–2014 годы участие в семинаре приняли 1237 муниципальных служащих и 150 работников муниципальных учреждений.

Характеризуя организационное взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти необходимо отметить, что в органах государственной власти субъектов РФ ДФО созданы подразделения, занимающиеся вопросами развития местного самоуправления. Такие структуры, как правило, создаются в аппаратах высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ. Например, в Камчатском крае и Амурской области они созданы в органах исполнительной власти: Министерство территориального развития Камчатского края и Министерство внутренней и информационной политики Амурской области. В Республике Саха (Яку-

Таблица 19

Предоставление субсидии из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований Хабаровского края

Год	Объем субсидии, млн руб.	Количество заявок	Количество заявок, соответствующих критериям отбора
2014	2,557	28	23
2015	2,486	60	45
2016	2,486	233	233

тия) и в Еврейской автономной области созданы специализированные подразделения — Департамент по вопросам местного самоуправления Саха (Якутия) и Управление по вопросам местного самоуправления ЕАО. В силу особенностей природно-географических условий Хабаровского края представляется вполне обоснованным создание Управления по местному самоуправлению в составе: отдел по работе с городскими округами, центральными и южными районами края и отдел по работе с северными и восточными районами края. Проблемы недостаточного уровня подготовки муниципальных кадров обусловили необходимость создания самостоятельного подразделения в структуре Главного управления территориального развития Губернатора и Правительства Хабаровского края — отдела по муниципальной службе и обучению кадров.

Таким образом, несмотря на наличие определенных проблем, связанных с характером отношений между субъектами взаимодействия, выстроенная система взаимоотношений между региональными и муниципальными властями позволяет местному самоуправлению функционировать в сложных социально-экономических условиях.

В заключении отметим, что система местного самоуправления в субъектах РФ Дальневосточного федерального округа претерпевает изменения, характерные для всего института местного самоуправления России. В то же время задачи стратегического развития дальневосточных территорий обуславливают необходимость формирования концептуальных подходов к развитию местного самоуправления во взаимосвязи со стратегическими территориальными приоритетами и особенностями. Ряд кардинальных изменений в экономическом механизме территорий Дальнего Востока, функционирование территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) требует создание адекватного механизма местного самоуправления в Дальневосточном федеральном округе.

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 факультета «Высшая школа государственного управления» НИУ РАНХиГС

Калянова Юлия Геннадьевна, аспирант кафедры конституционного права НИУ РАНХиГС

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 2015 года в Нижегородской области насчитывается 459 административно-территориальных образований, включающих 4825 населенных пунктов: городов областного значения — 12, районов области — 40, районов города Нижний Новгород — 8, городов районного значения — 16, рабочих поселков — 51, курортных поселков — 1, сельсоветов — 331 (Рис. 2).

Названные данные несколько расходятся со сведениями федеральной базы данных (http://www.oktmo.ru/analytics_localitybysubjects/),

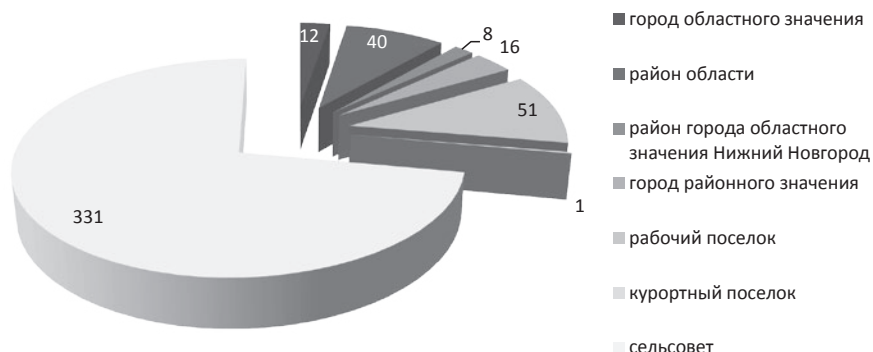


Рис. 2. Виды административно-территориальных образований Нижегородской области

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 4.843 населенных пункта. Количество населенных пунктов каждого типа (по состоянию на 12.09.2015): 3.327 деревень, 945 сел, 446 поселков, 57 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 2015 года в Нижегородской области сформировано 389 муниципальных образований: 13 городских округов

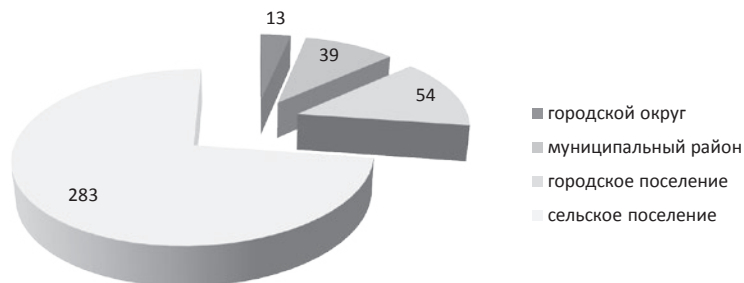


Рис. 3. Виды муниципальных образований Нижегородской области

гов, 39 муниципальных районов, 283 сельских и 54 городских поселения (Рис. 3).

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 — городского округа 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 наибольшие по количеству входящих в состав района городских и сельских поселений является Уренский (15 поселений), Кстовский (14 поселений) и Арзамасский (13 поселений) муниципальные районы, наименьшие — Большемурашкинский (4), Княгининский и Тонкинский муниципальные районы (по 5 поселений) (Рис. 4).

При этом городских поселений больше всего в Володарском районе (7), Балахнинском и Павловском районах (по 4) (Рис. 5).

В 8 муниципальных районах городских поселений нет вообще (Большеболдинский, Вадский, Гагинский, Дивеевский, Краснооктябрьский, Починковский, Сеченовский, Спасский) (Рис. 6).

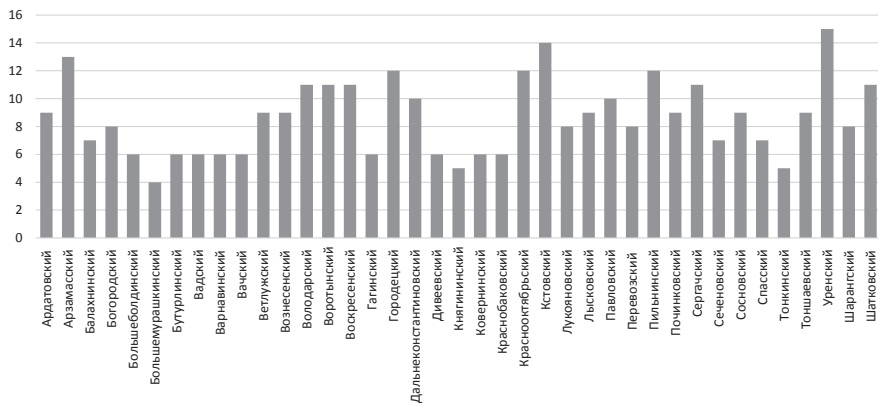


Рис. 4. Сведения о количестве муниципальных образований (городских и сельских поселений), входящих в состав районов области

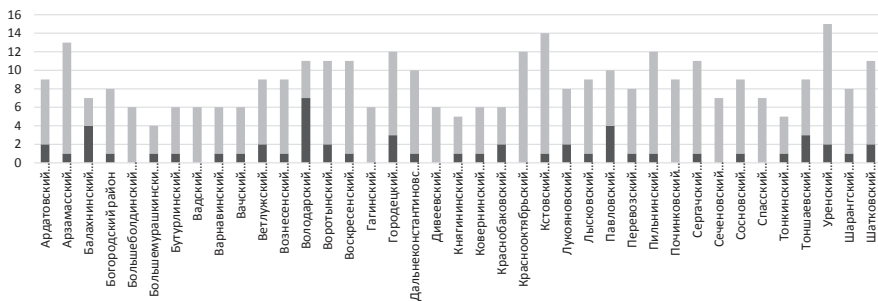


Рис. 5. Соотношение сельских и городских поселений в муниципальных районах

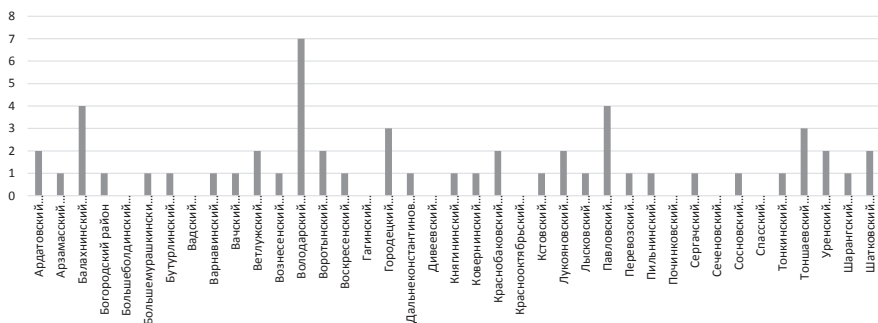


Рис. 6. Сведения о количестве городских поселений в муниципальных районах

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) (Рис. 7).

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 (Рис. 8).

Среди городских округов наибольшее количество населенных пунктов находится на территории городских округов город Бор (301), Сокольский (242), город Чкаловск (229), Семеновский (192). Город-

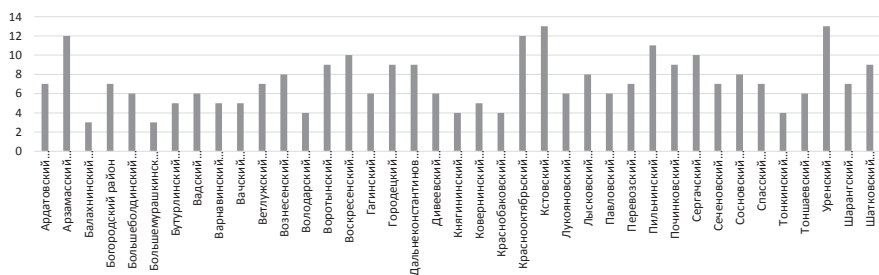


Рис. 7. Количество сельских поселений в муниципальных районах

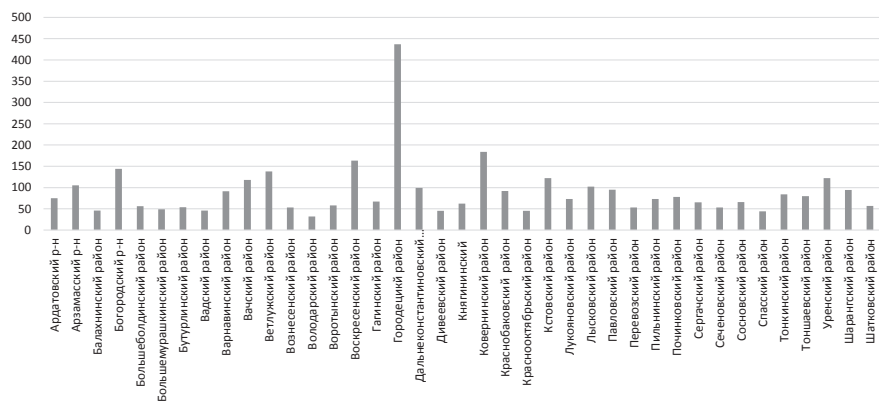


Рис. 8. Количество населенных пунктов в муниципальных районах

ские округа город Арзамас и Саров включают в себя только по 1 населенному пункту (Рис. 9).

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 настоящее время в Нижегородской области принято и действует около 20 базовых законов Нижегородской области, которые регулируют отдельные вопросы организации местного самоуправления в области. Помимо базовых законов Нижегородской области, менее значимые вопросы организации муниципальной власти в области регулирует не менее 60 законов Нижегородской области. Законодательство Нижегородской области о местном самоуправлении представляет собой относительно слабо согласованный (иногда — разрозненный) массив нормативных правовых актов.

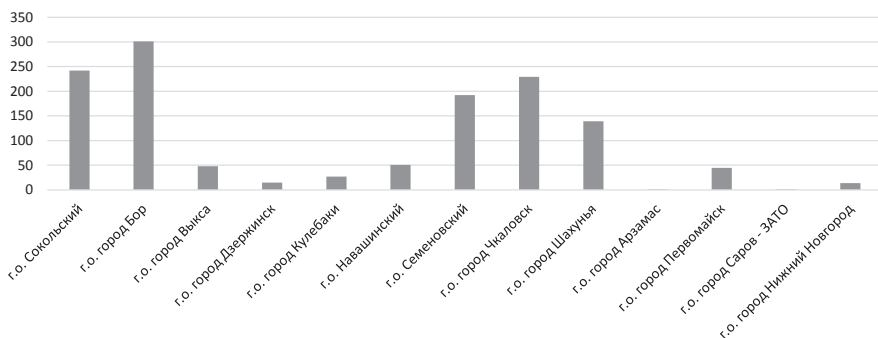


Рис. 9. Количество населенных пунктов в городских округах

В субъектах Российской Федерации есть примеры систематизации законодательства о местном самоуправлении. Например, из 14 субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Приволжского федерального округа в 8 субъектах (Кировская область; Оренбургская область; Республика Марий Эл, Чувашская Республика; Республика Татарстан; Удмуртская Республика; Пензенская область; Республика Башкортостан) приняты законы об организации местного самоуправления, объединяющие нормы из законов, которые можно отнести к базовым. При этом законы 5 из 8 указанных субъектов Российской Федерации (Кировская область; Оренбургская область; Республика Марий Эл, Чувашская Республика; Республика Татарстан) имеют относительно сходную структуру и содержание.

Поэтому одним из авторов настоящего доклада разработан инициативный проект закона Нижегородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в Нижегородской области», которым предлагается систематизировать путем инкорпорации часть базовых законов Нижегородской области, обеспечив системность правового регулирования местного самоуправления в Нижегородской области с одной стороны и преемственность законодательства Нижегородской области о местном самоуправлении с другой стороны. В частности, законопроектом предлагается инкорпорировать нормы 11 базовых законов Нижегородской области, что потребует отмены законов:

1) от 10.10.2003 №93-З «О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности в Нижегородской области»;

2) 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)»;

3) от 06.05.2005 №41-З «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований в Нижегородской области»;

4) от 04.12.2008 №162-З «О порядке организации и ведения в Нижегородской области регистра муниципальных нормативных правовых актов»;

5) от 31.03.2010 №60-З «О полномочиях органов государственной власти Нижегородской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Нижегородской области»;

6) от 07.10.2011 № 137-З «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с деятельностью контрольно-счетных органов муниципальных образований Нижегородской области»;

7) от 03.09.2014 № 109-З «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Нижегородской области»;

8) от 05.11.2014 № 151-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород»;

9) от 05.11.2014 № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области»;

10) от 05.11.2014 № 150-З «О закреплении за сельскими поселениями Нижегородской области вопросов местного значения»;

11) от 23.12.2014 № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области».

Законопроект соответствует требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обеспечивая необходимое правовое регулирование по прямым отсылкам к законам субъектов Российской Федерации. Принятие данного законопроекта позволит преодолеть несистемное регулирование местного самоуправления в законодательстве Нижегородской области, устранить ошибки, пробелы, коллизии и иные дефекты в законах Нижегородской области о местном самоуправлении, внесет определенность в организацию муниципальной власти в области, будет способствовать повышению качества законодательства области. Сведения о действующих законах Нижегородской области в сфере местного самоуправления приведены в *Табл. 20*.

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

**Действующие законы Нижегородской области
в сфере местного самоуправления**

№ п/п	Основные реквизиты законов Нижегородской области о местном самоуправлении	
базовые		
1.	30.12.2005 №219-3	Устав Нижегородской области
2.	10.10.2003 №93-3	«О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности в Нижегородской области»
3.	от 29.03.2005 №31-3	«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)»
4.	06.05.2005 №41-3	«О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований в Нижегородской области»
5.	16.11.2005 №179-3	«О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма»
6.	16.11.2005 №184-3	«Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области»
7.	30.12.2005 №226-3	«О местном референдуме в Нижегородской области»
8.	29.06.2006 №54-3	«Об административных центрах муниципальных районов, сельских поселений в Нижегородской области»
9.	03.08.2007 №99-3	«О муниципальной службе в Нижегородской области»
10.	06.09.2007 №108-3	«О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области»
11.	06.09.2007 №109-3	«О выборах глав муниципальных образований в Нижегородской области»
12.	03.10.2008 №133-3	«О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Нижегородской области»
13.	04.12.2008 №162-3	«О порядке организации и ведения в Нижегородской области регистра муниципальных нормативных правовых актов»
14.	31.03.2010 №60-3	«О полномочиях органов государственной власти Нижегородской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Нижегородской области»
15.	11.05.2010 №81-3	«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»
16.	03.09.2014 №109-3	«Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Нижегородской области»
17.	05.11.2014 №150-3	«О закреплении за сельскими поселениями Нижегородской области вопросов местного значения»
18.	05.11.2014 №151-3	«Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород»

№ п/п	Основные реквизиты законов Нижегородской области о местном самоуправлении	
19.	05.11.2014 № 152-3	«Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области»
предусматривающие полномочия		
20.	26.10.1995 № 16-3	«О пожарной безопасности»
21.	25.04.1997 № 70-3	«О молодежной политике в Нижегородской области»
22.	29.01.2001 № 165-3	«О народных художественных промыслах Нижегородской области»
23.	23.11.2001 № 226-3	«Об отходах производства и потребления»
24.	28.03.2002 № 16-3	«О профилактике наркомании и токсикомании»
25.	09.09.2004 № 95-3	«О предупреждении распространения эпидемии ВИЧ-инфекции на территории Нижегородской области»
26.	29.12.2004 № 161-3	«Об организации деятельности по охране прав детей, нуждающихся в государственной защите, в Нижегородской области»
27.	16.11.2005 № 181-3	«О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма»
28.	16.11.2005 № 181-3	«О порядке признания граждан малоимущими в целях принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма»
29.	03.07.2007 № 86-3	«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Нижегородской области»
30.	07.09.2007 № 110-3	«Об охране озелененных территорий Нижегородской области»
31.	08.04.2008 № 37-3	«Об основах регулирования градостроительной деятельности на территории Нижегородской области»
32.	08.08.2008 № 98-3	«Об особо охраняемых природных территориях в Нижегородской области»
33.	20.08.2008 № 105-3	«О полномочиях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Нижегородской области в сфере земельных отношений»
34.	01.11.2008 № 147-3	«О библиотечном деле в Нижегородской области»
35.	04.12.2008 № 157-3	«Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Нижегородской области»
36.	05.12.2008 № 171-3	«О развитии малого и среднего предпринимательства в Нижегородской области»
37.	03.02.2010 № 9-3	«Об охране труда в Нижегородской области»
38.	29.06.2012 № 74-3	«О регулировании отдельных правоотношений в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Нижегородской области»
39.	02.11.2012 № 144-3	«О бесплатной юридической помощи в Нижегородской области»
40.	04.09.2013 № 117-3	«Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей в Нижегородской области»

№ п/п	Основные реквизиты законов Нижегородской области о местном самоуправлении	
41.	03.10.2014 № 139-3	«Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Нижегородской области»
42.	23.12.2014 № 197-3	«О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»
43.	03.03.2015 № 24-3	«О стратегическом планировании в Нижегородской области»
участие в деятельности		
44.	07.03.2008 № 20-3	«О противодействии коррупции в Нижегородской области»
45.	27.12.2007 № 195-3	«Об осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения в Нижегородской области»
46.	06.07.2012 № 88-3	«О профилактике правонарушений в Нижегородской области»
47.	31.10.2012 № 141-3	«О профилактике алкогольной зависимости у несовершеннолетних в Нижегородской области»
наделение отдельными государственными полномочиями		
48.	21.10.2005 № 140-3	«О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области образования»
49.	11.11.2005 № 176-3	«О наделении органов местного самоуправления Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства»
50.	03.11.2006 № 133-3	«О наделении органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей»
51.	03.11.2006 № 134-3	«О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»
52.	07.09.2007 № 121-3	«О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области государственными полномочиями по осуществлению денежных выплат и выплат вознаграждения отдельным категориям граждан»
53.	07.09.2007 № 125-3	«О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан»
54.	05.10.2007 № 140-3	«Об утверждении методики распределения общего объема субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, предоставляемых за счет субвенции из федерального бюджета на осуществление государственных полномочий Российской Федерации по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по определению размера и распределению субвенций между бюджетами поселений, входящих в состав муниципальных районов Нижегородской области, на осуществление государственных полномочий Российской Федерации по первичному воинскому учету»
55.	08.09.2008 № 113-3	«О наделении органов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород отдельными государственными полномочиями по осуществлению денежных выплат на выполнение государственного задания по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи»

№ п/п	Основные реквизиты законов Нижегородской области о местном самоуправлении	
56.	30.09.2008 № 116-3	«О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями в области жилищных отношений»
57.	26.11.2008 № 155-3	«О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта для отдельных категорий граждан»
58.	01.07.2010 № 100-3	«О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области государственными полномочиями по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения»
59.	04.08.2011 № 91-3	«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»
60.	06.12.2011 № 177-3	«О межбюджетных отношениях в Нижегородской области»
61.	03.10.2013 № 129-3	«О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных»

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 воз-

можно 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. 14.1, 15.1 и 16.1 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 других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В Нижегородской области принято два закона 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 существенно 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. *Табл. 20*).

Например, считаем недопустимым фактически индивидуальное регулирование отношений в связи с организацией местного самоуправления в городском округе «город Нижний Новгород», которое осуществляется такими законами Нижегородской области как: Закон Нижегородской области 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 Нижегородской области от 08.09.2008 № 113-З «О наделении ор-

ганов местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород отдельными государственными полномочиями по осуществлению денежных выплат на выполнение государственного задания по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи»; Закон Нижегородской области от 04.08.2011 № 91-3 «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»; Закон Нижегородской области от 05.11.2014 № 151-3 «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:

— с уровня поселений — муниципальным районам (так, из 393 поселений заключили соглашение о передаче от 1 до 10 вопросов местного значения — 164, а о передаче 11 и более — 189);

— с уровня муниципального района — поселениям (всего 8 случаев).

Органы местного самоуправления в Нижегородской области

Во всех муниципальных образованиях сформированы органы местного самоуправления, осуществляющие основной объем деятельности по осуществлению местного самоуправления:

— представительные органы муниципальных образований, в основном, сформированы путем прямых выборов (кроме 13 муниципальных районов, в которых эти органы сформированы методом делегирования): чаще всего по мажоритарной системе (одно- или многомандатных округов), смешанная система применяется только в нескольких городских округах, пропорциональная система — не применяется. 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 образова-

нии. 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 $\frac{2}{3}$ депутатов — мужчины, более $\frac{2}{3}$ имеют высшее образование. По возрасту: до 35 лет — 9%; 36–50 лет — 38%; 51–65 — 42%; свыше 65 — 11%;

— главы всех муниципальных образований избираются депутатами представительных органов из своего состава, при этом 338 — возглавляют представительный орган, а в остальных случаях — совмещают полномочия председателя представительного органа и главы местной администрации. 144 главы муниципальных образования работает на постоянной основе. Более $\frac{2}{3}$ глав — мужчины, свыше 75% имеют высшее образование;

— главы местных администраций 330 муниципальных образований назначаются на должности по конкурсу. $\frac{3}{4}$ — мужчины, 98% имеют высшее образование;

— общая численность муниципальных служащих (согласно штатному расписанию) — 8.779, фактически замещено 8.438 должностей. 1.833 — мужчины, 6.595 — женщины, 87% имеют высшее образование. Повышение квалификации в 2014 году прошли 950 муниципальных служащих, в первом полугодии 2015 года — 629;

— 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.

В соответствии с законами Нижегородской области от 05.11.2014 № 151-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправ-

ления в муниципальном образовании город Нижний Новгород» и № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» в Нижегородской области в настоящее время вводится единообразная модель организации местного самоуправления:

— представительный орган поселения, городского округа избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутаты представительного органа поселения, депутаты представительного органа городского округа избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на основе средней нормы представительства избирателей. Срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, составляет пять лет;

— представительный орган муниципального района формируется методом делегирования. Уставом поселения может предусматриваться периодическая ротация депутатов представительного органа поселения, избранных в состав представительного органа муниципального района. Порядок и сроки ротации депутатов представительного органа поселения, избранных в состав представительного органа муниципального района, определяются уставом поселения;

— глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава путем открытого голосования. Глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования;

— главой местной администрации является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Срок полномочий главы местной администрации муниципального района составляет пять лет. Срок полномочий главы местной администрации поселения, городского округа устанавливается уставом поселения, городского округа и должен соответствовать сроку полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не может быть менее двух лет.

В середине августа — начале сентября 2015 года в Нижегородской области была предпринята попытка изменить эту модель местного самоуправления. В Законодательное Собрание Нижегородской области депутатом Законодательного Собрания В.В. Осокиным был внесен проект Закона Нижегородской области «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород» и Закон Нижегородской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области»».

Проектом Закона было предложено изменить способ избрания глав муниципальных образований городских округов (за исключением закрытого административно-территориального образования) и муниципальных районов Нижегородской области, предусмотренный Законом Нижегородской области от 5 ноября 2014 г. № 151-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород» и Законом Нижегородской области от 5 ноября 2014 г. № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области», на способ, введенный ст. 2 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»». Должного обоснования изменения способа избрания глав муниципальных образований городских округов (за исключением закрытого административно-территориального образования) и муниципальных районов Нижегородской области, предусмотренного Законом Нижегородской области от 5 ноября 2014 г. № 151-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород» и Законом Нижегородской области от 5 ноября 2014 г. № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» в пояснительной записке к проекту Закона не приведено, что не исключало возможности принятия проекта Закона Законодательным Собранием Нижегородской области. В настоящее время законопроект не принят и не отозван инициатором.

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 представляется Губернатору Нижегородской области, в Законодательное Собрание Нижегородской области и главам администраций муниципальных районов и городских округов Нижегородской области.

Всего выделяют три оценки уровня социально-экономического развития территорий — выше среднего (>100% среднеобластного значения), средний (от 95% до 100% среднеобластного значения) и ниже среднего (<95% среднеобластного значения). По итогам первого полугодия 2015 года из всех 52 муниципальных районов и городских округов по интегральным показателям уровня социально-экономического развития:

— выше среднего — 12 муниципальных районов и городских округов (в первом квартале было 14). При этом только 7 муниципальных образований находятся в этой группе стабильно с 2007 года: Городецкий и Кстовский муниципальный районы, городские округа: Арзамас, Бор, Выкса, Нижний Новгород и Саров);

— средний — 33 (в первом квартале было 31);

— ниже среднего — 7.

Муниципальные правовые акты в Нижегородской области

По состоянию на 01.09.2015 в регистре муниципальных нормативных правовых актов содержится 153 600 муниципальных правовых актов, из них: 153.050 — нормативных, 83.371 — действующих актов, 47.902 — не опубликованных.

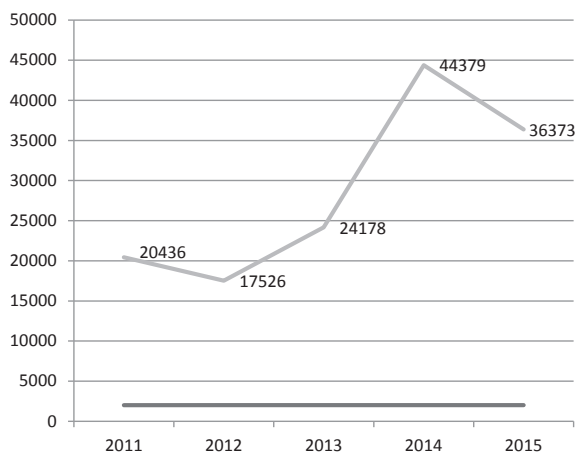


Рис. 10. Количество муниципальных нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления

По видам документа: решение — 56.395 актов, постановление — 84.462, распоряжение — 12.149, положение — 25, правила — 25, приказ — 5, соглашение — 6. Основной объем муниципального нормотворчества осуществляют местные администрации (Рис. 10, Табл. 21).

Таблица 23

Сведения о количестве муниципальных нормативных правовых актов (МНПА), принимаемых органами местного самоуправления

	Орган принятия по 01.09.2015:	Городские округа	Муниципальные районы
1	Глава МО	131 МНПА	1 214 МНПА
2	Представительный орган мо	4 713 МНПА	12 444 МНПА
3	Местные администрации	15 206 МНПА	35 600 МНПА

По предмету правового регулирования наиболее часто принимаются (согласно классификатору) муниципальные нормативные правовые акты по вопросам, касающихся: органов местного самоуправления и их должностных лиц — 19 754 актов; бюджетного устройства муниципального образования — 12 355; жилищных правоотношений — 6 647; муниципальной службы — 4 876; полномочий муниципальных образований в области земельных отношений — 4 442; транспорта и дорожного хозяйства — 3 296; градостроительства — 2 201; социального обеспечения — 354 актов.

При этом можно отметить различное количество муниципальных нормативных правовых актов, принимаемых в муниципальных образованиях даже одного вида. Так, среди городских округов наибольшее количество актов принято в Нижнем Новгороде — 4 687, Сарове — 3 882, Дзержинске — 2 980, а наименьшее — в Шахунье — 879 и Сокольском — 255, что вызвано преобразованием последних названных из муниципальных районов в городские округа в 2014 году (Рис. 11). Среди муниципальных районов наибольшее количество актов принято в Балахнинском (2 116) и Вадском (1 761) районах, а наименьшее — в Починковском (748), Краснооктябрьском (680), Варнавинском (556) районах.

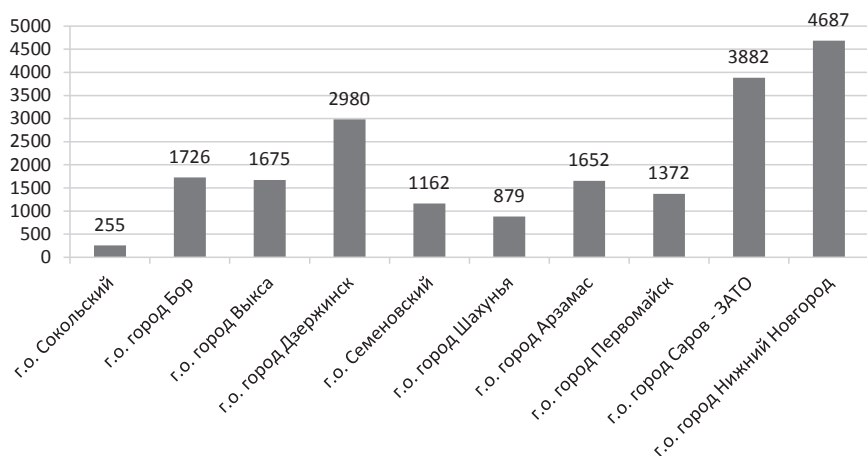


Рис. 11. Количество муниципальных нормативных правовых актов, принимаемых в городских округах Нижегородской области

В связи с территориальными преобразованиями, перманентным совершенствованием федерального законодательства, принятыми в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ законами Нижегородской области муниципальные образования вели активную работу по приведению уставов муниципальных образований в соответствие с федеральным законодательством и законодательством Нижегородской области. Так, по Сведениям о деятельности территориальных органов Минюста России по государственной регистрации уставов муниципальных образований и ведению государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации (ГУ Минюста России по Нижегородской области) в базе данных ИС РУМО (Информационная система Реестр уставов муниципальных образований) содержится 4 730 актов, из которых 2 403 — действующие. В первом полугодии 2015 года было зарегистрировано 42 новых устава и 380 актов о внесении изменений в устав.

В целях своевременного приведения уставов муниципальных образований ГУ Минюста России по Нижегородской области оказывает практическую и методическую помощь органам местного самоуправления путем: разработки проектов муниципальных актов для отдельных муниципальных образований; разработки типовых («модельных») проектов; предварительного правового анализа проектов муниципальных актов; проведения консультаций по вопросам регистрации муниципальных актов и изменениям законодательства, в том числе путем проведения «прямых телефонных линий»; информирования органов местного самоуправления об изменениях действующего законодательства и по вопросам государственной регистрации муниципальных актов; направления информационных писем и иных материалов главам муниципальных образований; размещения на интернет-сайте информации по типичным основаниям отказа в государственной регистрации, рекомендаций по порядку и принятию муниципальных актов, типовых муниципальных актов; проведения рабочих совещаний, семинаров, в том числе выездных семинаров-совещаний и видеоконференций; проведения занятий с представителями юридических служб муниципальных образований, занятий в рамках повышения квалификации муниципальных служащих.

Успешные проекты Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС) в Нижегородской области

В Нижегородской области успешно реализуются некоторые региональные социально значимые проекты, организуемые Нижегородским региональным отделением ВСМС, в частности проекты «Город, в котором хочется жить» и «Совет молодых депутатов Нижегородской области» (Табл. 22).

Об основных результатах муниципальной реформы 2014–2015 годов на территории Нижегородской области

Концептуальной основой нового этапа муниципального строительства явилось существенное повышение роли субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления на своих территориях, что отвечает природе и правовым основам федеративного государства. Его базовым законом являлся Федеральный закон 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»».

Исполняя требования Федерального закона № 136-ФЗ Законодательным Собранием Нижегородской области принят Закон Нижегородской области 30 октября 2014 года № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» (далее — Закон № 152-З). Для подготовки законопроекта распоряжением Правительства Нижегородской области от 30.06.2014 № 1168-р была создана рабочая группа под председательством заместителя Губернатора, заместителя Председателя Правительства Нижегородской области, в состав которой входили также представители федеральных органов исполнительной власти, Правительства Нижегородской области, Законодательного Собрания, органов местного самоуправления, общественных организаций.

**Региональные социально значимые проекты, организуемые
Нижегородским региональным отделением ВСМС**

Цель проекта	Краткое описание проекта	География / участники	Сроки реализации проекта	Результаты проекта
«Город, в котором хочется жить»				
Поддержка гражданских инициатив по развитию и благоустройству территории Нижнего Новгорода, связанных с различными формами улучшения пространства повседневной жизни: декорирования дворов, подъездов, фасадов домов, ремонта спортивных и детских площадок, малого озеленения придомовых участков	Во главе угла по реализации проекта — активность граждан. Жители сами решают, чья инициатива, нацеленная на благоустройство территорий и создание малых архитектурных форм, достойна воплотиться в жизнь, сколько собственных сил и средств они готовы на это затратить	Город Нижний Новгород. Инициативные группы жителей	Начало проекта август 2013 года по настоящее время	Ежегодно в сентябре подводятся итоги первых этапов проекта «Город, в котором хочется жить». Сертификаты победителей получают руководители инициативных групп жителей со всех районов города. Данный документ дает право на получение материалов для воплощения планов в жизнь
«Совет молодых депутатов Нижегородской области»				
Укрепление сотрудничества и взаимодействия депутатов представительных органов МСУ муниципальных образований Нижегородской области, формирование кадрового резерва	Участие молодых депутатов органов МСУ в деятельности рабочих групп, комитетов, комиссий, созданных органами государственной власти и органами МСУ по подготовке к рассмотрению проектов нормативных правовых актов в сфере регулирования прав и законных интересов молодежи, а также дальнейшая выработка рекомендаций органам власти по решению проблем молодежи в Нижегородской области	Нижегородская область: 42 муниципальных образований, 146 депутатов органов МСУ. Возраст до 35 лет	постоянно	Повышение уровня правосознания муниципальных депутатов, приобретение ими дополнительных профессиональных компетенций и связей. Формирование проектных команд в муниципальных образованиях региона. Формирование предложений в области социального развития муниципальных образований региона

Закон № 152-З определяет порядок формирования, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области.

Законом № 152-З, исходя из исторически сложившейся организации местного самоуправления в Нижегородской области, были сохранены территориальные основы организации местного самоуправ-

ления. 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.

В Законе № 152-З нашли отражение следующие основные аспекты организации местного самоуправления в Нижегородской области.

1. Депутаты представительного органа поселения, депутаты представительного органа городского округа избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на основе средней нормы представительства избирателей. 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. Срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, составляет пять лет.

2. Глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава путем открытого голосования, и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования (за исключением избрания главы сельского поселения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования). Глава муниципального образования избирается на первом заседании представительного органа муниципального образования, но не позднее 30 дней со дня избрания (формирования) представительного органа муниципального образования в правомочном составе. Срок полномочий главы муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования и должен соответствовать сроку полномочий представительного органа муниципального образования.

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

Количество депутатов и норма представительства поселений в муниципальном районе

По результатам анализа представленной информации установлено, что в соответствии с частью 3 статьи 3 Закона № 152-З, касающейся нормы представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в 28 муниципальных районах была установлена единая норма представительства поселений, а в 14 муниципальных районах — в отдельных поселениях в зависимости от численности поселения. Согласно Закону № 152-З норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения увеличивается:

- 1) свыше 10 000 человек — на одного депутата;
- 2) свыше 30 000 человек — на двух депутатов;
- 3) свыше 50 000 человек — на трех депутатов.

Поэтому норма представительства увеличена в 15 городских поселениях, в 13 муниципальных районах (Ардатовский, Балахнинский, Богородский, Володарский, Городецкий, Кстовский, Кулебакский, Лукояновский, Лысковский, Павловский, Сергачский, Уренский, Чкаловский) и 2 сельских поселений в 2 муниципальных районах (Володарский, Починковский).

Также выявлены следующие особенности изложения в уставах муниципальных районов нормы представительства поселений.

Так, уставом Городецкого муниципального района не установлено точное количество депутатов представительного органа, норма представительства поселений предусматривает «1 глава +1 депутат» с учетом случаев, предусмотренных частью 3 статьи 3 Закона № 152-З.

Уставом Лукояновского муниципального района установлено 25 депутатов, а норма представительства поселений определена: «1 глава +2 депутата», за исключением случаев городского поселения город Лукоянов, где норма «1 глава +3 депутата». Подобное изложение предусмотрено и в уставе Починковского муниципального района:

установлено 19 депутатов, а норма представительства поселений предусматривает «1 глава + 1 депутат», за исключением случаев Починковского сельсовета Починковского муниципального района.

По сравнению с численностью депутатов, установленной до принятия Закона № 152-З, учитывая норму представительства, численность депутатов представительных органов муниципальных районов увеличилась в 18 муниципальных районах (43% от общего количества районов), уменьшилась в 10 муниципальных районах (24% от общего количества районов), осталась без изменений в 14 муниципальных районах (33% от общего количества районов).

Общее количество депутатов муниципальных районов после принятия Закона № 152-З сократилось почти на 2% (с 896 до 879).

Сроки полномочий органов местного самоуправления

Муниципальные районы. По анализу информации¹ можно сделать вывод, что в 15 муниципальных образований срок полномочий главы муниципального района 5 лет установлен в 10 муниципальных районах (26% от общего количества муниципальных районов); не установлен (не определен) календарно (38% от общего количества муниципальных районов); и в 14 муниципальных районах применяются иные формулировки регламентации сроков главы муниципального района (36% от общего количества муниципальных районов), связанных со сроками полномочий представительного органа муниципального района в разных интерпретациях (*Рис. 12*).

В отношении сроков полномочий представительных органов муниципальных районов анализ показал, что в большинстве муниципальных районов сроки не установлены (85% от общего количества муниципальных районов); в 5 районах срок представительного органа муниципального района составляет 5 лет (13% от общего количества муниципальных районов); и в Уставе Большемурашкинского района срок полномочий имеет отсылочную норму на законодательство Нижегородской области (*Рис. 13*).

¹ Информация в отношении 39 муниципальных районов в связи с преобразованием Навашинского, Чкаловского, Кулебакского муниципальных районов в городские округа в мае 2015 года, по состоянию на 20 октября 2015 года.

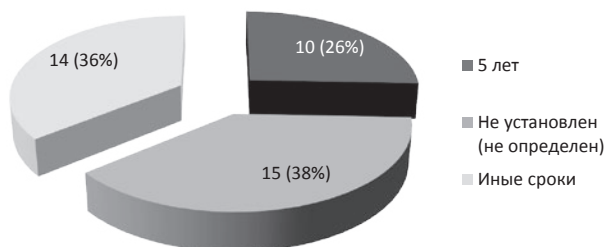


Рис. 12. Сроки полномочий главы муниципального района

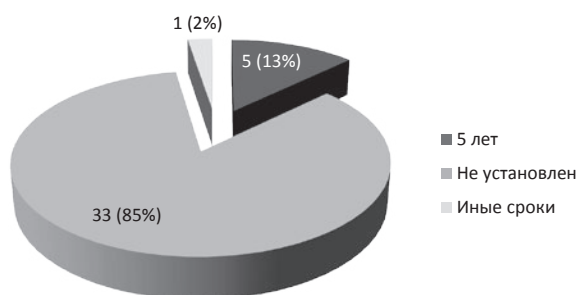


Рис. 13. Сроки полномочий представительных органов муниципальных районов

Сроки полномочий главы администрации установлены в 37 муниципальных районах — 5 лет, и только в двух районах (Большеболдинский и Краснобаковский) сроки полномочий главы муниципального района имеют отсылочную норму на сроки полномочий представительного органа муниципального района (Рис. 14).

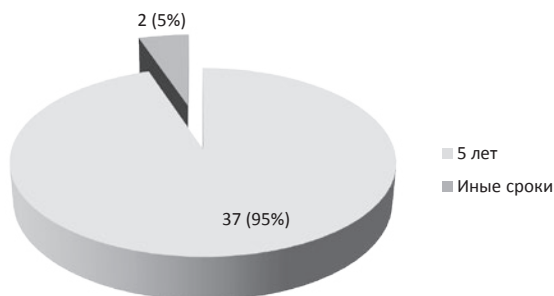


Рис. 14. Сроки полномочий главы администрации

Исходя из представленной информации можно сделать вывод об отсутствии единого подхода к изложению сроков полномочий, установленных в отношении главы муниципального образования, представительного органа, главы администрации муниципальных районов.

Городские округа. В городских округах срок полномочий главы муниципального образования в соответствии с уставом установлен: либо 5 лет, либо на срок полномочий представительного органа.

Срок полномочий представительного органа установлен во всех городских округах 5 лет.

Контракт с главой администрации заключается на срок: либо полномочий представительного органа, принявшего решение о назначении лица на должность главы администрации (до дня начала работы представительного органа нового созыва), но не менее чем на 2 года, либо 5 лет.

*О формировании органов местного самоуправления
после муниципальных выборов, прошедших в единый день
голосования 13 сентября 2015 года*

Во всех 389 муниципальных образованиях Нижегородской области сформированы органы местного самоуправления.

Представительные органы муниципальных образований. По итогам выборов 13 сентября 2015 года выборы в представительные органы поселений и городских округов прошли в 208 муниципальных образованиях Нижегородской области, в том числе:

— представительные органы 200 поселений — 44 городских и 156 сельских;

— представительные органы 8 городских округов (Арзамас, Бор, Дзержинск, Нижний Новгород, Саров, Кулебаки, Навашино, Чкаловск).

Выборы в представительные органы городских округов города Выкса, Семеновский пройдут в 2016 году, города Первомайск, Шахунья пройдут в 2017 году, городского округа Сокольский — в 2019 году.

Выборы в представительные органы 5 поселений пройдут в 2017 году (3 поселения Ардатовского, 1 — Гагинского, 1 — Кстовского районов), в 2018 году пройдут в 8 поселениях Перевозского района.

На 01.12.2015 установленное число депутатов представительных органов муниципальных образований Нижегородской области — 4612, в том числе депутатов: городских Дум, Советов депутатов городских округов — 348 (7,5%); Земских собраний муниципальных районов — 812 (17,6%); поселковых Советов, Городских Дум городских поселений — 685 (14,9%); сельских Советов сельских поселений — 2767 (60%) (Рис. 15).

С 2008 года можно проследить динамику изменений численного состава депутатов, обусловленную прошедшими процессами укрупнения муниципальных образований и изменениями организации местного самоуправления на районном уровне.

В сравнении с 2008 годом в 2015 году количество депутатов уменьшилось на 33% и на 2% соответственно (Рис. 16).

Основная масса представительных органов имеет установленную численность менее 20 депутатов — 354 (91%), от 20 до 29 депутатов — 29 (7,5%) муниципальных образований, свыше 30 — 6 (1,5%) муниципальных образований (городские округа Дзержинск — 36, Нижний Новгород — 47, Саров — 34, Семеновский — 30; Кстовский, Уренский муниципальные районы — по 31), при этом более 50 депутатов не предусмотрено ни в одном муниципальном образовании Нижегородской области (Рис. 17).

В соответствии с частью 2 статьи 3 Закона № 152-З представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов предста-

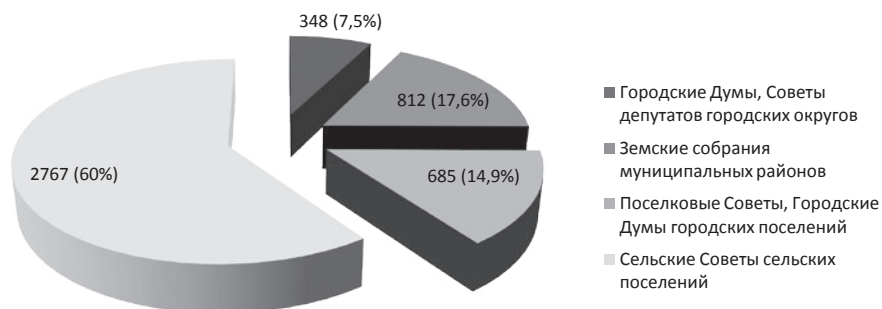


Рис. 15. Число депутатов представительных органов муниципальных образований Нижегородской области

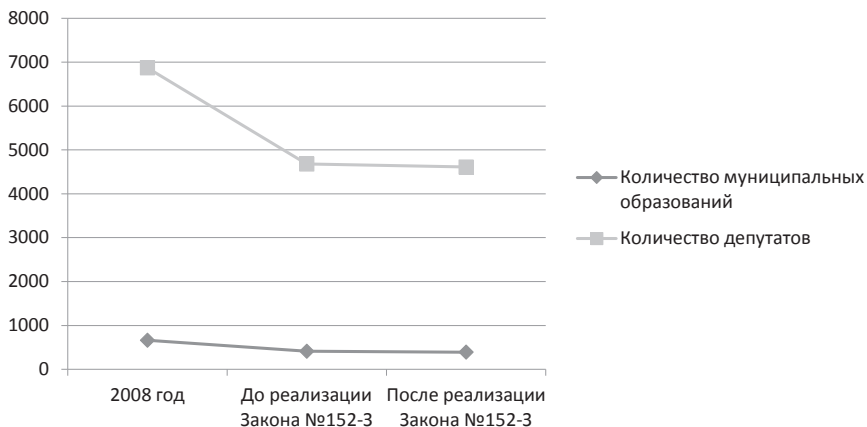


Рис. 16. Динамика изменений численного состава депутатов

вительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава.

Из 39 муниципальных районов сформированы Земские собрания после выборов 2015 года в 24 муниципальных районах. Формирование Земских Собраний 2-х муниципальных районов (Ковернинский и Пильнинский) произойдет в том же порядке в 2017 и 2018 годах соответственно.

Представительные органы муниципальных районов сформированы с соблюдением нормы представительства поселений в муници-

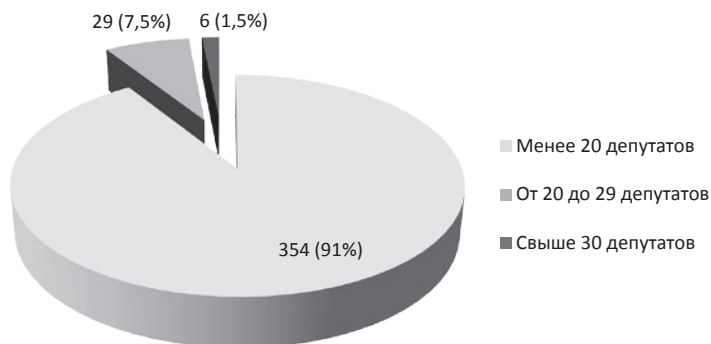


Рис. 17. Численность представительных органов

пальных районах при делегировании главы и депутатов поселений в состав муниципального района.

Главы муниципальных образований избираются представительным органом муниципального образования из своего состава путем открытого голосования. Глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования (за исключением сельских поселений, где главы совмещают полномочия председателя представительного органа и главы администрации).

На 01.12.2015 из 389 глав муниципальных образований: в городских округах — 13; муниципальных районах — 39; городских поселениях — 54; сельских поселениях — 283. В настоящее время: 2 — избраны населением (Пильнинский район — срок полномочий заканчивается в 2018 году, Ковернинский район — срок полномочий заканчивается в 2020 году); 387 — избираются представительным органом из своего состава.

По результатам муниципальных выборов 2015 года избрание главы муниципального образования состоялось в 7 городских округах, в 35 муниципальных районах, в 44 городских и 156 сельских поселениях (Рис. 18, 19).

На 01.12.2015 из 389 глав муниципальных образований:

— исполняются полномочия председателя представительных органов, в том числе: городских округов — 13, муниципальных районов — 39, городских поселений — 54, сельских поселений — 207;

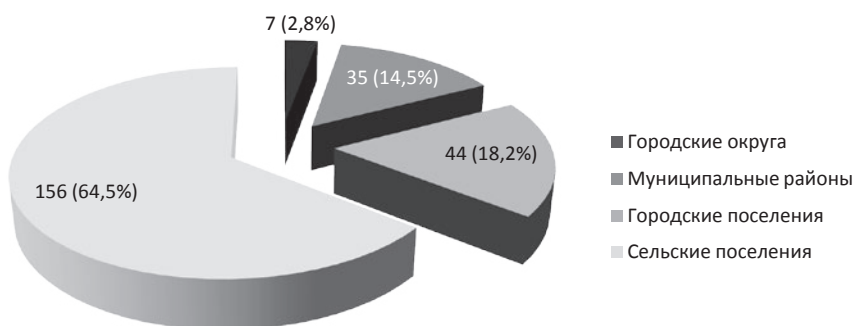


Рис. 18. Сведения о выборах глав разных видов муниципальных образований в 2015 г.

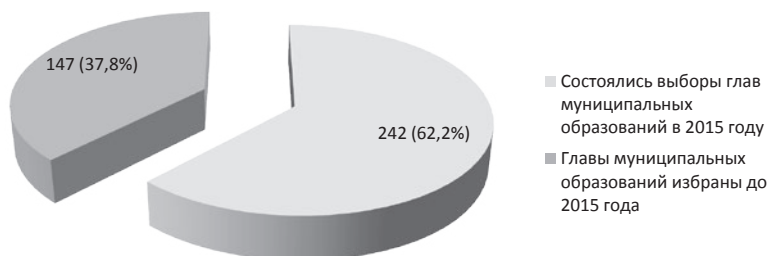


Рис. 19. Сведения о количестве муниципальных образований, главы которых избирались в 2015 г.

— одновременно совмещают полномочия председателя представительного органа и главы администраций сельских поселений — 76 (27% от общего количества сельских поселений).

Из 37 муниципальных районов, сформированных путем делегирования: в 29 — глава муниципального района замещает должность депутата поселения (4 городского и 25 сельского поселений); в 8 — глава муниципального района замещается должностью главы сельского поселения (Рис. 20).

Глава местной администрации назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

На 01.12.2015 всего администраций муниципальных образований 387, из них: городских округов — 13; муниципальных районов — 39; городских поселений — 52; сельских поселений — 283.

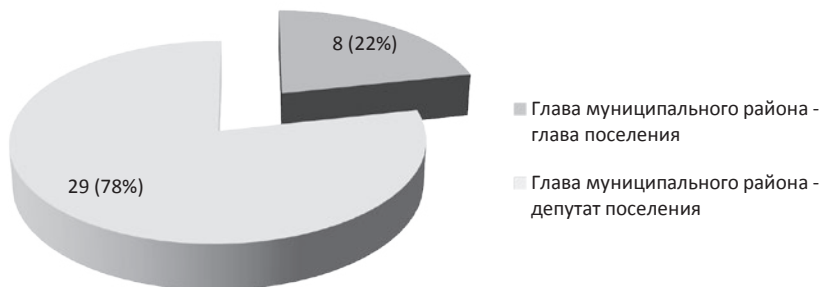


Рис. 20. Модели органов местного самоуправления муниципального района в зависимости от роли главы местной администрации



Рис. 21. Модели органов местного самоуправления в зависимости от роли главы местной администрации

Из 387 муниципальных образований в 311 главы местных администраций назначаются на должности по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. В остальных 76 муниципальных образований администрацию возглавляет глава поселения (Рис. 21).

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

Ларичев Александр Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала РАНХиГС

Нормативно-правовая база местного самоуправления в Республике Карелия

Первым правовым актом по созданию местного самоуправления в Республике Карелия было постановление Верховного Совета Республики Карелия «О реформе местного самоуправления», принятое в ноябре 1993 г., утвердившее «Основные положения реформы местного самоуправления в Республике Карелия». Положения этого акта были закреплены новой редакцией Конституции республики, принятой в январе 1994 г. и закрепившей основные принципы и конституционные гарантии местного самоуправления.

Ст. 10 Конституции Республики Карелия в ее текущей редакции признает и гарантирует местное самоуправление, которое самостоятельно в своих полномочиях. При этом в Республике Карелия могут быть образованы национальные муниципальные образования. Следует при этом отметить, что, несмотря на наличие у ряда муниципальных образований на территории республики статуса «национальных», на сегодняшний день отсутствует специальный законодательный механизм, дифференцирующий статус подобных образований по отношению к обычным муниципалитетам.

До принятия в 2003 году Федерального закона №131-ФЗ в Республике Карелия (РК) действовал собственный комплексный закон «О местном самоуправлении в Республике Карелия», который был отменен в связи с необходимостью приведения республиканского законодательства в соответствие с новым федеральным правовым регулированием.

В настоящее время, законодательное регулирование местного самоуправления в республике, в отсутствие собственного базового законодательства, осуществляется посредством принятия специализированных актов в рамках компетенции субъекта РФ по ограниченному кругу вопросов. Среди данных законов можно выделить Законы Республики Карелия от 24.04.2007 № 1107-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Карелия»; от 18.07.2006 № 1019-ЗРК «Об условиях контракта с главой местной администрации муниципального района (городского округа) Республики Карелия в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Карелия»; от 31.01.2005 № 851-ЗРК «О наименовании органов местного самоуправления в Республике Карелия»; от 01.12.2004 № 825-ЗРК «О муниципальных районах в Республике Карелия»; от 01.11.2004 № 813-ЗРК «О городских, сельских поселениях в Республике Карелия» и др.

Важное значение для организации и функционировании муниципальной власти в Республике Карелия имело принятие в 2014 году Закона Республики Карелия от 30.09.2014 года № 1835-ЗРК «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного самоуправления в Республике Карелия» и Закона Республики Карелия от 22.12.2014 № 1852-ЗРК «О закреплении за сельскими поселениями в Республике Карелия вопросов местного значения». Оба закона были направлены на реализацию положений Федерального закона № 136-ФЗ.

Следует вместе с тем отметить определенную поспешность, с которой были приняты оба вышеуказанных закона. Как показала практика их применения, использованные в них модели нуждаются в конкретизации и даже изменении. Так, в ЗРК № 1835 уже в 2015 году был внесен ряд существенных поправок, касающихся, в частности, форми-

рования органов местного самоуправления в городских округах в границах Республики Карелия.

Отраслевое законодательство на уровне Республики Карелия также регулирует целый ряд вопросов, связанных с деятельностью органов местного самоуправления. Региональные нормы позволяют конкретизировать участие муниципальных образований в обеспечении реализации вопросов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Так, например, согласно Закону Республики Карелия от 10.06.2013 года № 1712-ЗРК «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Карелия», представительный орган местного самоуправления может определять объем видов разрешенного использования земельных участков в пределах территории муниципального образования, государственная собственность на которые не разграничена (ч. 3 ст. 3).

Отраслевое законодательство Республики Карелия также позволяет компенсировать недостаток учета федеральным законодательством национальной, экономической и географической специфики территорий, расширяя некоторые полномочия органов местного самоуправления.

Так, например, в соответствии с Законом Республики Карелия от 20.12.2013 № 1755-ЗРК «Об образовании», в целях создания условий для изучения карельского, вепсского и финского языков органы местного самоуправления в Республике Карелия обеспечивают создание необходимого числа образовательных организаций, классов, групп с целью преподавания и изучения соответствующих языков и условий для их функционирования; подготовку специалистов для преподавания и изучения языков; издание и внедрение в учебный процесс учебников и учебных пособий на карельском, вепсском и финском языках.

Согласно Закону Республики Карелия от 06.06.2005 № 883-ЗРК «О государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в Республике Карелия», органы местного самоуправления могут выступать инициаторами обращения о включении населенного пункта или его части в перечень исторических поселений регионального значения.

Правовое регулирование организации и функционирования института местного самоуправления со стороны органов государственной власти Республики Карелия на подзаконном уровне осуществляется как законодательным (представительными) органом власти (Зако-

нодательное Собрание РК), высшим должностным лицом (Глава РК) и высшим исполнительным органом (Правительство РК), так и профильным ведомством по делам местного самоуправления (Государственный комитет по взаимодействию с органами местного самоуправления) и различными отраслевыми органами государственной власти.

Территориальная организация местного самоуправления в Республике Карелия

Согласно данным Федерального статистического наблюдения, по состоянию на 1 января 2015 года в Республике Карелия насчитывалось 126 муниципальных образований, из них 16 муниципальных районов, 2 городских округа, 22 городских поселения и 86 сельских¹. Анализ территориальной организации местного самоуправления в РК позволяет сделать вывод о доминирующем применении двухуровневой модели на территории субъекта РФ. В РК отсутствует опыт создания нетипичных «сельских» городских округов с крупными населенными пунктами, не имеющими статуса поселений, в своем составе (как это сделано, например, в Свердловской или Московской областях). Вместе с тем нельзя не отметить сложности в фактическом соответствии обоих существующих в РК городских округов — Петрозаводского и Костомукшского тому идеальному «концепту» городского округа, который был заложен в базе территориальной реформы местного самоуправления, реализованной положениями Федерального закона № 131-ФЗ.

Петрозаводский городской округ с населением 275 346 человек (2015 г.) и развитой инфраструктурой является полноценным «городским округом», однако вычленение его из состава Прионежского муниципального района, на территории которого он расположен, привело к достаточно бедственному положению последнего ввиду отсутствия иных крупных населенных центров в районе, а соответственно достаточной инфраструктурной и бюджетной базы для решения вопросов местного значения. Не случайно, в ходе предвыборной кампании главы Петрозаводского городского округа в 2009 году, один из кандида-

¹ Федеральное статистическое наблюдение. Сведения о муниципальных образованиях по состоянию на 1 января 2015 года // <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

тов и будущий мэр Петрозаводска Николай Левин предлагал объединить два муниципалитета¹. Инициатива, однако, не была реализована.

Костомукшский городской округ в свою очередь был создан на основе города Костомукша с населением 29 356 человек (2015 г.). Поскольку в пределах относительно большой территории, окружающей город (4,0 тыс. кв. км) нет населенных пунктов, которые могли бы претендовать на получение статуса поселений (численность населения самого крупного из семи имеющихся составляет 400 человек), то при создании схемы муниципального деления Республики Карелия в 2004 году было принято решение не формировать на данной территории муниципальный район.

С момента территориальной реорганизации местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ существенных изменений муниципального деления РК не происходило, за исключением нескольких укрупнений (объединений) сельских поселений (в частности, Нюхчинского и Сумпосадского сельских поселений в Беломорском районе в 2014 году).

В 2013 году руководством республики озвучивалась идея провести «оптимизацию» территориальной организации местного самоуправления в Республике Карелия, данный вопрос также обсуждался в рамках Совета республики (Совета глав муниципальных районов и городских округов, глав администраций муниципальных районов и городских округов Республики Карелия)², однако существенных изменений не последовало. Более того, Законодательным собранием РК была отклонена инициатива об объединении двух поселений в Олонецком национальном муниципальном районе Республики Карелия³.

Формы осуществления гражданами местного самоуправления и участия граждан в местном самоуправлении

Выборы остаются одной из важнейших форм непосредственной демократии на местном уровне в Республике Карелия. В республике принят специализированный закон № 683-ЗРК «О муниципальных вы-

¹ <http://www.stolica.onego.ru/articles/120133.html>

² http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Sovet/130423_protocol.html

³ <http://docs.cntd.ru/document/919509165>

борах в Республике Карелия», регулирующий отдельные аспекты избирательного процесса в муниципальных образованиях.

13 сентября 2015 года в Республике Карелия в 10 районах прошли муниципальные выборы. В 27 избирательных кампаниях замещалось 35 мандатов. Избирались 16 глав, из них: 15 глав сельских поселений и глава Сортавальского городского поселения. Также избирались 19 депутатов представительных органов местного самоуправления: 8 депутатов сельских поселений и 11 депутатов городских поселений.

Всего на выборы выдвинулись 123 кандидата, из них 72 (58,5%) выдвинуто региональными отделениями политических партий, 51 (41,5%) — самовыдвиженцы.

При этом на муниципальных выборах сохранилась традиционно относительно низкая явка избирателей — в среднем по республике 27,5%¹.

Наиболее высокая явка была отмечена в Калевальском муниципальном районе, где на выборах главы Луусалмского сельского поселения проголосовало более 63% избирателей, включенных в списки избирателей.

Минимальная явка зафиксирована на дополнительных выборах депутатов Совета Нововилговского сельского поселения в Прионежском районе (7,39%) и уже второй год подряд на дополнительных выборах депутата Совета Сегежского городского поселения, где проголосовало всего 93 избирателя из 1231, что составляет всего 7,55% от числа избирателей, включенных в список для голосования.

Важной инновацией в Республике Карелия стало введение на муниципальных выборах 2015 г. в избирательные бюллетени графы «против всех». На Северо-Западе графа «против всех» на выборах введена только в Карелии и Вологодской области². В результате большинство избирателей проголосовало против всех кандидатов на должность главы Шелтозерского вепского сельского поселения, на 6 декабря 2015 г. назначены повторные выборы. Результаты вызвали широкий общественный резонанс как в Карелии, так и за ее пределами.

Местный референдум как форма прямого волеизъявления не применяется в Республике Карелия широко. Вместе с тем следует отме-

¹ <http://karel.izbirkom.ru/way/930256/sx/art/960546/cp/1/br/930640.html.html>

² <http://karel.izbirkom.ru/way/930256/sx/art/960546/cp/1/br/930640.html.html>

тить, что соответствующие прецеденты имели место. Решение о проведении местного референдума в Лахденпохском городском поселении явилось в 2010 году предметом судебного разбирательства.

В постановлении ФАС Северо-Западного округа от 14.10.2010 по делу № А26-11174/2009, суд отказал в признании незаконным решения Совета депутатов городского поселения о проведении местного референдума по вопросу возможного размещения (строительства) в границах названного муниципального образования карьеров по добыче щебня, поскольку вопрос, вынесенный на референдум, относится в силу закона к категории вопросов местного значения, оспариваемое решение принято в результате совместной инициативы Совета депутатов и главы МО и подписано уполномоченным лицом. Референдум в итоге состоялся, на нем большинство жителей проголосовало против строительства карьера¹.

Среди форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления в РК серьезную дискуссию вызывают два вопроса: возможность внедрения механизма электронных публичных слушаний и развитие института территориального общественного самоуправления.

Так, в Петрозаводском городском округе неоднократно обсуждалась возможность перехода к электронной форме публичных слушаний либо их применение в качестве факультативного механизма, дополняющего слушания в обычной форме. Согласно ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ, порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений. Сама по себе формулировка ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ допускает различные формы реализации процедуры публичных слушаний, в том числе в электронном виде.

¹ <http://www.resheniya-sudov.ru/2010/247593/>

Вместе с тем при установлении соответствующего порядка проведения публичных слушаний необходимо предусмотреть выполнение всех требований ч. 4 ст. 28 (в том числе оповещение граждан и ознакомление с содержанием рассматриваемых на слушаниях документов). По мнению ряда ученых¹, электронные публичные слушания не могут существовать как самостоятельная форма непосредственного народовластия, являясь лишь дополнительным механизмом проведения публичных слушаний как таковых.

При такой модели электронная форма слушаний может проводиться параллельно с проведением публичных слушаний в обычной форме (например, в форме заседания в администрации муниципального образования), что позволит увеличить потенциальное количество участников таких слушаний. При этом необходима детальная проработка механизма учета мнения граждан, принявших участие в публичных слушаниях в дополнительной, электронной форме. Следует, однако, еще раз подчеркнуть, что законодательных ограничений на проведение публичных слушаний в электронной форме как полностью, так и в части не предусмотрено.

Согласно ст. 23 Устава Петрозаводского городского округа, порядок организации и проведения публичных слушаний определяется решением Петрозаводского городского Совета. Решением Петрозаводского городского Совета от 28.02.2012 № 27/09-146 утвержден Порядок организации и проведения публичных слушаний в Петрозаводском городском округе. При этом порядок организации и проведения публичных слушаний при рассмотрении проекта схемы теплоснабжения определяется Постановлением Правительства РФ от 22.02.2012 № 154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, их разработки и утверждения».

Соответственно, внедрение механизма проведения публичных слушаний полностью либо в части в электронной форме требует внесения соответствующих норм в Порядок организации и проведения публичных слушаний в Петрозаводском городском округе, утверждаемый решением Петрозаводского городского совета. Возможность организации и проведения электронных публичных слушаний при рассмо-

¹ См., напр.: *Зенин С. С.* Электронные публичные слушания // *Юридический мир.* 2008. № 1. С. 28–32.

трении проекта схемы теплоснабжения должна определяться Постановлением Правительства РФ.

Так или иначе, на сегодняшний день ни в одном из муниципальных образований РК серьезных изменений процедуры проведения публичных слушаний, в том числе в части разработки механизма их электронной формы, не проводилось.

Территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС) в Федеральном законе № 131-ФЗ рассматривается как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, самоорганизация граждан по месту жительства на части территории поселения в целях реализации собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (ч. 5 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ).

Реализуя инициативы, граждане тем самым оказывают содействие органам местного самоуправления в выполнении возложенных на них задач.

Примером комплексного муниципального акта о ТОС на территории Республики Карелия может являться Решение Петрозаводского городского Совета от 09.06.2011 № 27/03-52 (ред. от 28.02.2012) «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Петрозаводском городском округе». Согласно Решению, ТОС, являющееся юридическим лицом, в соответствии с уставом ТОС может иметь в собственности здания, сооружения, оборудование, инвентарь, финансовые средства и иное имущество. Условия и порядок выделения ТОС средств из местного бюджета определяются решением Петрозаводского городского Совета о местном бюджете.

Администрация Петрозаводского городского округа вправе предоставлять органу ТОС для осуществления его деятельности отдельное помещение и инвентарь в порядке, предусмотренном действующим законодательством и муниципальными правовыми актами Петрозаводского городского округа.

При этом органы ТОС ежегодно отчитываются об исполнении сметы доходов и расходов перед собранием, конференцией граждан, проживающих на соответствующей территории.

В Республике Карелия развитию данного института уделяется внимание как со стороны специализированных органов (в частности, Государственного комитета РК по взаимодействию с органами местного самоуправления), так и со стороны Правительства РК в целом.

В рамках подпрограммы «Содействие развитию муниципальной службы, территориального общественного самоуправления (ТОС) и иных форм местного самоуправления в муниципальных образованиях Республики Карелия», которая является частью государственной программы «Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина» на 2014–2020 гг. запланирован ряд мероприятий по развитию ТОС. В частности, первоначальный вариант подпрограммы предусматривал обучение 600 представителей ТОС и иных форм осуществления местного самоуправления; создание 200 ТОС и иных форм осуществления местного самоуправления; вовлечение 120 тысяч жителей Республики Карелия в деятельность ТОС и иных форм осуществления местного самоуправления¹.

В настоящее время вышеуказанные показатели скорректированы в сторону некоторого сокращения (создание 30 ТОС и иных форм местного самоуправления, вовлечение 60 тысяч жителей Республики Карелия в деятельность ТОС и иных форм местного самоуправления²). Тем не менее и они являются достаточно существенными для развития ТОС как института на территории Республики Карелия.

На сегодняшний день в Республике Карелия в 17 населенных пунктах работают органы ТОС, два из которых проходят процедуру государственной регистрации (в Лоухском и Олонецком национальном муниципальных районах), а также ведется работа по созданию ТОСа в пос. Соломенное Петрозаводского городского округа.

В Республике Карелия уделяется внимание развитию потенциала малых территорий. Так, Главой Республики Карелия А. П. Худилайне-ном в 2013 году было поддержано предложение по созданию Программы поддержки местных инициатив. С 2014 года Программа успешно реализуется на территории городских и сельских поселений, позволяет решать наиболее значимые задачи, стоящие перед жителями в сфере

¹ Постановление Правительства РК от 19.12.2013 № 365-П.

² Постановление Правительства РК от 02.04.2015 № 101-П «О внесении изменений в Постановление Правительства РК от 19.12.2013 № 365-П».

социальной инфраструктуры через взаимодействие населения и всех уровней власти. Вместе с тем получателем выделяемых бюджетных средств являются не местные жители, а администрации поселений.

ТОС как форма первичной, территориальной демократии могли бы способствовать более успешному развитию вышеуказанных процессов, обеспечить мобилизацию местного населения на решение местных проблем при поддержке всех уровней власти.

Однако активному внедрению практики территориального общественного самоуправления, повышению эффективности их деятельности препятствует ряд проблем.

Во-первых, в современном законодательстве недостаточно определен правовой статус ТОС, что порождает дискуссии о его природе. Его рассматривают и как форму непосредственной демократии в рамках системы местного самоуправления, и как своеобразный орган местного самоуправления, и как институт гражданского общества, и как особую общественно-публичную власть.

Один из проектов изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (п. 3 ст. 50) предлагает рассматривать ТОС в качестве некоммерческой организации в форме некоммерческой корпорации. Данное положение в случае его принятия не только не разрешит давно назревшей проблемы, но и усугубит ее. Текущая редакция ГК РФ определяет ТОС как общественную организацию.

Во-вторых, нельзя не остановиться на одной общей для всех муниципальных образований проблеме в развитии ТОС — проблеме финансирования. На практике сложились следующие пути финансирования ТОС: гранты, полученные в результате участия ТОС в конкурсах наряду с другими общественными организациями; выделение прямых субсидий из местного бюджета поселения, муниципального района, бюджета РК; привлечение средств самим ТОС. Представляется, что источники финансирования ТОС (например, обязательные отчисления из бюджетов МО) должны быть урегулированы на уровне федерального законодательства, т. к. они являются гарантией существования и деятельности ТОС.

В-третьих, препятствием в развитии территориального общественного самоуправления является инертность жителей, их нежелание создавать ТОС самостоятельно. Решением данной проблемы может стать пропаганда создания ТОС и результатов их деятельности

в других населенных пунктах, в т. ч. и из других субъектов Российской Федерации¹.

Органы местного самоуправления в Республике Карелия

Как уже отмечалось, в соответствии с изменениями Федерального закона № 131-ФЗ в 2014 году субъекты РФ получили возможность определять применяемые муниципальными образованиями модели структуры органов местного самоуправления.

Навязывание тех или иных моделей отдельным типам муниципальных образований не является императивом для регионального законодателя, однако в Республике Карелия сочли необходимым воспользоваться новым полномочием. Принятый 30 сентября 2014 г. Закон Республики Карелия № 1835-ЗРК «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного самоуправления в Республике Карелия» в целом сохранил уже сложившуюся в республике систему формирования органов местного самоуправления и предусмотрел избрание глав городских округов, городских и сельских поселений на прямых выборах.

Вместе с тем формирование представительных органов муниципальных районов теперь может осуществляться только путем делегирования глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. При этом глава муниципального района в Республике Карелия избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя.

Срок полномочий органов местного самоуправления определен единым — 5 лет.

Изменение порядка избрания глав в связи с принятием закона коснулось Костомукшского городского округа, Прионежского и Сегежского

¹ *Иванова Е. Ю.* Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях: проблемы деятельности и перспективы развития// Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 74–76.

муниципальных районов, изменение порядка формирования представительного органа района — Олонецкого национального и Питкярантского муниципального районов, изменение срока полномочий с четырех на пять лет — 47 муниципальных образований республики¹.

Переход к делегированию от прямых выборов депутатов представительных органов Олонецкого и Питкярантского муниципальных районов был воспринят общественностью неоднозначно, однако серьезных протестов изменение организационных основ все же не вызвало².

Следует отметить интересную деталь: согласно действовавшей до реформы в Костомукшском городском округе модели, глава муниципального образования не избирался населением, а администрацию возглавлял наемный сити-менеджер. Таким образом, по требованию республиканского законодателя Костомукша была «вынуждена» перейти к более «демократичной» модели прямых выборов «сильного» мэра.

Однако уже в июне 2015 года в рассматриваемый закон были внесены изменения, согласно которым глава городского округа в Республике Карелия избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Таким образом, Карелия стала одним из нескольких десятков субъектов РФ, поспешивших опробовать новый порядок назначения главы муниципального образования, несмотря на то что данная модель вызывает многочисленные вопросы, связанные с правовым статусом такого главы муниципального образования, и критику общественности и многих экспертов, полагающих, что тем самым нарушается принцип выборности важнейших органов местного самоуправления и подконтрольности муниципальной власти населению³.

Следует отметить, что переход к назначению главы городского округа через конкурсную комиссию может произойти уже в следующем году в г. Петрозаводске в связи с возможным отрешением от должности действующей главы городского округа Г. Ширшиной,

¹ Отчет Государственного комитета Республики Карелия по взаимодействию с органами местного самоуправления за 2014 год// <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

² <http://politika-karelia.ru/?p=14157>

³ <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/07/14/600416-vlasti-karelii-dobilis-otmeni-pryamih-viborov-mera-petrozavodska>

отчет о работе которой в 2015 году депутатами Петрозаводского городского совета был признан неудовлетворительным.

В настоящее время серьезный интерес в ряде районов республики также вызывает модель объединенной администрации района и его административного центра. Вместе с тем объективные сложности реализации данной модели и проблемы, связанные с ее соответствием ряду положений ФЗ № 131, препятствуют широкому ее внедрению в муниципальных образованиях Карелии¹.

Финансово-экономическое положение муниципальных образований

Финансово-экономическое положение муниципальных образований в Республике Карелия продолжает оставаться довольно сложным. Анализ консолидированных бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов Республики Карелия на начала 2015 года свидетельствует о почти тотальной их дефицитности. Совокупные доходы муниципальных образований Республики Карелия составляют 15 472 188 тыс. руб., что на 812 789 тыс. руб. меньше совокупных расходов (16 284 977 тыс. руб.). Наиболее дефицитным продолжает оставаться бюджет крупнейшего по численности населения муниципального образования Республики Карелия — Петрозаводского городского округа (–399 481 тыс. руб.)².

Следует при этом отметить, что бюджет городского округа составляет треть совокупного объема бюджетов муниципальных образований в республике (5 599 675 тыс. руб.). Присутствуют и отдельные «светлые пятна» бездефицитности — сводный бюджет сельских поселений Пудожского муниципального района, сельских и городских поселений Пряжинского муниципального района, городских поселений Олонецкого и Муезерского районов (в среднем 0–1000 тыс. руб.).

¹ Ларичев А. А. Объединение местных администраций муниципального района и поселения, являющегося его административным центром: цели законодательного эксперимента и правовые проблемы его реализации // Сборник научных статей профессорско-преподавательского состава Северного филиала ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Минюста России». Петрозаводск, 2012. С. 95–99.

² Федеральное статистическое наблюдение. Сведения о муниципальных образованиях по состоянию на 1 января 2015 года // <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

При этом динамика бюджетной обеспеченности отличается нестабильностью. Дефицитность бюджетов МО в 2015 году (–812 789 тыс. руб.) снизилась в сравнении с показателями 2014 года (–959 238 тыс. руб.), однако в 2013 году составляла –422 736 тыс. руб. При этом объемы бюджетов с 2013 по 2015 год в расходной части изменились с 15 007 967 тыс. руб. до 16 284 977 тыс. руб. (рост на 1 277 010 тыс. руб.), в то время как доходы выросли с 14 585 231 тыс. руб. до 15 472 188 тыс. руб. (рост на 886 957 тыс. руб.)¹. Таким образом, рост расходов муниципальных образований продолжает превышать рост их доходов, и дефицитность бюджетов продолжает увеличиваться.

Следует отметить, что приведенная статистика не учитывает осуществленного в 2015 году в Республике Карелия перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Кроме того, значительная часть соответствующих изменений (например, передача полномочий по вопросам электро-, тепло- и газоснабжения на уровень субъекта РФ) вступает в силу с 1 января 2016 года, что повлечет за собой изменения в составе расходной части муниципальных бюджетов.

Вместе с тем следует ожидать аналогичного изменения (уменьшения) объемов предоставления трансфертов из вышестоящих бюджетов, в связи с чем было бы преждевременным надеяться на облегчение бюджетной нагрузки на муниципальные образования, в условиях роста расходов по решению других вопросов местного значения (и приращению новых).

В ходе реформирования и «оптимизации» системы предоставления государственных и муниципальных услуг, а также социальных услуг населению с 2013 по 2015 год количество муниципальных учреждений культуры сократилось с 170 до 154, муниципальных учреждений спорта — с 23 до 12 единиц (в два раза)². Следует, однако, отметить, что статистическое сокращение соответствующих муниципальных единиц не обязательно означает прекращения предоставления услуг населению.

Во многих муниципальных образованиях происходит укрупнение учреждений, расположенных в соседних населенных пунктах и посе-

¹ Федеральное статистическое наблюдение. Сведения о муниципальных образованиях по состоянию на 1 января 2013 года // <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

² Там же; Федеральное статистическое наблюдение. Сведения о муниципальных образованиях по состоянию на 1 января 2015 года // <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

лениях (например, в Олонецком районе). При этом при сокращении административно-управленческого персонала, педагогический состав на местах сохраняется. Кроме того, ряд учреждений переводится в собственность субъекта РФ.

Количество муниципальных учреждений образования, наоборот, увеличилось с 490 до 514 единиц. Следует вместе с тем отметить, что здесь прирост в основном связан с увеличением количества детских садов, в то время как наблюдается сокращение количества средних школ, прежде всего в сельской местности.

Количество различного рода муниципальных унитарных предприятий сократилось со 110 до 91. Опять же наибольшее сокращение МУПов зафиксировано в сельских поселениях (18 в 2013 г., 8 — в 2015 г.)¹.

В условиях дефицита бюджетных средств муниципальные образования ведут борьбу за увеличение поступлений в бюджеты, в том числе налоговые.

Так, в частности, недавние изменения в бюджетном законодательстве позволяют представительным органам муниципальных районов осуществлять перераспределение отчислений от федеральных налогов и сборов, включая налог на доходы физических лиц (НДФЛ) между уровнями местного самоуправления.

Воспользовавшись появившейся возможностью, главы сельских поселений могут лоббировать через районные советы изменение процента отчислений от НДФЛ в бюджеты сельских поселений с текущих 4% (2% согласно ст. 61.5 Бюджетного кодекса РФ и еще 2% согласно республиканскому законодательству на основе положений ст. 58 БК РФ) до, например, 9–10%. Это вызывает озабоченность у районных администраций, поскольку такое перераспределение налоговых доходов не предполагает изменения объема полномочий, реализуемых соответствующими уровнями местного самоуправления.

Городские и сельские поселения в Карелии также заинтересованы в скорейшем переходе на новую схему сбора налога на имущество физических лиц, средства от которого в размере 100% поступают в их бюджеты. Согласно изменениям в налоговом законодательстве

¹ Федеральное статистическое наблюдение. Сведения о муниципальных образованиях по состоянию на 1 января 2015 года // <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>.

(Глава 32 Налогового кодекса РФ) налоговая база в данном налоге заменяется с инвентаризационной стоимости имущества на кадастровую, что повлечет за собой увеличение сумм исчисляемого налога и значительный приток средств в бюджеты поселений. Следует, однако, отметить, что на текущий момент законодательством РК не определен единый срок перехода на новую методику расчета имущественного налога.

Компетенция местного самоуправления в Республике Карелия

Компетенция муниципальных образований в Республике Карелия в силу масштабных изменений федерального законодательства в 2014–2015 гг. подвержена значительной динамике.

Во-первых, изменения в Федеральном законе № 131-ФЗ, позволившие субъектам РФ закреплять за сельскими поселениями вопросы городских поселений привели к принятию Закона Республики Карелия от 22.12.2014 № 1852-ЗРК «О закреплении за сельскими поселениями в Республике Карелия вопросов местного значения». Законом было предусмотрено отнесение к ведению сельских поселений, в дополнение к федеральному перечню, следующих вопросов:

— дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

— предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции.

Значительное сокращение перечня вопросов местного значения, осуществляемых на уровне сельских поселений в РК, вызвало опре-

деленные трудности, связанные с передачей муниципального имущества из собственности сельских поселений в собственность муниципального района.

В апреле 2015 года Государственный комитет Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок был вынужден разработать специальный документ: «Рекомендации для глав муниципальных образований в Республике Карелия по вопросам разграничения (перераспределения) муниципального имущества, в том числе в связи с изменением полномочий органов местного самоуправления», который разъяснял все связанные процедуры.

В настоящее время работа по разграничению, осуществляемая в соответствии с Законом Республики Карелия от 03.07. 2008 № 1212-ЗРК, продолжается. Согласно закону, разграничение муниципального имущества осуществляется постановлениями Правительства РК на основании согласованных предложений органов местного самоуправления муниципальных образований, направляемых в Государственный комитет РК по управлению государственным имуществом и организации закупок и перечня документов, необходимых для принятия постановления о разграничении.

Другие изменения в Федеральном законе № 131-ФЗ, в частности, введение в ст. 17 части 1.2, устанавливающей возможность осуществления перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, нашли отражение в Законе Республики Карелия от 26.06.2015 № 1908-ЗРК «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия и органами государственной власти Республики Карелия». Согласно принятому закону, за органами государственной власти закрепляются полномочия по организации электро-, тепло- и газоснабжения в границах как поселений и городских округов, так и муниципальных районов. Полномочия перераспределяются на неопределенный срок.

Реакция муниципалитетов на указанные изменения была смешанной. С одной стороны, органы местного самоуправления выражали удовлетворение в связи с избавлением от бремени наиболее ресурсоемких и сложных в решении вопросов местного значения (точнее, полномочий по их решению). С другой стороны, на уровне муниципальных образований остались полномочия по организации водоснаб-

жения, которое, в отличие от других услуг, малорентабельно и сверхзатратно (особенно с учетом изношенности сетей водоснабжения в большинстве муниципальных образований).

Еще один проблемный вопрос, связанный с компетенцией муниципалитетов Республики Карелия, — это изменения в земельном законодательстве.

Согласно поправкам в Земельный кодекс РФ, с 1 марта 2015 года полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в границах поселений, перешли к городским и сельским поселениям.

При этом необходимо отметить, что данные полномочия не входят в число вопросов местного значения муниципального поселения, установленных в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

В силу ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов РФ. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

В этой связи муниципальные поселения, наделенные федеральным законом отдельными государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не могут передавать данные полномочия иным органам местного самоуправления, в т. ч. муниципальным районам.

В Республике Карелия применение вышеуказанных норм и соотношение в их части земельного законодательства и законодательства о местном самоуправлении вызвало немало споров как на муниципальном, так и на государственном уровне. Многие поселения были просто не готовы реализовывать указанные полномочия в силу отсутствия финансовой базы и пула квалифицированных специалистов

в сфере земельных отношений. В итоге за основу была взята практика заключения соглашений между поселениями и муниципальными районами о предоставлении организационной и методической помощи поселениям в реализации рассматриваемых полномочий.

При этом вся ответственность по распоряжению земельными участками лежит на главах поселений, поселения также несут расходы по организации аукционов по продаже участков, хотя финансовые средства, полученные от их реализации, поступают в бюджеты муниципальных районов по нормативу 100%. Правда, в дальнейшем земельный налог по данным земельным участкам поступает в бюджет поселений по нормативу 100%, т. е. определенная заинтересованность в механизме у глав поселений присутствует.

Существенные сложности вызывает также реализация органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий, связанных с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности по составам правонарушений, предусматриваемых республиканским законодательством.

В последние годы наметилась тенденция, в соответствии с которой по решению судебных инстанций органы МВД фактически высвобождаются от деятельности по составлению протоколов и привлечению к ответственности за совершение административных правонарушений, устанавливаемых законами субъектов РФ.

На федеральном уровне эта тенденция подкрепляется изменениями в КОАП РФ, согласно которым протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов РФ, составляются должностными лицами ОВД (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между МВД и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий.

В результате, в течение 2014–2015 гг. в Закон Республики Карелия от 15.05.2008 № 1191-ЗРК «Об административных правонарушениях» были внесены изменения, в соответствии с которыми органы и должностные лица МСУ были наделены полномочиями по составлению протоколов по целому ряду составов, в том числе нарушение порядка размещения наружной информации (ст. 2.6.), нарушение порядка размещения объектов торговли, общественного питания и бытовых услуг

в общественных местах (ст. 2.9), нарушение правил благоустройства (ст. 2.14), неприятие организатором развлекательных мероприятий мер по обеспечению мест проведения развлекательных мероприятий местами для отправления естественных надобностей (ч. 2 ст. 2.15), размещение транспортных средств на территориях общего пользования населенных пунктов (ст. 2.23).

При осуществлении указанных полномочий органы и должностные лица местного самоуправления сталкиваются с целым рядом трудностей. К ним, во-первых, относится невозможность осуществления обеспечительных мер, таких, например, как доставка. Ст. 27.2 КоАП РФ не предполагает таких полномочий для должностных лиц органов местного самоуправления.

Во-вторых, присутствует сложность в составлении протоколов *postfactum*, на основании передаваемых от полиции материалов, когда застать нарушителя для вручения ему постановления не в момент, но после совершения правонарушения становится затруднительно. В эту же категорию проблем можно отнести нежелание муниципальных чиновников идти на конфликты с местным населением и привлекать их к административной ответственности (т. н. проблема «добрососедских» отношений, особенно в сельских поселениях). Существенной проблемой также является дефицит кадров для правильного совершения всех требуемых процессуальных действий и сложности в финансовом обеспечении реализуемых полномочий.

Следует отметить, что Конституционный суд РК, усмотрев в положениях КоАП РФ нарушение принципов единства конституционно-правового пространства и обеспечения правового порядка и общественной безопасности единым органом государственной власти (федеральной полицией), обратился в 2014 году с запросом в Конституционный суд РФ с просьбой дать правовую оценку данной ситуации, однако Конституционный суд не принял запрос к рассмотрению по процессуальным соображениям¹.

¹ Определение Конституционного суда РФ от 14 января 2014 г. № 6-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Конституционного суда Республики Карелия о проверке конституционности положений части 2 статьи 22.1, части 6 статьи 22.2 и части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях во взаимосвязи с частью 2 статьи 3, пунктом 11 части 1 статьи 12 и пунктом 8 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции».

Межмуниципальное сотрудничество

Межмуниципальное сотрудничество в Республике Карелия осуществляется как посредством формализованных структур, так и посредством межмуниципальных, в том числе хозяйственных связей.

Согласно статистике, число муниципальных образований, участвующих на добровольной основе в объединениях муниципальных образований либо межмуниципальных некоммерческих организациях с 2013 по 2015 гг. выросло с 20 до 126¹.

Среди подобных организаций следует выделить Карельское отделение Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» (далее КРО ВСМС) и Ассоциацию «Совет муниципальных образований Республики Карелия».

КРО ВСМС возобновило свою деятельность 23 мая 2014 года. Срок полномочий предыдущего состава Регионального совета истек в 2012 году. Организационное содействие по обеспечению деятельности КРО ВСМС осуществляет Государственный комитет РК по взаимодействию с органами местного самоуправления. Так, 23 мая 2014 года состоялась отчетно-выборная Конференция КРО ВСМС, где был избран Региональный совет, определена и утверждена кандидатура председателя Регионального совета, главы администрации Питкярантского муниципального района. В 2014 году КРО ВСМС являлся своего рода центром обсуждения реформы местного самоуправления.

29 октября 2014 года состоялось учредительное собрание Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Карелия» (далее Ассоциация). Учредителями Ассоциации стали 96 муниципальных образований республики, в том числе администрации всех муниципальных районов, Костомукшского городского округа, 79 поселений.

Председателем Ассоциации избран глава администрации Кемского муниципального района, исполнителем директором на внештатной основе — начальник отдела организационно-методической и информационной поддержки Государственного комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления, сформировано прав-

¹ Федеральное статистическое наблюдение. Сведения о муниципальных образованиях по состоянию на 1 января 2013 года; Федеральное статистическое наблюдение. Сведения о муниципальных образованиях по состоянию на 1 января 2015 года// <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

ление Ассоциации. Также проведена процедура государственной регистрации, определены приоритетные направления деятельности, одно из которых — межрегиональное сотрудничество¹.

В рамках Ассоциации в текущее время ведется работа по подготовке соглашения с Советом муниципальных образований Татарстана. Осуществляется сотрудничество с муниципалитетами Ленинградской области (в частности, Выборгским районом) по изучению опыта создания объединенных администраций районов и районных центров.

Что касается хозяйственного сотрудничества муниципалитетов, то согласно данным статистики число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях сократилось с 7 до 0. При этом в 2013 году все муниципалитеты, участвовавшие в межмуниципальных организациях, относились к типу сельских поселений. В условиях поощрения создания подобных механизмов законодательством данный тренд не может радовать. Вместе с тем нельзя не отметить рост иных форм договорного сотрудничества между муниципальными образованиями (в частности, заключение договоров по содействию в реализации полномочий по решению вопросов местного значения).

Контроль и ответственность органов местного самоуправления

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления в Республике Карелия осуществляется в соответствии с законодательством РФ и РК. При этом основной причиной возникновения проблем при взаимодействии с надзорными органами следует считать недостаточную финансовую обеспеченность расходных обязательств муниципалитетов.

Так, например, необходимость использования лицензионного программного оборудования в информационном обеспечении деятельности органов местного самоуправления является тяжелым бременем для бюджетов МО, в особенности сельских поселений.

¹ Отчет Государственного комитета Республики Карелия по взаимодействию с органами местного самоуправления за 2014 год // <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

Существует также проблема, связанная с нехваткой на уровне МО квалифицированных кадров для реализации сложных административных процедур, в том числе обеспечения закупок товаров и услуг в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», организации и предоставления муниципальных услуг в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и т. д.

Кроме того, присутствуют трудности, связанные с установлением несоразмерных с объемом запрашиваемой информации сроков подготовки ответов на запросы органов контроля (надзора) либо предъявлением требований о предоставлении материалов (документов) уже направлявшихся в орган контроля (надзора) или находящихся в открытом доступе.

Органы контроля и надзора не координируют время и очередность проверок, что создает дополнительную нагрузку на органы МСУ в случае одновременности их проведения.

При этом меры, принимаемые органами контроля (надзора) в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления зачастую неоправданно строги. В 2012–2013 г. это привело к серьезному кризису муниципальной власти, когда более 9 глав МО (в основном поселений) в РК сложили с себя полномочия. Ситуация обсуждалась в том числе на Совете по развитию местного самоуправления под председательством Президента РФ, в заседании совета принимал участие Глава Республики Карелия А. П. Худилайнен¹.

В сфере ответственности органов местного самоуправления следует отметить рост случаев привлечения муниципальных чиновников высшего звена к различным ее видам, в том числе уголовной.

При этом большинство наиболее резонансных дел связано не с взяточничеством, а с различного рода махинациями в сфере муниципальной собственности и земельных отношений.

Так, в настоящее время в суде рассматривается дело в отношении заместителя Главы Петрозаводского городского округа Е. А. Сухоруковой о превышении служебных полномочий. Согласно обвинительному за-

¹ <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949985636258>

ключению, Е. Сухорукова, будучи заместителем главы администрации Прионежского района, 27 сентября 2012 года подписала постановление, разрешающее использовать участок земель сельскохозяйственного назначения площадью 60 га под дачное строительство. При этом земли относились к категории мелиорированных и особо ценных, поэтому изменение их целевого использования законодательством не допускается¹.

В 2014 году бывшему заместителю главы Петрозаводского городского округа Е. Журавлеву также было предъявлено обвинение по факту совершения хищения организованной группой. По версии следствия, в феврале этого года муниципальное предприятие «Электрические сети» продало два здания в центре города по искусственно заниженной стоимости. В результате преступных действий неустановленных лиц их приобрела одна из коммерческих фирм. После этого администрация Петрозаводска продала коммерсантам земельный участок площадью более 5 тысяч кв. м, на котором стоят эти дома. По данным следователей, реальная стоимость участка превышает 2,9 млн рублей, а продан он был всего за 74 тысячи рублей².

Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти

Следует отметить, что взаимодействию органов местного самоуправления и органов государственной власти, в том числе институциональным его формам, в Республике Карелия уделяется значительное внимание.

С 2007 по 2015 год при Главе Республики Карелия функционировал специальный совещательный орган — Совет Республики. Совет был создан для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов местного самоуправления с органами исполнительной власти РК, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по развитию в Республике Карелия местного самоуправления, реализации национальных проектов.

В состав совета входили Глава Республики Карелия, главы муниципальных районов и городских округов, главы местных администра-

¹ <http://ptzgovorit.ru/content/delo-suhorukovoy-reportazh-iz-zala-suda>

² <http://ptzgovorit.ru/content/evgenii-zhuravlev-nakhoditsya-pod-podpiskoi-o-nevyezde>

ций муниципальных районов и городских округов Республики Карелия (по согласованию). Заседания Совета проводились по мере необходимости, но, как правило, не реже одного раза в квартал¹. В августе 2015 г. совет был упразднен в связи с тем, что Главой Республики Карелия проводятся совещания с представителями муниципальных образований параллельно с проведением заседаний Правительства Республики Карелия (то есть ежемесячно). Таким образом, необходимость в более редких обособленных встречах муниципалов с Главой РК отпала.

В Республике Карелия также функционирует специализированный орган исполнительной власти — Государственный комитет по взаимодействию с органами местного самоуправления, функциями которого, в числе прочего, являются координация взаимодействия органов государственной власти Республики с органами местного самоуправления; оказание консультативной, методической и организационной помощи органам местного самоуправления по вопросам муниципальной службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих; оказание содействия органам местного самоуправления в решении вопросов совершенствования и развития правовых, организационных, территориальных основ местного самоуправления; обеспечение организационной, методической, правовой и информационной поддержки деятельности органов местного самоуправления и т. д.

Следует отметить, что Государственным комитетом ведется большая работа по развитию института местного самоуправления по самым разным направлениям².

Одним из примеров успешных практик в работе Государственного комитета является разработанная и внедренная совместно с представителями других органов исполнительной власти республики Программа поддержки местных инициатив (далее — Программа).

Программа предусматривает проведение конкурсного отбора проектов городских и сельских поселений для получения субсидии на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализа-

¹ Указ Главы Республики Карелия 26 февраля 2007 года №27 «О Совете республики (Совете глав муниципальных районов и городских округов, глав местных администраций муниципальных районов и городских округов Республики Карелия)».

² Постановление Правительства Республики Карелия от 24.07.2012 №237-П «Положение о Государственном комитете Республики Карелия по взаимодействию с органами местного самоуправления» // <http://gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/polojen.html>.

ции расходных обязательств, связанных с оказанием муниципальных услуг, в соответствии с утвержденным постановлением Правительства Республики Карелия от 4 апреля 2014 года № 86-П. Организатором конкурсного отбора является Государственный комитет. Реализация проектов осуществляется на условиях софинансирования со стороны республиканского и местных бюджетов, физических и юридических лиц.

Государственным комитетом было организовано обучение для руководителей и специалистов городских и сельских поселений республики, оказано методическое содействие на подготовительном этапе Программы (проведение собраний граждан для выбора проекта и определения параметров софинансирования в муниципальных образованиях республики), организовано и проведено два этапа конкурсного отбора.

По результатам республиканского конкурса 2014 года 19 проектов были определены победителями. В 2015 году количество победителей возросло до 41. В свою очередь финансирование из бюджета республики с 8 млн руб. увеличилось до 29 млн руб.

Отличительная особенность Программы — это ее значимость и эффективность на территории небольших населенных пунктов, где сплоченность жителей позволяет выявить те объекты, на которые необходимо направить имеющиеся ресурсы, такие как средства местного и республиканского бюджетов, жителей населенных пунктов, неденежный вклад жителей. Основные направления проектов-победителей: обустройство детских и спортивных площадок (26,4%), водоснабжение (21%), благоустройство территории населенных пунктов (15,8%), ремонт и реконструкция объектов культуры (15,8%), ремонт автомобильных дорог (15,8%), благоустройство братских захоронений (5,2%)¹.

Другим направлением программной деятельности, осуществляемой Государственным комитетом, является реализация мероприятий разработанной комитетом подпрограммы «Содействие развитию муниципальной службы, территориального общественного самоуправления и иных форм осуществления местного самоуправления в Республике Карелия» на 2014–2020 гг.

¹ Отчет Государственного комитета Республики Карелия по взаимодействию с органами местного самоуправления за 2014 год // <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

Независимо от того, что в 2014 году не было заложено финансирование на реализацию подпрограммы, Государственным комитетом совместно с Карельским филиалом РАНХиГС было организовано проведение «муниципальной школы» для руководителей и специалистов муниципальных образований республики. В 2014 году проведено четыре обучающих этапа, принявших более 300 слушателей, 88 из которых по итогам обучения получили удостоверения о повышении квалификации по направлению «Актуальные вопросы местного самоуправления»¹. поэтапная реализация школы осуществлялась и в 2015 году.

Выводы

Местное самоуправление в Республике Карелия имеет относительно долгую историю развития. При этом в республике существует развитая правовая база местного самоуправления, накоплен богатый опыт муниципального строительства.

Территориальная организация местного самоуправления в Республике Карелия строится в соответствии с классической концепцией, заложенной в Федеральном законе № 131-ФЗ, хотя существует и ряд особенностей, характеризующих городские округа РК.

Формы осуществления гражданами местного самоуправления и участия граждан в местном самоуправлении в республике достаточно развиты, в настоящее время присутствует как общественный запрос, так и заинтересованность органов публичной власти на дальнейшее их развитие, в частности, оптимизацию института публичных слушаний за счет внедрения их электронной формы и создание ТОС.

Финансово-экономическое положение муниципальных образований остается довольно тяжелым, бюджеты большинства муниципалитетов являются дефицитными, сокращается количество муниципальных учреждений и МУПов. При этом муниципалитеты (в особенности, поселенческого уровня) возлагают определенные надежды на текущие изменения бюджетного и налогового законодательства, которые могут позволить изменить доходную часть муниципальных бюджетов.

¹ Отчет Государственного комитета Республики Карелия по взаимодействию с органами местного самоуправления за 2014 год // <http://www.gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/index.html>

Принятие Федерального закона № 136-ФЗ в 2014 году позволило региональной власти принять ряд мер, обеспечивающих «настройку» муниципальной власти и ее компетенции. Среди положительных изменений, реализованных на законодательном уровне Республики Карелия, следует отметить перераспределение на государственный уровень ресурсоемких и затратных полномочий органов местного самоуправления в сфере тепло-, газо- и электроснабжения. К более спорным изменениям можно отнести отход от выборности районных советов и глав, а также переход к назначению глав городских округов через конкурсную комиссию. Следует, однако, отметить, что в среде общественности Карелии, а также управленческой и политической элиты республики нет единства мнений по последнему вопросу.

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления в Республике Карелия осуществляется в соответствии с законодательством РФ и Республики Карелия. При этом основными причинами возникновения проблем при взаимодействии с надзорными органами следует считать недостаточную финансовую обеспеченность расходных обязательств муниципалитетов, недостаток квалифицированных кадров на уровне местного самоуправления. В сфере ответственности органов местного самоуправления следует отметить рост случаев привлечения в последние годы муниципальных чиновников высшего звена к различным ее видам, в том числе уголовной.

Межмуниципальное сотрудничество в Республике Карелия осуществляется как посредством формализованных структур, так и посредством межмуниципальных, в том числе хозяйственных, связей. Среди крупнейших организаций сотрудничества можно выделить Карельское отделение Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» и Ассоциацию «Совет муниципальных образований Республики Карелия». Что касается хозяйственного сотрудничества муниципалитетов, то, согласно данным статистики, число муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих организациях сокращается. Вместе с тем нельзя не отметить рост иных форм договорного сотрудничества между муниципальными образованиями (в частности, заключение договоров по содействию в реализации полномочий по решению вопросов местного значения).

Взаимодействию органов местного самоуправления и органов государственной власти, в том числе институциональным его формам, в Республике Карелия уделяется значительное внимание. В структуре исполнительной власти Республики Карелия функционирует специализированный орган исполнительной власти — Государственный комитет по взаимодействию с органами местного самоуправления. Среди многих инициатив и направлений работы комитета можно выделить несколько наиболее успешных — Программа местных инициатив, Муниципальная школа для представителей местного самоуправления, подготовка и реализация государственной подпрограммы «Содействие развитию муниципальной службы, территориального общественного самоуправления и иных форм осуществления местного самоуправления в Республике Карелия».

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Оформление обложки: *И. А. Петрович*
Компьютерная верстка: *А. П. Путилов*

Подписано в печать 01.12.2015. Формат 60 × 90 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 15. Тираж 100 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО «Издательство «Перспект»
119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, корп. 2