

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

Доклад о состоянии местного
самоуправления в Волгоградской области

Коростелева Марина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционно-го и административного права Волгоградского филиала РАНХиГС

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 1

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

	Общее число муниципальных образований	В том числе по типам				
		Муниципальные районы	Городские округа	Поселения		
				Всего	В том числе	
					городские	сельские
ЮФО	1727	143	30	1554	93	1461
Республика Адыгея	60	7	2	51	3	48
Республика Калмыкия	127	13	1	113	2	111
Краснодарский край	426	37	7	382	30	352
Астраханская область	176	11	2	163	11	152
Волгоградская область	475	32	6	437	29	408
Ростовская область	463	43	12	408	18	390

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

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

Характеризуя территориальную организацию местного самоуправления Волгоградской области, необходимо отметить, что и ее затронула одна из основных тенденций реформирования местного самоуправления в последние годы — объединение муниципальных образований. В практике территориального устройства местной власти региона оно осуществлялось в двух формах, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Во-первых, в форме объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований. В качестве примера можно привести Закон Волгоградской области от 07 мая 2013 года № 43-ОД «Об объединении Комсомольского сельского поселения и Ленинского сельского поселения, входящих в состав Николаевского муниципального района Волгоградской области, о внесении изменений в Закон Волгоградской области от 14 февраля 2005 г. № 1005-ОД «Об установлении границ и наделении статусом Николаевского района и муниципальных образований в его составе» и Закон Волгоградской области от 18 ноября 2005 г. № 1120-ОД «Об установлении наименований органов местного самоуправления в Волгоградской области»¹. Во-вторых, объединение муниципальных образований субъекта проходило и в форме объединения поселений с городским округом. Так, в Волгоградской области четырнадцать сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района, объединились с городским округом город

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

Михайловка¹. Согласно положениям Закона Волгоградской области от 7 октября 1997 года № 139-ОД «Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области» Михайловка является городом областного значения². Это объединение во многом объясняется тем, что в результате муниципальной реформы 2003 года территории ряда городских округов Волгоградской области были сформированы в границах прежних муниципальных образований — районов. При этом в системе административно-территориального устройства области данные территориальные единицы также являются городами областного значения. Поэтому в региональном экспертном сообществе высказываются предположения, что аналогичный процесс объединения сельских поселений с городскими округами будет продолжен, и укрупнение ожидает такие городские округа, как Камышин, Урюпинск и Фролово. Хотя, выступая на заседании Совета руководителей представительных органов муниципальных образований Волгоградской области в Волгоградской областной Думе и характеризуя первые результаты муниципальной реформы по объединению городского округа Михайловка и Михайловского муниципального района, глава городского округа город Михайловка отметил, что «михайловский» опыт — это опыт конкретной территории, поэтому применять его на желающих объединиться муниципалитетах области нужно аккуратно, учитывая их своеобразие и сложившуюся ситуацию. Объединение поселений — это серьезные изменения, которые касаются и финансовой и общественной жизни жителей района, их социального благополучия.

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

¹ Закон Волгоградской области «Об объединении сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, с городским округом город Михайловка Волгоградской области, внесении изменений в Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Волгоградской области» от 28.06.2012 № 65-ОД // Волгоградская правда. 2012. № 115 (30 июня).

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

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

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

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

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

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

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

Порядок проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования установлен принятым в соответствии с федеральным законодательством Законом Волгоградской области от 16 ноября 1998 г. № 222-ОД «О местном референдуме в Волгоградской области». Его нормы применяются в этом случае с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ для реализации данных форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением.

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

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

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

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

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

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

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

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

Во всех 475 муниципальных образованиях Волгоградской области сформированы и действуют органы местного самоуправления. В настоящее время вопросы их организации и деятельности должны определяться уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ). В соответствии с изменениями федерального законодательства был принят Закон Волгоградской области от 29 мая 2014 г. № 70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области», которым установлен единый порядок формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области¹. Согласно указанному Закону Волгоградской области представительные органы муниципальных районов формируются из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Поскольку в его положениях ничего не говорится о том, влияет ли на норму представительства депутатов от поселений в представительном органе муниципального района численность населения поселения, то данная норма является равной. Представительные органы всех поселений избирают в представительный орган муниципального района одинаковое число депутатов.

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

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

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

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

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

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

В 2015 году появились новые изменения в законодательстве. Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был нормативно предусмотрен новый способ избрания главы муниципального образования. Теперь он, в числе прочего, может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Предусматривается, что избранный таким образом глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

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

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

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

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

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

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

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

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

Характеризуя действующий на момент подготовки доклада Закон Волгоградской области № 70-ОД, необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»¹.

Конституционный Суд Российской Федерации установил, что не исключается возможность совместного участия субъекта Российской Федерации и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории. Но на первичном (базовом) территориальном уровне осуществления местного самоуправления недопустимо, по общему правилу, введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления. При этом в числе альтернативных способов должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов. Законодатель субъекта Российской Федерации может использовать свое правомочие по осуществлению правового регулирования в данной сфере таким образом, чтобы допустить установление этими муниципальными образованияами в своих уставах любого из предусмотренных для них Федеральным законом № 131-ФЗ способов замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что некоторые городские поселения — безотносительно к тому, имеет ли место наделение органов местного самоуправления этих поселений отдельными государственными полномочиями, — по существу,

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

приближаются к городским округам с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации. Преобразованию их в городской округ могут объективно препятствовать направленные на учет интересов населения требования Федерального закона № 131-ФЗ. Применительно к такого рода городским поселениям порядок избрания главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются аналогично городскому округу. Но вот критерии отнесения городских поселений к этой категории должны быть установлены законодательно.

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

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

В Волгоградской области действует Закон Волгоградской области от 16 марта 2012 г. №26-ОД «О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Волгоградской области»¹. Контрольно-счетные органы созданы во всех 32 муниципальных районах и 6 городских округах, а также в 4 городских и одном сельском поселениях. С 2012 года все они имеют статус юридического лица и входят в Ассоциацию контрольно-счетных органов Волгоградской области.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, определяются как вопросы местного значения. Характеризуя их, необходимо отметить, что на состояние местного самоуправления в Волгоградской области оказали влияние нормы Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С его принятием была изменена компетенция муниципальных районов и сельских поселений по решению вопросов местного значения, установлен отдельный перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений. Перечень вопросов местного значения сельских поселений по отношению к перечню вопросов местного значения городских поселений сокращен. 24 вопроса местного значения сельских поселений переданы муниципальным районам. Вместе с тем субъекты Российской Федерации получили право закреплять за сельскими поселениями дополнительные вопросы, принимая соответствующие «региональные» законы об этом. В Волгоградской области был принят Закон от 28 ноября 2014 г. № 156-ОД «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Волгоградской области»¹. Законом за сельскими поселениями закреплены все те вопросы местного значения, которые они исполняли до 1 января 2015 года. В указанной редакции закон будет действовать до 31 декабря 2015 года.

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

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

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

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

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

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

— обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

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

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

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

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

— создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

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

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

— организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

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

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

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

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

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

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

— осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

нимался в том числе и для того, чтобы экономическая основа местного самоуправления была адекватна возложенным на муниципалитеты задачам. Вместе с тем экономическая самостоятельность муниципальных образований, достаточность находящегося в их собственности имущества и средств местных бюджетов для решения вопросов местного значения (причем эффективного) в числе критериев определения территорий муниципальных образований прямо не названа.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 5

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

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

Основной задачей в настоящее время, стоящей перед российскими органами управления, является обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности¹. Все муниципальные районы и городские округа Волгоградской области представили планы устойчивого развития экономики и социальной стабильности на 2015–2017 годы. Из них общими стабилизационными мерами стали: разработка и утверждение документов стратегического планирования, оптимизация мероприятий муниципальных программ на основе определения их приоритетности, формирование списка объектов незавершенного строительства, подготовка и реализация соглашений о передаче полномочий на определение поставщиков для муниципальных заказчиков, в том числе по совместным закупкам на областной уровень, компенсация за счет средств местных бюджетов стоимости жилой площади, предоставляемой переселяемым из аварийного жилья лицам. Для обеспечения социальной стабильности были разработаны дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Источник: составлено на основе внутренней документации комитета экономики Волгоградской области

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

Характеристика бюджетов муниципальных образований, тыс. руб.

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

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