

# ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Министерство регионального  
развития Российской Федерации*

*Настоящие информационно-аналитические материалы подготовлены Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака от 18 февраля 2014 г. №ДК-П16-1213 для целей участия Минрегиона России в парламентских слушаниях на тему «Вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

Минрегион России в 2013–2014 гг. проводит изучение и обобщение проблем реализации законодательства о местном самоуправлении в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации (Перечень поручений Президента Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. №Пр-2762 по итогам встречи с делегатами Всероссийского съезда муниципальных образований 8 ноября 2013 г., пункт 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 27 декабря 2013 г. №Пр-3086 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года) и Правительства Российской Федерации, а также в рамках функций, возложенных на Минрегион России в соответствии с положением об указанном Министерстве, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 г. №40. В рамках данной работы проводится изучение и обобщение предложений органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций межмуниципального сотрудничества.

## **I. Территориальная организация местного самоуправления**

По информации, полученной в рамках проводимого Минрегионом России мониторинга, по состоянию на 1 января 2014 года на территории Российской Федерации существовало 22 823 **муниципальных образования**, в том числе:

- 519 городских округов;
- 1815 муниципальных районов;
- 1672 городских поселения;
- 18560 сельских поселений;
- 257 внутригородских территории

(в пределах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

Статусом городских округов, в частности, обладают административные центры 79 из 83 субъектов Российской Федерации (кроме городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также Московской и Ленинградской областей), 86 из 100 городов с численностью населения от 100 тыс. до 250 тыс. жителей, все 76 городов с численностью населения от 250 тыс. до 2 млн. жителей, большинство научных и промышленных центров, включая наделенные таким статусом в силу требований федерального законодательства все 42 ЗАТО и 12 из 14 наукоградов.



*Окончание.*

*Начало см. на с. 3*

этого городского округа избирать из состава представительного органа данного городского округа, который будет исполнять полномочия его председателя. Глава местной администрации будет назначаться на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом городского округа с внутригородским делением.

В целях усиления позиций городских и сельских поселений в организации обеспечения деятельности муниципальных районов, повышения эффективности межмуниципальной кооперации и межмуниципального сотрудничества в муниципальных районах предлагается установить единственный способ формирования представительных органов муниципальных районов — 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, определяемой законом субъекта Российской Федерации и уставом данного муниципального района.

В соответствии с законопроектом глава муниципального района будет избираться представительным органом данного муниципального образования из своего состава и исполнять полномочия его председателя, а глава местной администрации назначаться на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

В сельских поселениях предлагается сохранить возможность избрания глав данных муниципальных образований не только из состава представительных органов

Во второй половине 2012 года (после завершения процедур изменения границ между Москвой и Московской областью) и в течение 2013 года массовых изменений территориальной организации местного самоуправления не происходило.

Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации сохраняется тенденция по сокращению численности сельских поселений. Процедуры объединения сельских поселений, которые проводятся либо находятся в стадии проработки в республиках Карелия, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Пермском крае, Амурской, Архангельской, Вологодской, Калужской, Кировской, Костромской, Нижегородской, Оренбургской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Челябинской областях, Ямало-Ненецком автономном округе, затрагивают прежде всего малочисленные сельские поселения, расположенные на значительном удалении от центров экономической активности и отличающиеся низким уровнем материальной и финансовой обеспеченности.

Прочие изменения носят единичный характер и обусловлены сугубо территориальной спецификой. В Пермском крае и Нижегородской области завершается реализация проектов, связанных с образованием нескольких новых городских округов; в стадии обсуждения и проработки в нескольких субъектах Российской Федерации находятся проекты, связанные с образованием новых городских округов. Отмечены изменения границ между муниципальными образованиями, в том числе в связи с расширением территории городов (например, в Казани, Таганроге, Волгореченске), разделение сельских поселений в Белгородской области, изменение статуса городского поселения на сельское в связи с уменьшением численности населения, а также упразднение фактически прекративших существование поселений в отдалённых и труднодоступных местностях в Камчатском крае и Магаданской области.

## **II. Формирование и кадровый состав органов местного самоуправления**

**Представительные органы муниципальных образований**, наделённые статусом городских округов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий формируются на муниципальных выборах. При формировании представительных органов поселений и городских округов, насчитывающих боль-

ше 30 тысяч жителей (включая административные центры субъектов Российской Федерации), как правило, применяется смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система, реже — пропорциональная избирательная система в «чистом» виде.

В большинстве поселений с меньшей численностью жителей, а также во внутригородских территориях городов федерального значения на выборах представительных органов поселений формируется путём проведения выборов по мажоритарной избирательной системе с формированием одномандатных или многомандатных избирательных округов.

Представительные органы муниципальных районов могут формироваться как на муниципальных выборах, так и путём делегирования представителей от поселений (глав поселений и депутатов представительных органов поселений по квоте, единой для всех поселений). По состоянию на начало 2013 года механизм делегирования использовался в 13% муниципальных районов, механизм прямых выборов — в 87% муниципальных районов. Таким образом, преобладающей остаётся система прямых выборов, однако и система делегирования постепенно получает распространение. В таких регионах, как Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Ставропольский край, Белгородская и Рязанская области по такой схеме формируются представительные органы всех или почти всех муниципальных районов; в 2013 году система делегирования получила одобрение, в частности, на всей территории Республики Марий Эл и на большей части территории Республики Карелии.

В городских и сельских поселениях с численностью менее 100 жителей, обладающих избирательным правом, представительный орган местного самоуправления не избирается, а его полномочия осуществляются сходом граждан. По данным на 1 января 2013 года такая модель сохраняется более чем в 100 поселениях.

**Главы муниципальных образований** избираются жителями муниципальных образований на прямых выборах либо представительными органами муниципальных образований из своего состава. В масштабах всей страны сопоставимое распространение получили обе системы, и по состоянию на начало 2003 года 55% муниципальных образований использовали систему прямых вы-

боров, 45% – систему избрания главы из состава представительного органа. В пределах отдельных регионов та или иная система обычно является либо практически повсеместно распространённой, либо, как минимум, преобладающей.

В 2012 – 2013 гг. наиболее заметными изменениями в системе выборов глав муниципальных образований стали отмена прямых выборов глав в 21 муниципальном образовании, переданном из состава Московской области в состав города Москвы, в городах Магадане, Дзержинске (Нижегородская область) некоторых муниципальных образованиях Рязанской, Самарской, Тамбовской областей и Ханты-Мансийского автономного округа, а также возвращение (после перерыва) прямых выборов главы города Екатеринбурга и глав нескольких районов в Забайкальском крае и Смоленской области. Вопрос о возвращении ранее отменённых прямых выборов глав стал предметом обсуждения во многих городах, не исключая административных центров субъектов Российской Федерации. Таким образом обозначились две противоположные тенденции – длительные обсуждения возможности возвращения к системе прямых выборов (прежде всего – в крупных городах) и «точечные» отмены прямых выборов, как правило, в менее крупных муниципальных образованиях.

Глава муниципального образования, избираемый на прямых выборах, либо возглавляет местную администрацию (95 процентов случаев), либо исполняет обязанности председателя представительного органа муниципального образования (5 процентов случаев).

Глава муниципального образования, избираемый депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава, исполняет функции председателя представительного органа муниципального образования. При этом сочетание «косвенных выборов» главы муниципального района и «системы делегирования» при формировании представительного органа муниципального района позволяет одному и тому же лицу совмещать должность главы муниципального района и главы одного из поселений (в том числе – административного центра муниципального района); такая возможность реализована в нескольких муниципальных районах Московской и Ленинградской областей.

В 67% сельских поселениях соответствии с действующим законодательством реализована модель,

предусматривающая одновременное исполнение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации (система «три в одном»), при этом в 52% случаев глава сельского поселения, обладающий такими полномочиями, избирается на прямых выборах, в 48% случаев – представительными органами из своего состава. Действующим законодательством предусматривается возможность использования данной системы также на внутригородских территориях в городах федерального значения, однако на практике в Москве и Санкт-Петербурге эта возможность в настоящее время не используется.

Должность **главы местной администрации, назначаемого по контракту («сити-менеджера»)**, предусматривается уставами муниципальных образований, в которых глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, а также там, где глава муниципального образования избирается населением, но возглавляет представительный орган муниципального образования, а не местную администрацию. По состоянию на начало 2013 года такая должность предусмотрена уставами 20% от общего числа муниципальных образований и 48% от числа городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации.

В 2010 году по инициативе Законодательного Собрания Ленинградской области в федеральное законодательство (Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. №315-ФЗ) была включена возможность возложения функции администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, на администрацию муниципального района (именуемой также «**объединённой администрацией**»). Эта возможность реализована относительно большинством муниципальных районов самой Ленинградской области, в Республике Тыва, Ивановской и Смоленской областях, а также в единичных муниципальных районах – в Татарстане, Пермском крае, Архангельской, Астраханской, Брянской, Новгородской, Смоленской, Тамбовской, Тверской областях и некоторых других субъектах Российской Федерации, ещё в нескольких регионах (например, в Калининградской и Мурманской области) – находится на стадиях проработки и обсуждения. На данный момент ука-

данных поселений, но и на муниципальных выборах и осуществления ими полномочий главы местной администрации. Кроме того, полагаем, что в законопроекте в целях обеспечения реализации конституционного положения о самостоятельном определении населением структуры органов местного самоуправления (часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации) следует предусмотреть возможность избрания глав городских поселений не только из состава представительных органов данных поселений, но и на муниципальных выборах и осуществления ими полномочий главы местной администрации.

В законопроекте одновременно предлагается уточнить перечень вопросов местного значения поселений, определив его отдельно для городских и сельских поселений. При этом в связи со спецификой и особенностями обеспечения жизнедеятельности населения на сельских территориях в Федеральном законе №131-ФЗ перечень вопросов местного значения сельских поселений по отношению к перечню вопросов местного значения городских поселений предлагается сократить. Иные вопросы местного значения, установленные Федеральным законом №131-ФЗ для поселений и не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ, на территории сельских поселений будут осуществляться органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В сельских поселениях органы местного самоуправления муниципальных районов смогут осуществлять полномочия по решению указанных иных вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных районов, с учетом специфики и особенностей обеспечения жизнедеятельности населения соответствующих сельских территорий.

Учитывая, что уровень социально-экономического развития сельских поселений, система организации в них местного самоуправления различается по разным субъектам

Российской Федерации, в законопроекте необходимо предоставить возможность законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним уставами муниципальных районов и уставами сельских поселений закреплять за сельскими поселениями также другие вопросы из числа установленных частью 1 статьи 14 Федерального закона №131-ФЗ вопросов местного значения поселений.

В целях избежания правовой неопределенности по отдельным вопросам в сфере организации местного самоуправления, обеспечения всех прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления в законопроекте также необходимо определить процедуру избрания депутатов от поселений в состав представительного муниципального района сходом граждан там, где он осуществляет полномочия представительного органа поселения, предусмотреть возможность по решению субъекта Российской Федерации избрания представительного органа муниципального района на муниципальных выборах при наличии в составе такого района межселенных территорий, а также, в том числе с целью реализации конституционного принципа на многообразии институциональных форм местного самоуправления, возможность формирования по решению субъекта Российской Федерации представительного органа муниципального района пропорционально численности населения поселений.

Учитывая особый статус городских округов с внутригородским делением в законопроекте предлагается предоставить возможность законами субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные вопросы местного значения данных муниципальных образований с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. При этом в данной норме законопроекта речь не идет о предоставлении права субъектам Российской Федерации преобразовывать отдельные государственные

званная модель массового распространения не имеет, отношение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к ней можно охарактеризовать как осторожный интерес. Гораздо активнее используется на местах более гибкий механизм передачи полномочий по соглашениям от поселений муниципальным районам и от муниципальных районов поселениям.

Для городов федерального значения предусмотрен сходный механизм упразднения местной администрации (с возложением её функций на городские структуры), в Москве этой возможностью воспользовались 42 из 146 внутригородских муниципальных образований.

В органах местного самоуправления занято около 720 тыс. человек, из них 242 тыс. – депутаты представительных органов муниципальных образований и 478 тыс. – работники органов местного самоуправления, среди которых 336 тыс. – это муниципальные служащие.

### **III. Основные проблемы местного самоуправления и принимаемые меры по их решению**

Основной проблемой, связанной с эффективностью осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, является недостаточный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, несоответствие реальным доходам расходным обязательствам местных бюджетов. Многие из возложенных на органы местного самоуправления полномочия не соответствуют уровню их осуществления, а также организационным и финансовым возможностям муниципальных образований. При этом следует отметить, что за 10 лет со времени принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечни вопросов местного значения были в результате внесения многочисленных изменений увеличены более чем в полтора раза, что не сопровождалось закреплением за органами местного самоуправления дополнительных источников доходов. В структуре местных доходов многих муниципальных образований (особенно муниципальных районов и сельских поселений, расположенных в удалении от центров экономической активности) значительную долю занимают межбюджетные трансферты, а собственных доходов не хватает на осуществ-

ление даже минимально необходимых мероприятий по решению вопросов местного значения. Органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации в рамках своих полномочий предпринимают ряд мер по повышению доходной базы местных бюджетов, однако эти меры кардинально не изменяют ситуацию.

Особенно остро данная проблема стоит для сельских поселений, уровень бюджетной обеспеченности которых обычно не превышает 30-40 процентов от потребностей по осуществлению минимально необходимых мероприятий. Многие поселения, не имея достаточных ресурсов для надлежащей реализации указанных полномочий, либо проводят соответствующие мероприятия в сильно сокращенных объемах, либо передают эти полномочия муниципальным районам по соглашениям без надлежащего финансового обеспечения. В 2012 – 2013 гг. количество поселений, заключивших с муниципальными районами соглашения о передаче части полномочий, составило 16371 – порядка 80 процентов от их общей численности.

Вместе с тем принятие действенных мер по решению проблемы бюджетной обеспеченности муниципальных образований и потребует скоординированных усилий всех органов государственной власти, ответственных за выработку и принятие решений на федеральном уровне. Конкретные предложения по решению проблемы бюджетной обеспеченности сводятся к выработке мер по увеличению собираемости местных налогов, а также поиску источников дополнительных доходов местных бюджетов (по возможности таким образом, чтобы наполняемость местных бюджетов напрямую зависела от эффективности деятельности местных администраций).

В частности, предлагается увеличить отчисления в местные бюджеты по НДФЛ (а также проработать механизм администрирования этого налога, позволяющий направлять перечисления по нему по месту жительства, а не по месту работы налогоплательщиков), ускорить введение единого налога на недвижимость и радикально сократить федеральные льготы по этому налогу, обеспечить справедливое налогообложение незавершенных строительных объектов (а также объектов, не прошедших инвентаризацию, оценку и регистрацию), а также допустить органы местного самоуправления к участию в администрировании тех налогов, которые со-

ставляют их налоговую базу, а также к информации о собираемых на их территории налогах.

Недостатки правового регулирования при закреплении вопросов местного значения (полномочий органов местного самоуправления) также ощутимо снижают эффективность деятельности органов местного самоуправления. Закрепление за органами местного самоуправления не свойственных им полномочий, закрепление одних и тех же полномочий в идентичных либо сходных формулировках за муниципальным районом и поселением, использование в законодательных нормах формулировок «организация деятельности», «участие», «создание условий», «содействие» и т. п. без конкретизации полномочий в отраслевых законах не позволяют определить реальный объем ответственности органов местного самоуправления.

В рамках проведенной работы по обобщению материалов, поступивших в Минрегион России, выделено несколько групп предложений по уточнению перечней вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления:

1) исключение из числа вопросов местного значения полномочий, не свойственных местному самоуправлению и (или) требующих централизованного управления;

2) централизацию на уровне не ниже муниципального района вопросов местного значения, для эффективного решения которых требуется объединение материальных и трудовых ресурсов и (или) активное взаимодействие с органами государственной власти;

3) уточнение объема полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, сформулированных с использованием формулировок «организация деятельности», «участие», «создание условий», «содействие» и т. п. путем закрепления в законе соответствующих определений и (или) конкретных полномочий органов местного самоуправления;

4) корректировка положений законодательства, закрепляющих одинаковые полномочия в идентичных либо сходных формулировках за органами публичной власти разного уровня (в частности, за органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений);

5) исключение из отраслевых законов положений, закрепляющих за органами местного самоуправления отдельных полномочий, не соответствующих ни одному из вопросов местного значения и не переданных

органам местного самоуправления путем делегирования.

Наибольшее количество поступивших предложений касается вопросов местного значения (полномочий органов местного самоуправления) в сферах обеспечения общественной безопасности, правопорядка, а также защиты населения от чрезвычайных ситуаций. В качестве полномочий, не свойственных органам местного самоуправления и подлежащих передаче на вышестоящие уровни публичной власти (с возможностью последующего передачи органам местного самоуправления в качестве делегированных государственных полномочий с предоставлением средств на их осуществление), многократно упоминались:

– участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

– 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;

– предоставление участковому уполномоченному полиции помещения для работы и жилого помещения;

– участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений;

– участие в профилактике терроризма и экстремизма;

– обеспечение безопасности людей на водных объектах.

Указанные полномочия представляются муниципальным образованиям весьма обременительными ввиду значительных и не поддающихся прогнозированию затрат на их осуществление.

Значительное число предложений касается вопросов местного значения, требующих существенных финансовых затрат и неэффективно осуществляемых ввиду низкого уровня бюджетной обеспеченности. В качестве «финансовоёмких» вопросов местного значения, возможность централизации которых на уровне не ниже муниципального района может быть предметом обсуждения, следует отметить следующие:

– электро-, тепло, газо-, водоснабжение и водоотведение;

полномочия субъектов Российской Федерации, установленные нормами Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в дополнителные вопросы местного значения и закреплении их за городскими округами с внутригородским делением. Данные вопросы могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации только в сферах общественных отношений, на которые не распространяются пределы действия государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Нормами законопроекта в Федеральном законе 131-ФЗ предлагается установить перечень вопросов местного значения внутригородского района. При этом полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов по решению установленных в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов предусматривается разграничивать законами субъекта Российской Федерации и в соответствии с ними уставом такого городского округа и уставами внутригородских районов. Данная норма позволит, не нарушая единства городского хозяйства, избежать дублирования полномочий по решению вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, а также возможных правовых споров между органами местного самоуправления указанных муниципальных образований относительно пределов их компетенции.

В связи с предусмотренными изменениями в системе организации местного самоуправления законопроектом предлагается установить порядок и расширить перечень случаев преобразования муниципальных образований: измене-

ние статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Следует отметить, что изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения и изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения имеет существенное значение для населения соответствующих муниципальных образований, поскольку от данного статуса зависит не только установление того ли иного перечня вопросов местного значения поселения, решение которых обеспечивает жизнедеятельность населения данного муниципального образования, особенностей формирования (избрания) органов местного самоуправления поселений, но и действие ряда льгот и преференций, установленных законодательством Российской Федерации для отдельных категорий граждан.

В связи с этим согласно законопроекту такое изменение статуса поселения отнесено к одному из видов преобразования муниципальных образований, которое должно осуществляться с согласия населения соответствующего муниципального образования, выраженного путем голосования, и по установленной федеральным законом для преобразований муниципальных образований процедуре.

Во избежание правовой неопределенности относительно порядка применения указанных изменений в системе организации местного самоуправления в законопроекте следует установить порядок преобразования городского округа с внутригородским делением и создания внутригородских районов, а также городского округа с внутригородским делением в городской округ, в том числе:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;

- обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, создание и содержание муниципального жилищного фонда;

- организация транспортного обслуживания населения.

Отдельно следует отметить вопросы переработки и утилизации промышленных и бытовых отходов, для эффективного и экологичного решения которых требуется применение высокотехнологичных решений и концентрация ресурсов на уровне субъектов Российской Федерации. Соответствующие предложения, оформленные в виде поправок к одному из законопроектов, находятся на рассмотрении Правительства Российской Федерации.

В качестве примера «дублирующих» полномочий, в похожих формулировках отнесенных к вопросам местного значения поселения и муниципального района, могут быть приведены полномочия в сфере культуры:

- обеспечение жителей услугами учреждений культуры;

- сохранение, использование, популяризация и охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);

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

- организация библиотечного обслуживания населения.

Ряд вопросов также возникает в связи с реализацией органами местного самоуправления контрольных полномочий. Многие виды муниципального контроля (прежде всего – земельный и лесной контроль) неэффективны ввиду отсутствия законодательного регулирования механизмов осуществления соответствующих видов контроля, а отдельные виды муниципального контроля (например, контроль на территории особой экономической зоны) не относятся к сферам, свойственным местному самоуправлению.

Вместе с тем в Минрегион России поступают предложения не только по сокращению, но и по расширению объема полномочий органов местного самоуправления. В частности, представителями ряда муниципальных образований предлагалось отнести к вопросам местного значения выдачу разрешений на разработку месторождений и добычу общераспространенных полезных ис-

копаемых, что способствовало бы развитию местной промышленности и увеличению налогооблагаемой базы.

Кроме того, заслуживает дополнительного изучения поддерживаемое представителями нескольких субъектов Российской Федерации предложение о введении дифференцированного разграничения полномочий, предполагающего регулирование полномочий органов местного значения с учетом географического положения, экономических возможностей и социокультурных особенностей территории – в зависимости от типов поселений, численности населения, структуры экономики и прочих объективных факторов, критерии которых нуждаются в тщательной проработке.

Параллельно с вопросом уточнения перечней вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления Минрегион России и Минфином России совместно с высшими исполнительными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации изучались также вопросы оптимизации порядка формирования органов местного самоуправления и территориальной организации местного самоуправления.

По оценкам Минфина России, принятие комплексных мер по оптимизации порядка формирования органов местного самоуправления и территориальной организации местного самоуправления (включая объединение должностей главы муниципального образования и главы местной администрации, повсеместного внедрения «системы делегирования» и «объединенных администраций», укрупнения отдельных муниципальных образований и т. п.) может позволить сэкономить до 18 млрд. рублей в год.

Вместе с тем основными факторами, сдерживающими возможность значительных преобразований, касающихся организационных и территориальных основ местного самоуправления, являются:

- международные обязательства Российской Федерации, выраженные в Европейской хартии местного самоуправления;

- правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в ряде его решений (см. например постановления от 24 января 1997 г. №1-П, от 18 мая 2011 г. №9-П и др.), имеющие общеобязательную силу;

- опасность значительного ослабления связи местного самоуправления с населением и «размы-

вания» концептуальных основ местного самоуправления;

– сложившееся в различных субъектах Российской Федерации многообразие практик применения диспозитивных положений Федерального закона №131-ФЗ исходя из региональной и местной специфики и традиций;

– возможность неоднозначного восприятия местными сообществами масштабных преобразований, инициируемых «сверху».

Наиболее перспективными представляются следующие направления возможного совершенствования законодательства о местном самоуправлении и практики его применения:

– распространение положительно зарекомендовавшей себя практики формирования представительных органов муниципальных районов путем делегирования представителей от поселений;

– совершенствование правового регулирования механизмов возложения на органы местного самоуправления муниципального района полномочий администрации поселения – административного центра муниципального района («объединенные администрации»);

– устранение пробелов правового регулирования процедур преобразования муниципальных образований, не позволяющих провести объективно назревшие преобразования;

– синхронизация административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления;

– создание правовых механизмов содействия развитию городских агломераций и мегаполисов.

Так, по информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, применение модели «объединенной администрации», позволяющий рационализировать управление территориями за счет сосредоточения смежных полномочий на уровне муниципального района и ликвидации дублирующих структур, в значительной мере сдерживается недостаточностью правового регулирования данной модели и вопросов взаимоотношений «объединенной администрации» с населением и органами местного самоуправления поселения (включая синхронизацию сроков реализации изменений, управление имуществом и финансами поселения, урегулирование возможных конфликтных ситуаций и т. п.).

Следует отметить, что в действующей редакции Федерального закона №131-ФЗ не урегулированы ак-

тивно востребованные в регионах процедуры территориальных преобразований, в частности – объединения поселений, входящих в муниципальный район, а также упразднения поселений, полностью утративших население. Не предусмотрено подходящего правового статуса для развития городских агломераций. Назревшими представляются изменения, касающиеся отдельных преобразований муниципальных образований, не предусмотренных Федеральным законом №131-ФЗ, но востребованных вследствие объективных процессов, происходящих в отдельных регионах, в частности – урбанизации населения и формирования агломераций вокруг городов – крупных экономических центров. Отсутствие надлежащего регулирования указанных процедур, а также объективных критериев для отнесения муниципального образования к тому или иному виду (типу) вынуждает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления либо отказываться от объективно назревших преобразований, либо выработать механизмы, прямо не предусмотренные законодательством, и в то же время – снижает уровень доверия к решениям о территориальных преобразованиях, обусловленных объективной необходимостью. В связи с этим представляется возможность изучить возможность дополнительного урегулирования преобразований муниципальных образований, в частности – объединения двух или нескольких городских округов и упразднения поселений в случае объединения либо присоединения к городскому округу всех поселений, входящих в его состав.

Полагаем необходимым обратить особое внимание на проблемы развития городских агломераций. Современная экономика, как известно, концентрируется и «живет» в городах. Именно города создают лучшие условия для жизни и работы, это место для творческой самореализации и инноваций, развития науки, для деятельности бизнеса. Учитывая указанные тенденции в городском развитии, а также усиление агломерационных процессов, современное государство не может игнорировать происходящие изменения и оставаться в стороне. России необходимо комплексно подойти к формированию системы поддержки городов и агломераций как центров управления пространством и концентрации экономического потенциала территории.

– порядок и сроки формирования органов местного самоуправления и избрания (назначения) должностных лиц местного самоуправления указанных преобразованных городских округов, в связи с принятием закона субъекта Российской Федерации о данном преобразовании;

– порядок и сроки прекращения полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления соответственно сформированных (избранных, назначенных) до принятия указанного закона субъекта Российской Федерации;

– срок создания (упразднения) внутригородских районов, срок принятия уставов внутригородских районов, а также внесения соответствующих изменений и дополнений в устав преобразованного городского округа в городской округ с внутригородским делением и городского округа с внутригородским делением в городской округ.

В законопроекте в качестве переходного периода необходимо также предусмотреть порядок формирования (избрания, назначения) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления городских поселений и муниципальных районов в соответствии с требованиями Федерального закона №131-ФЗ с учетом предлагаемых изменений, а также порядок прекращения срока действия полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления городских поселений и муниципальных районов, не соответствующих требованиям Федерального закона №131-ФЗ с учетом указанных изменений, которые были избраны, сформированы, назначены до внесения упомянутых изменений в Федеральный закон №131-ФЗ.

Положения законопроекта не затрагивают вопросов совершенствования правового регулирования финансово-экономических основ местного самоуправления, поскольку данные вопросы являются предметом регулирования других отдельных законодательных инициатив.

В то же время следует отметить, что в связи с сокращением перечня вопросов местного значения сельских поселений по отношению к городским поселениям, а также отнесение к компетенции муниципальных районов решения иных вопросов местного значения на территориях сельских поселений, не отнесенных к вопросам местного значения сельских поселений, потребуется внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих уточнение системы выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских, сельских поселений из бюджетов вышестоящего уровня, а также закрепление за муниципальными районами дополнительных источников доходов.

В связи с установлением возможности создания городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов потребуется регламентировать принципы формирования межбюджетных отношений между указанными муниципальными образованиями, между данными муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации, а также проработать вопрос об установлении порядка закрепления за внутригородскими районами своих источников доходов и объектов муниципальной собственности, необходимых для решения закрепленных за ними вопросов местного значения, путем внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации.

На основании изложенного, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления считает возможным поддержать законопроект с учетом указанных замечаний и предложений и рекомендует Государственной Думе его принять при рассмотрении в первом чтении.

Председатель Комитета  
В. Б. Кидяев

[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=469827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=469827-6)

В посткризисное время актуальность развития агломераций в России усилилась. Это связано с дальнейшим развитием и обновлением экономики страны, с вызовами, формируемыми внешней (глобальной) средой, в которой необходимо отстаивать конкурентоспособность. Кроме того, значение агломераций особенно важно на приграничных территориях, поскольку агломерации являются ключевыми точками геополитического влияния.

Вместе с тем, агломерационные процессы в современной России в настоящий момент сталкиваются с препятствиями нормативно правового и управленческого характера, связанных с противоречиями в градостроительном, земельном, финансовом праве и не стыковок с законодательством о местном самоуправлении и разграничении полномочий и предметов ведения. Назрела ситуация, когда необходима выработка мер государственной поддержки и государственного регулирования развития городских агломераций. В этой связи, необходимо разработать план мероприятий по развитию городских агломераций на территории Российской Федерации в формате «дорожной карты», предусмотрев в ней, в том числе, разработку концепции государственной программы по развитию городских агломераций. При разработке Генеральной схемы расселения территории Российской Федерации следует учитывать городские агломерации как опорный каркас развития страны (включая территории Сибири и Дальнего Востока) и определить основные перспективы их развития.

Также следует отметить несогласованность между территориальной организацией местного самоуправления и административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации (в разрезе городов и районов), формализованных соответственно в ОКАТО и ОКТМО (переход бюджетного процесса на ОКТМО осуществлен с 2014 года). Параллельное существование двух несогласованных моделей административно-территориального устройства приводят к проблемам и избыточным трудозатратам в практической деятельности. В связи с этим Минрегионом России в рамках работы по исполнению поручения Правительства Российской Федерации (пункт 3.4 Плана мероприятий по формированию методологии систематизации кодирования информации, а также совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информа-

ционных ресурсов от 10 августа 2013 г. №4760п-П110) осуществляется подготовка законопроекта, предусматривающего синхронизацию административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления.

Необходимо отметить недостаточность правовой базы и институциональной инфраструктуры муниципально-частного партнерства. Акты, определяющие правила формирования муниципально-частного партнерства, отсутствуют как на федеральном, так и муниципальном уровне, а находящийся на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве» рассматривает институт муниципально-частного партнерства как один из периферийных механизмов государственно-частного партнерства (что методологически некорректно и не согласуется с принципом самостоятельности местного самоуправления).

Немаловажным фактором, обеспечивающим устойчивый социально-экономический рост муниципальных образований, является разработка и реализация стратегических планов развития муниципальных образований. В настоящее время стратегии социально-экономического развития приняты далеко не во всех даже крупных муниципальных образованиях. Другой проблемой является то, что во многих муниципальных образованиях принятые стратегии несут в значительной степени формальный характер и должным образом не реализуются. Такое положение дел обусловлено отсутствием на федеральном уровне единой методической концепции муниципального стратегического планирования. В связи с этим Минрегионом России готовятся методические рекомендации по разработке и реализации стратегических планов развития муниципальных образований.

В 2013 году основные задачи Министрства регионального развития Российской Федерации в рамках деятельности по развитию и поддержке местного самоуправления были поставлены перечнем поручений Президента Российской Федерации от 19 февраля 2013 г. №Пр-332 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 31 января 2013 г.

В рамках реализации этих поручений Министерством регионального развития Российской Федерации была проведена большая работа.



В частности, Минрегионом России были разработаны поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающие сроки назначения досрочных выборов в случае удаления в отставку главы муниципального образования.

Министерством разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» и иные законодательные акты Российской Федерации». Согласно законопроекту органы местного самоуправления могут заключить договор о целевом обучении для последующего прохождения гражданином муниципальной службы в органе местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа или внутригородского муниципального образования города федерального значения, оплатившим обучение гражданина.

Вопрос кадрового обеспечения и укомплектования муниципальной службы качественными кадрами стоит особенно остро, поскольку реализация полномочий органами местного самоуправления во многом определяется уровнем кадрового обеспечения. На сегодняшний день в органах местного самоуправления занято около 718 тысяч человек, из которых 482 тысячи являются муниципальными служащими. Только 80% муниципальных служащих имеют высшее образование. По данным проводимого Минрегионом России мониторинга развития местного самоуправления, муниципальные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления приняты только в 14% муниципальных образований, в 42 субъектах Российской Федерации приняты и реализуются аналогичные региональные программы для органов местного самоуправления.

Такой подход к формированию качественного кадрового состава должен в первую очередь, повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, а также стимулировать граждан к получению высшего образования посредством целевого обучения и по-

следующему поступлению на муниципальную службу.

Вступил в силу разработанный Министерством Федерации закон от 21 декабря 2013 г. №370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направленный на совершенствование правового регулирования отношений органов местного самоуправления с органами государственного контроля и надзора при проведении проверок, в части ограничения избыточных проверок органов местного самоуправления. Федеральный закон востребован муниципальным сообществом, получил поддержку Президента Российской Федерации в ходе Всероссийского съезда муниципальных образований 8 ноября 2013 г.

Серьезной проблемой местного самоуправления также является нехватка квалифицированных кадров для муниципальной службы. В этой связи Минрегионом России подготовлен проект федерального закона «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 «О муниципальной службе в Российской Федерации». Указанный законопроект содержит положения, предусматривающие возможность подготовки кадров для органов местного самоуправления на основании договоров целевого обучения с обязательством последующего прохождения муниципальной службы, заключаемых между гражданами, отбираемыми по конкурсу, и органами местного самоуправления. При этом предусматривается разработка программ подготовки кадров для муниципальной службы на уровне субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации будут координировать работу по подготовке кадров и частично компенсировать расходы местных бюджетов по их обучению.

<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124049052050053.html>

## ИМИТИРУЮТ

### Институт социально-экономических и политических исследований (Фонд ИСЭПИ)

#### Предложения по доработке законопроекта о реформе системы организации МСУ ко второму чтению (в части политических аспектов организации МСУ)

1. Редакция первого чтения не предполагает обязательного голосования населения или проведения публичных слушаний перед тем, как в субъекте РФ будет принят региональный закон о переводе крупных городов на двухуровневую систему организации МСУ. Законопроект предполагает, что в ходе реорганизации городских округов будет осуществляться только «учет мнения населения» без конкретизации формы его выражения (при принятии регионального закона о наделении или лишении городского округа статуса округа с внутригородским делением).

*«7.1 Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа.»*

*Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов».*

Для поселений при изменении их статуса с сельского на городское (или наоборот) сохраняется требование о получении полноценного «согласия

*Народ почтил молчанием новые реформы правительства.*

*Теннадий Малкин*