

## **ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

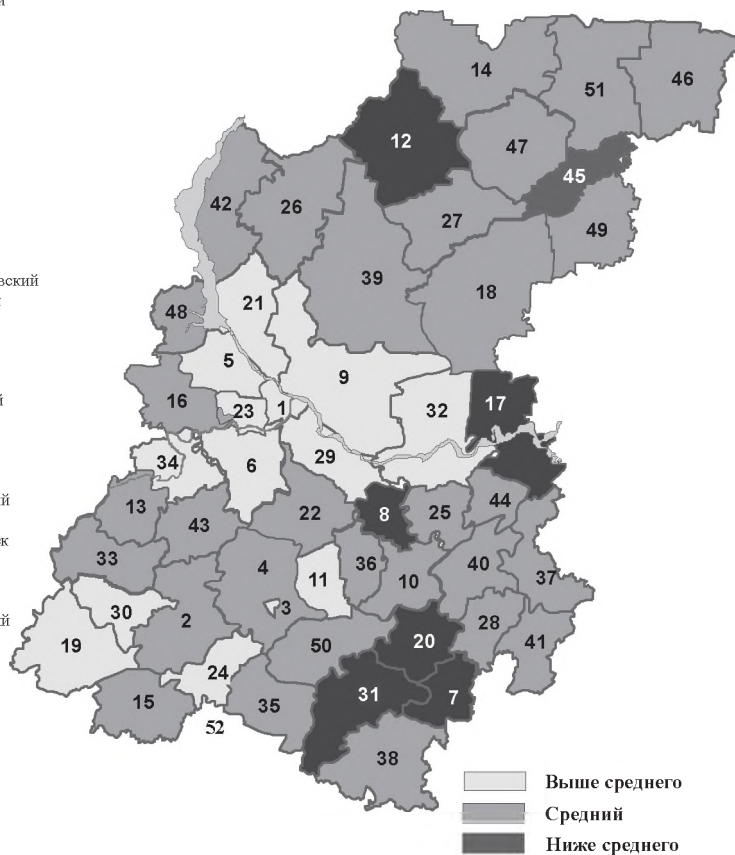
Интегрированная оценка в сравнении со среднеобластным значением определяет три уровня социально-экономического развития территорий (выше среднего, средний и ниже среднего) по двум блокам из 18 индикаторов (характеризующие наращивание налогового потенциала, включающие экономические и финансовые индикаторы,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Уровень удовлетворенности населения деятельностью  
органов местного самоуправления**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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