

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

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

За время, прошедшее с принятия Федерального закона №131-ФЗ, в Волгоградской области сформирована правовая основа местного самоуправления и накоплен существенный общественно-политический опыт деятельности муниципальных образований. При этом институт местного самоуправления в Волгоградской области не смог избежать влияния современных вызовов развития общества, и на него, как и на всю организацию публичной власти, оказали существенное воздействие ключевые события 2015–2016 годов в политической и экономической жизни страны.

На состояние местного самоуправления оказывают существенное влияние как долговременные системные вызовы всей российской политической жизни и экономике, так и региональные особенности, присущие области. В Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года<sup>1</sup> отмечается, что к числу неблагоприятных факторов (или ограничений) развития субъекта следует отнести:

— естественную убыль населения, обусловленную низким уровнем рождаемости и высоким уровнем смертности;

---

<sup>1</sup> Закон Волгоградской области от 21.11.2008 №1778-ОД «О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года» // Волгоградская правда. 2008. №225–226 (3 декабря).

- рост миграционных потоков, в том числе нелегальной миграции из стран бывшего СНГ, что приводит к росту преступности в регионе и социальной напряженности;
- низкий уровень доходов населения в сравнении со среднероссийскими показателями;
- высокий износ основных фондов в промышленности (40–60 процентов), высокий износ оборудования и сетей в электроэнергетике (около 70 процентов);
- сырьевую направленность экономики; неконкурентоспособность части промышленной продукции на мировых рынках, в первую очередь машиностроения;
- неблагоприятную экологическую обстановку, высокую степень загрязнения окружающей среды, в первую очередь в крупных городах, от промышленных предприятий и автомобильного транспорта; низкое качество питьевой воды.

На муниципальном уровне к ним добавляются и свои вызовы развитию местного самоуправления.

Серьезным и постоянным вызовом для развития эффективного местного самоуправления в России является недостаточная экономическая база муниципальных образований. Экономическая самостоятельность муниципальных образований, достаточность находящегося в их собственности имущества и средств местных бюджетов для решения вопросов местного значения (причем эффективного), в числе критериев определения территорий муниципальных образований прямо не названа. Более того, обеспечение экономической «состоятельности» и самостоятельности муниципалитетов вступило в противоречие с необходимостью приближения муниципальной власти к населению. Хотя в последнее время был принят ряд нормативных правовых актов, призванных «разгрузить» муниципальные образования от несвойственных им полномочий, законодательство, регламентирующее финансовые основы местного самоуправления, не претерпело положительных для муниципалитетов изменений. Перечень доходов местных бюджетов, закрепленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, не позволяет органам местного самоуправления эффективно решать значительную часть вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления области (особенно в сельских и городских поселениях) в настоящее время сталкиваются со значи-

тельными трудностями финансирования весьма значимых полномочий, среди которых оказание надлежащего качества услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства; необходимость разработки паспортов безопасности мест массового пребывания людей, содержание гидротехнических сооружений; получение лицензии на добычу водных ресурсов; обеспечение первичных мер пожарной безопасности и многих других<sup>1</sup>.

Проблема недофинансирования полномочий тесно взаимосвязана и усугубляется тем, что ненадлежащее исполнение полномочий вследствие отсутствия денежных средств, не является обстоятельством, исключаящим привлечение органов местного самоуправления и их должностных лиц к административной ответственности, что еще более обостряет проблему дефицита местных бюджетов.

Финансовые ресурсы муниципальных образований в Волгоградской области в значительной степени формируются за счет безвозмездных поступлений. В 2015 году они составляли более половины (53%) доходов местных бюджетов, и в 2016 году остаются на этом же уровне (52,3%) (*Табл. 16*). По состоянию на 1 апреля 2016 года, в объеме поступивших доходов местных бюджетов налоговые доходы составили 37,6%, неналоговые — 10,1%, безвозмездные поступления, в т. ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций — 52,3%. Собственных ресурсов муниципальных образований недостаточно, чтобы они могли в полном объеме выполнять закрепленные за ними полномочия. Данные об их поступлении в консолидированные бюджеты муниципальных образований Волгоградской области свидетельствуют о сокращении в ряде муниципальных образований темпов роста собственных доходов в 2016 году по сравнению с 2015 годом (*Табл. 17*). Так, применительно к городским округам, рост собственных доходов характерен только для двух — Волгограда (102% к 2015 году) и Камышина (141% к 2015 году). Из 32 муниципальных районов на апрель 2016 года рост собственных доходов «показали» лишь 7.

---

<sup>1</sup> Ассоциация муниципальных образований Волгоградской области. Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Волгоградской области в 2015 году»

Таблица 16

**Структура доходной части консолидированных бюджетов  
муниципальных образований Волгоградской области за 2015–2016 годы<sup>1</sup>,  
тыс. рублей**

Показатели	2015		2016		Изменение показателей в 2016 году по сравнению с 2015 годом	
	Исполнено на 01.04.2015	Удельный вес, %	Исполнено на 01.04.2016	Удельный вес, %	тыс. руб.	%
<b>Налоговые доходы всего в том числе</b>	3 298 811	36,5	3 660 030	37,6	361 219	110,9
Налог на доходы физических лиц	1 900 075	21,0	2 423 442	24,9	523 367	127,5
Налог на совокупный доход	375 882	4,2	462 253	4,7	86 371	123,0
Налог на имущество физических лиц	24 952	0,3	18 543	0,2	-6 409	74,3
Земельный налог	791 472	8,8	555 043	5,7	-236 429	70,1
Прочие налоговые доходы	206 430	2,3	200 749	2,1	-5 681	97,2
<b>Неналоговые доходы</b>	941 626	10,4	987 013	10,1	45 387	104,8
<b>Безвозмездные перечисления всего, в том числе</b>	4 787 673	53,0	5 092 491	52,3	304 818	106,4
Дотации	397 553	4,4	332 213	3,4	-65 340	83,6
Субвенции	4 096 231	45,4	4 651 955	47,8	555 724	113,6
Субсидии	758 068	8,4	340 149	3,5	-417 919	44,9
Иные межбюджетные трансферты	9 376	0,1	41 749	0,4	32 737	445,3
Прочие безвозмездные поступления	-210 427	-2,3	-273 575	-2,8	-63 148	130,0
<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>	<b>9 028 110</b>	<b>100</b>	<b>9 739 534</b>	<b>100</b>	<b>711 424</b>	<b>107,9</b>

<sup>1</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области

Таблица 17

**Динамика поступления собственных ресурсов<sup>1</sup> в консолидированные  
бюджеты муниципальных образований Волгоградской области  
за 2015–2016 годы<sup>2</sup>, тыс. рублей**

<b>Наименование муниципального образования</b>	<b>Исполнено на 01.04.2015</b>	<b>Исполнено на 01.04.2016</b>	<b>Изменение собственных ресурсов в 2016 по сравнению с 2015, тыс. рублей</b>	<b>Темп роста собственных доходов в 2016 по сравнению с 2015</b>
Алексеевский	47 387	40 147	-7 240	85%
Быковский	60 861	47 763	-13 098	78%
Городищенский	117 513	129 898	12 385	111%
Даниловский	38 220	31 841	-6 379	83%
Дубовский	59 197	48 901	-10 296	83%
Еланский	74 442	68 537	-5 905	92%
Жирновский	88 690	91 514	2 824	103%
Иловлинский	64 505	55 610	-8 895	86%
Калачевский	107 041	95 990	-11 051	90%
Камышинский	83 700	79 372	-4 328	95%
Киквидзенский	40 815	43 153	2 338	106%
Клетский	31 937	29 375	-2 562	92%
Котельниковский	87 635	100 161	12 526	114%
Котовский	67 478	63 689	-3 789	94%
Ленинский	55 205	47 451	-7 754	86%
Нехаевский	36 093	41 325	5 232	114%
Николаевский	77 283	61 174	-16 109	79%
Новоаннинский	92 245	80 226	-12 019	87%
Новониколаевский	55 722	55 138	-584	99%

<sup>1</sup> Собственные ресурсы — налоговые и неналоговые доходы, дотации и субсидии на обеспечение сбалансированности

<sup>2</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области

<b>Наименование муниципального образования</b>	<b>Исполнено на 01.04.2015</b>	<b>Исполнено на 01.04.2016</b>	<b>Изменение собственных ресурсов в 2016 по сравнению с 2015, тыс. рублей</b>	<b>Темп роста собственных доходов в 2016 по сравнению с 2015</b>
Октябрьский	54 789	53 605	-1 184	98%
Ольховский	41 214	34 010	-7 204	83%
Палласовский	95 445	84 362	-11 083	88%
Кумылженский	40 047	36 159	-3 888	90%
Руднянский	39 170	41 683	2 514	106%
Светловский	96 428	85 348	-11 080	89%
Серафимовичский	52 884	42 048	-10 836	80%
Среднехуторинский	90 116	87 027	-3 089	97%
Старополтавский	56 841	38 758	-18 083	68%
Суrowsкий	73 644	61 919	-11 725	84%
Урюпинский	65 625	59 907	-5 718	91%
Фроловский	34 396	33 234	-1 162	97%
Чернышковский	42 385	60 784	18 399	143%
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>2 068 951</b>	<b>1 930 109</b>	<b>-138 842</b>	<b>93%</b>
г. Волгоград	2 001 273	2 043 292	42 020	102%
г. Волжский	587 049	504 233	-82 816	86%
г. Камышин	157 015	220 660	63 645	141%
г. Михайловка	162 332	151 667	-10 665	93%
г. Урюпинск	66 483	64 825	-1 658	98%
г. Фролово	72 906	64 470	-8 436	88%
<b>Итого по городским округам</b>	<b>3 047 056</b>	<b>3 049 147</b>	<b>2 091</b>	<b>100%</b>
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>5 116 007</b>	<b>4 979 256</b>	<b>-136 751</b>	<b>97%</b>

В структуре расходной части консолидированных бюджетов муниципальных образований «растут» расходы на обслуживание государственного и муниципального долга. Если в августе 2014 года их удельный вес составлял 1,5%, то в апреле 2015 года уже 2,2%, а в апреле 2016 года — 2,3% (*Табл. 18*).

Данные о кредиторской задолженности бюджетов муниципальных образований приведены в *Табл. 19*. Во многом она возникает по причине наличия факторов, влияющих на доходную и расходную составляющие местного бюджета, на сроки поступления налоговых доходов и межбюджетных трансфертов в бюджет, а также по причине принятия муниципальными образованиями обязательств, не покрываемых источниками финансирования, нарушение сроков оплаты поставщикам и подрядчикам по заключенным договорам.

Дифференциация пространства, которая объективно существует во всех странах, в Российской Федерации проявляется сильнее, и в границах субъекта касается сформированных в нем муниципальных образований. В крупных городских округах лучше развита инфраструктура, выше комфортность жизни. В небольших муниципальных образованиях с этим нередко возникают проблемы. Вместе с тем в городских округах, как правило, созданы крупные предприятия, которые сейчас, во время кризиса, испытывают серьезные трудности.

В Волгоградской области из 6 городских округов относятся: к крупнейшим — Волгоград, к крупным — Волжский, к большим — Камышин, к средним — Михайловка, остальные — к малым. Незначительное количество больших и средних городов, низкий уровень обустройства городских территорий чреваты понижением инвестиционного потенциала области, оттоком наиболее квалифицированных и мобильных кадров в областной центр и за пределы области, проигрышем региона в борьбе за привлечение новых высокотехнологичных производств.

Хотелось бы отметить недостаточное внимание, уделяемое местному самоуправлению при проведении антикризисной политики российского государства. При ее проведении особое внимание было уделено лишь такой категории муниципальных образований, как моногорода. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. №1398-р городской округ город Михайловка и городской округ город Фролово Волгоградской области включены в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов).

Таблица 18

**Структура расходной части консолидированных бюджетов  
муниципальных образований Волгоградской области за 2015–2016 годы<sup>1</sup>,  
тыс. рублей**

Показатели	2015		2016		Изменение показателей в 2016 году по сравнению с 2015 годом	
	Исполнено на 01.04.2015	Удельный вес, %	Исполнено на 01.04.2016	Удельный вес, %	тыс. руб.	%
Общегосударственные вопросы	1 273 267	13,9%	1 153 069	12,5%	–120 198	90,6%
Национальная оборона	5 930	0,1%	5 583	0,1%	–347	94,1%
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	37 968	0,4%	67 556	0,7%	29 588	177,9%
Национальная экономика	596 506	6,5%	750 896	8,1%	154 390	125,9%
ЖКХ	996 362	10,8%	829 552	9,0%	–166 810	83,3%
Охрана окружающей среды	9 268	0,1%	6 594	0,1%	–2 674	71,1%
Образование	4 822 781	52,5%	4 899 986	53,1%	77 205	101,6%
Культура, кинематография и СМИ	438 001	4,8%	456 067	4,9%	18 066	104,1%
Здравоохранение	12	0,0%	0	0,0%	–12	0,0%
Социальная политика	721 862	7,9%	770 327	8,3%	48 465	106,7%
Физическая культура и спорт	79 333	0,9%	82 501	0,9%	3 168	104,0%
Обслуживание государственного муниципального долга	203 814	2,2%	213 576	2,3%	9 762	104,8%
Межбюджетные трансферты	0	0,0%	0	0,0%	0	
<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>	<b>9 185 104</b>	<b>100,0%</b>	<b>9 235 707</b>	<b>100,0%</b>	<b>50 603</b>	<b>100,6%</b>

<sup>1</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области



Таблица 19

**Кредиторская задолженность бюджетов муниципальных образований  
на 01.04.2016 года,<sup>1</sup> тыс. рублей**

Наименование муниципального образования	Просроченная кредиторская задолженность						Справочно					
	всего	из них		в т.ч. за счет собственных ресурсов			Задолженность по заработной плате с начислениями			Коммунальные услуги		
		мун. район	поселение	всего	из них		всего	из них		всего	из них	
					мун. район	поселение		мун. район	поселение		мун. район	поселение
Алексеевский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Быковский	6 526	5 381	1 145	6 526	5 381	1 145	0	0	0	1 475	1 184	291
Городищенский	1 428	0	1 428	1 428	0	1 428	255	0	255	0	0	0
Даниловский	27 343	26 917	426	27 340	26 914	426	1 714	1 421	293	3 373	3 373	0
Дубовский	46 652	45 686	966	46 268	45 416	852	90	0	90	8 927	8 607	320
Еланский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Жирновский	38 389	31 918	6 471	35 403	31 918	3 485	317	0	317	14 794	13 495	1 299
Иловлинский	1 407	1 122	285	1 263	978	285	0	0	0	64	4	61
Калачевский	5 977	3 751	2 226	2 635	409	2 226	0	0	0	1 520	265	1 255
Камышинский	521	487	34	70	36	34	0	0	0	0	0	0
Киквидзенский	1 430	63	1 367	1 254	0	1 254	0	0	0	0	0	0
Клетский	9 421	8 368	1 053	9 421	8 368	1 053	990	678	312	3 265	3 109	156
Котельниковский	2 529	2 507	22	37	15	22	0	0	0	0	0	0
Котовский	39 197	25 025	14 172	38 974	24 802	14 172	0	0	0	6 816	6 159	657
Ленинский	13 284	13 011	273	293	21	273	51	0	51	11	0	11
Нехаевский	2 144	1 839	305	2 059	1 753	305	0	0	0	81	81	0
Николаевский	6 859	1 807	5 052	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Новоаннинский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Новониколаевский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Октябрьский	39 395	39 319	76	544	468	76	517	468	49	0	0	0
Ольховский	1 052	723	329	1 052	723	329	61	0	61	40	0	40

<sup>1</sup> Данные Комитета финансов Волгоградской области

Наименование муниципального образования	Просроченная кредиторская задолженность						Справочно					
	всего	из них		в т. ч. за счет собственных ресурсов			Задолженность по заработной плате с начислениями			Коммунальные услуги		
		мун. район	поселение	всего	из них		всего	из них		всего	из них	
					мун. район	поселение		мун. район	поселение		мун. район	поселение
Палласовский	1 868	1 868	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кумылженский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Руднянский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Светлоярский	24 460	19 608	4 852	24 460	19 608	4 852	0	0	0	4 641	4 457	184
Серафимовичский	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Среднеахтубинский	80 891	53 302	27 589	33 183	5 873	27 310	0	0	0	1 769	1 615	154
Старополтавский	1 546	1 546	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Суворовинский	14 687	14 687	0	14 687	14 687	0	0	0	0	6 089	6 089	0
Урюпинский	21 121	21 121	0	76	76	0	8	8	0	21	21	0
Фроловский	4 666	4 559	107	4 666	4 559	107	0	0	0	36	36	0
Чернышковский	15 393	13 211	2 183	9 047	6 864	2 183	246	0	246	779	110	669
<b>Итого по муниципальным районам</b>	<b>408 184</b>	<b>337 824</b>	<b>70 360</b>	<b>260 685</b>	<b>198 869</b>	<b>61 816</b>	<b>4 248</b>	<b>2 575</b>	<b>1 673</b>	<b>53 701</b>	<b>48 605</b>	<b>5 097</b>
г. Волгоград	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Волжский	60 332	60 332	0	59 406	59 406	0	0	0	0	30	30	0
г. Камышин	91 725	91 725	0	91 725	91 725	0	0	0	0	87	87	0
г. Михайловка	21 517	21 517	0	21 444	21 444	0	0	0	0	5 200	5 200	0
г. Урюпинск	39	39	0	0	0	0	39	39	0	0	0	0
г. Фролово	182	182	0	0	0	0	0	0	0	69	69	0
<b>Итого по городским округам</b>	<b>173 795</b>	<b>173 795</b>	<b>0</b>	<b>172 575</b>	<b>172 575</b>	<b>0</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>0</b>	<b>5 386</b>	<b>5 386</b>	<b>0</b>
<b>Итого по муниципальным образованиям</b>	<b>581 979</b>	<b>511 619</b>	<b>70 360</b>	<b>433 260</b>	<b>371 444</b>	<b>61 816</b>	<b>4 288</b>	<b>2 614</b>	<b>1 673</b>	<b>59 087</b>	<b>53 991</b>	<b>5 097</b>

В утвержденном перечне моногорода распределены на 3 категории в зависимости от степени ухудшения складывающейся в них социально-экономической ситуации, в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующей организации. Городские округа город Михайловка и город Фролово Волгоградской области включены в категорию 2 (с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения).

Градообразующей отраслью в городе Михайловка является «Производство прочих неметаллических минеральных продуктов». Она в основном представлена двумя градообразующими предприятиями, связанными единой технологической цепочкой: ОАО «Себряковцемент» и ОАО «Себряковский комбинат асбоцементных изделий».

«Монопрофильность» города Фролово обусловлена тремя факторами:

— двадцать восемь процентов трудоспособного населения работает в нефтедобыче, хотя эти предприятия и не находятся в городе (город получил развитие в качестве базового для нефтяников, добывающих нефть в Арчединском нефтегазоносном районе. Падение объемов добычи нефти в Волгоградской области в связи с выработкой месторождений, и начало освоения Самотлорского месторождения в Западной Сибири создали предпосылки для привлечения квалифицированных специалистов города Фролово для работы в западносибирские организации. При этом фроловчане предпочли работу вахтовым методом, и 28% экономически активного населения города работают по официально организованной вахт. Такая мобильность рабочей силы, с одной стороны, способствует отсутствию в городском округе рекордных показателей по безработице. С другой стороны, в силу особенностей налогового законодательства, она приводит к снижению поступлений основного «бюджетообразующего» налога — НДФЛ);

— одно из предприятий города обеспечивает более 80% выпуска продукции, произведенной собственными силами предприятиями города (ЗАО «Фроловский сталеплавильный завод» (Волга-ФЭСТ). Это предприятие является градообразующим для города. В 2009 году объемом отгруженной продукции по предприятию составил 51,1% к уровню предшествующего года. Возникла ситуация банкротства, которая завершилась сменой собственника. Эффект «домино» проявился в сни-

жении ряда финансовых показателей, вплоть до снижения поступлений в бюджет города);

— имеются высокие риски обеспечения нормальных условий жизни в городе, преодолеть которые город самостоятельно не может в связи с недостаточностью средств местного бюджета (среди них изношенность инфраструктуры).

Недостаточность средств местных бюджетов для решения вопросов местного значения закономерно требует повышения качества муниципального управления, эффективного распоряжения имеющимися ресурсами. При всем этом на органы местного самоуправления бременем ложится и нагрузка по социальной защите граждан, пострадавших в результате ухудшения экономической ситуации.

В числе предпринимаемых в муниципальных образованиях области антикризисных мер особо следует выделить меры по оптимизации бюджетных расходов. К ней вынуждено было прибегнуть большинство муниципальных образований субъекта. При этом под оптимизацией подразумевается, как правило, введение режима экономии и сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений. Тем не менее, особое внимание уделено и качеству управления муниципальными финансами, мониторинг и оценку которого осуществляет Комитет финансов Волгоградской области. Оценка проводится на основании данных отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований и иной информации, находящейся в распоряжении комитета финансов Волгоградской области, а также материалов и сведений, полученных от финансовых органов муниципальных районов (городских округов) Волгоградской области. По итогам проведенной оценки за 2015 год первая степень качества присвоена девятнадцати муниципальным образованиям; вторая — одиннадцати; третья — восьми муниципальным образованиям Волгоградской области.

Согласно заключению областного Комитета финансов, для повышения качества управления муниципальными финансами в муниципальных образованиях области необходимо предпринять следующие меры:

— уменьшение просроченной кредиторской задолженности бюджета муниципального образования;

— сокращение объема задолженности предприятий жилищно-коммунальному комплексу расположенных на территории муниципалитета за энергоресурсы;

— сокращение муниципального долга по муниципальным образованиям город Волгоград, город Волжский, город Камышин.

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

Достаточно серьезные изменения затронули в последнее время и «компетенционную» основу местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. При этом особо подчеркивается, что их решение осуществляется самостоятельно местным населением и (или) органами местного самоуправления. Сложившаяся на основе его положений компетенция муниципальных образований по решению вопросов местного значения в 2014–2015 годах претерпела существенные изменения, вызвавшие неоднозначную оценку экспертного сообщества и практиков. При этом сама необходимость изменений в рассматриваемой сфере ими не отрицалась, поскольку большинство экспертов отмечали и несоразмерность муниципальному уровню публичной власти возложенных на него задач, и неопределенность в отнесении тех или иных вопросов конкретному типу муниципального образования, и противоречивость, а также перманентную изменчивость законодательства, определяющего вопросы местного значения. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об об-

щих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> был дополнен положением о том, что региональными законами теперь может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти. Причем срок такого перераспределения не может быть менее срока полномочий органа законодательной власти субъекта, и не все полномочия органов местного самоуправления могут в его итоге быть перераспределены в пользу региона. Полномочия органов местного самоуправления в таких сферах, как управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; осуществление охраны общественного порядка; установление структуры органов местного самоуправления; изменение границ территории муниципального образования субъекты Российской Федерации не вправе перераспределить в пользу региональных органов государственной власти. Это же касается полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. В их числе полномочия по принятию (изменению, дополнению) устава муниципального образования, по изданию муниципальных правовых актов, по учреждению печатного средства массовой информации для их опубликования и доведения до сведения местных жителей официальной информации; по определению официальных символов муниципального образования; по реализации международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами. Сюда же относятся полномочия, находящиеся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Субъекты Российской Федерации вправе как «забирать» определенные федеральным законом вопросы местного значения из компетенции муниципальных образований, так и передавать органам местного самоуправления осуществление государственных полномочий, закрепленных федеральным законодателем за региональным уровнем публичной власти.

С лета 2014 года в субъектах Южного федерального округа был принят ряд законов о перераспределении полномочий между органами

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №42. Ст. 5005.

местного самоуправления и органами государственной власти. В Волгоградской области на региональный уровень переданы вопросы по организации электроснабжения и газоснабжения в границах муниципальных образований<sup>1</sup>.

Кроме того, в отношении крупнейшего городского округа субъекта — его административного центра города-героя Волгограда, был принят областной закон о передаче на региональный уровень полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена<sup>2</sup>. Срок действия данного документа ограничен 1 января 2020 года. До этого периода полномочия органов местного самоуправления городского округа Волгоград по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, для целей строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства, а также комплексного освоения в целях жилищного строительства, осуществляет орган исполнительной власти Волгоградской области, определяемый Губернатором Волгоградской области. К вышеуказанным полномочиям не относятся полномочия по перераспределению земель и (или) земельных участков. Таким органом в настоящее время является комитет по управлению государственным имуществом Волгоградской области — Облкомимущество. Помимо возложенных на него функций по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной собственности Волгоградской области, с 1 января 2015 года Облкомимущество осуществляет распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, находящимися

---

<sup>1</sup> Закон Волгоградской области от 28.12.2015 №223-ОД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области и органами государственной власти Волгоградской области по организации в границах муниципальных образований Волгоградской области электроснабжения в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации» // Волгоградская правда. 2015. №193 (29 декабря); Закон Волгоградской области от 03.12.2015 №204-ОД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области и органами государственной власти Волгоградской области по организации в границах муниципальных образований Волгоградской области газоснабжения в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации» // Волгоградская правда. 2015. №183 (5 декабря).

<sup>2</sup> Закон Волгоградской области от 19 декабря 2014 г. №175-ОД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления городского округа город-герой Волгоград и органами государственной власти Волгоградской области по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, и признании утратившими силу отдельных законов Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2014. №240 (20 декабря).

в городе Волгограде, для целей строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства, а также комплексного освоения в целях жилищного строительства. В рамках имеющихся полномочий Комитетом проводится работа по своевременному оформлению прав на указанные земельные участки, в том числе в аренду, путем подготовки соответствующих распоряжений и последующего заключения договоров аренды. По состоянию на 1 января 2016 года количество «администрируемых» Облкомимуществом договоров аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в городе Волгограде составляло 1 650 единиц общей площадью 10 910 176,0 кв. м. По состоянию на 1 января 2016 года Облкомимущество выполняет функции арендодателя по 209 действующим договорам аренды земельных участков, находящихся в собственности Волгоградской области (без учета договоров аренды земельных участков, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), общей площадью 57 697 300 кв. м.

Может, практика передачи названных полномочий будет весьма результативна. Но вот оценка правовой основы для такого перераспределения неоднозначна. Сама возможность ее осуществлять региональным законом в определенной степени нивелирует термин «вопросы местного значения», закрепленный в Конституции. Тем более, что в федеральном законодательстве уже предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями — положения об их делегировании на муниципальный уровень содержатся в главе 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. Причем применительно к данной процедуре особо оговаривается, что финансовое обеспечение переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов: федерального или регионального (часть 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ). Что же касается возможности перераспределения полномочий с муниципального уровня на региональный, до вступления в силу Федерального закона от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления была связана строго определенным перечнем обстоятельств (статья 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ).



Также в 2015 году в Волгоградской области произошло радикальное перераспределение объемов полномочий между сельскими поселениями и муниципальными районами. Перечень вопросов местного значения, установленный Федеральным законом №131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ), составляет 39 вопросов местного значения для городских поселений, 13 — для сельских поселений (оставшиеся 26 вопросов местного значения на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов). Тем не менее, в нем предусмотрена возможность закрепления «региональным» законом за сельскими поселениями и других полномочий, сообразуясь с конкретными местными условиями. Законом Волгоградской области от 28 ноября 2014 г. №156-ОД «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Волгоградской области» за сельскими поселениями дополнительно было закреплено 17 полномочий. Впоследствии прокуратура области инициировала закрепление за сельскими поселениями еще двух полномочий, связанных с антитеррором и работой по укреплению межнациональных и межконфессиональных отношений. В подготовленном Ассоциацией муниципальных образований Волгоградской области докладе «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Волгоградской области в 2015 году» отмечено, что самая серьезная проблема, которая возникла при передаче полномочий и для муниципалитетов и финансовых органов — это обеспечение передаваемых полномочий соответствующими средствами. До принятия Федерального закона от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ расчетов по финансовому обеспечению полномочий с учетом стоимости муниципальных услуг для муниципальных образований не проводилось. Предложенная Комитетом финансов Волгоградской области методика расчета, по мнению муниципалитетов, не совершенна и требует доработки, т. к. исходить только из численности населения, без учета инфраструктуры, состояния экономики и других важных моментов неправильно. Особенно это касается переданных на районы полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, создания муниципальных предприятий в этой важнейшей сфере жизнеобеспечения, передачи ее в концессию и т. д.

Одной из достаточно явных тенденций в развитии местного самоуправления России выступает изменение территориальной органи-

зации местного самоуправления путем объединения муниципальных образований и сокращения их числа. Данный процесс отмечался уже в 2011 году Департаментом развития регионов и муниципальных образований Министерства регионального развития Российской Федерации, осуществляющим ежегодный мониторинг развития местного самоуправления в стране. Основной причиной такого сокращения называлось объединение сельских поселений и, как следствие, их укрупнение.

В Волгоградской области территориальная организация местного самоуправления сформировалась на основе принятых «региональных» законов о наделении муниципальных образований соответствующим статусом и об установлении границ их территорий. В настоящее время на территории субъекта создано 475 муниципальных образований: 32 муниципальных района, 6 городских округов, 437 поселений (29 городских и 408 сельских) (Табл. 20). 17 поселений области имеют статус исторических поселений — памятников федерального значения.

Таблица 20

Сведения о количестве муниципальных образований в Волгоградской области и соседних субъектах РФ (данные на 1 января 2016 года)

	Общее число муниципальных образований	В том числе по типам				
		Муниципальные районы	Городские округа	Поселения		
				Всего	В том числе	
					городские	сельские
<b>ЮФО</b>	<b>1719</b>	<b>143</b>	<b>30</b>	<b>1546</b>	<b>93</b>	<b>1453</b>
Республика Адыгея	60	7	2	51	3	48
Республика Калмыкия	127	13	1	113	2	111
Краснодарский край	426	37	7	382	30	352
Астраханская область	168	11	2	155	11	144
Волгоградская область	475	32	6	437	29	408
Ростовская область	463	43	12	408	18	390

Следует отметить, что территориальная организация местного самоуправления области является довольно устойчивой, и количественный состав муниципальных образований субъекта существенно не меняется. В 2015–2016 годы их число оставалось неизменным. При этом в соседней Астраханской области в 2016 году общее число муниципальных образований уменьшилось со 176 до 168.

Вместе с тем следует отметить, что и Волгоградская область не осталась в стороне от одной из основных тенденций реформирования местного самоуправления — объединения муниципальных образований. В практике территориального устройства местной власти региона оно было реализовано в формах, обе из которых предусмотрены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ.

Объединение муниципальных образований субъекта проходило в форме объединения поселений с городским округом. Так, в Волгоградской области четырнадцать сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района, объединились с городским округом город Михайловка<sup>1</sup>.

После этого объединением Министерством по делам территориальных образований Волгоградской области (в настоящее время — комитет) и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Волгоградской области» были собраны предложения городских округов и муниципальных районов Волгоградской области по проведению оптимизации территориальной организации местного самоуправления. Из 32 муниципальных районов 19 отметили нецелесообразность изменения сложившейся территориальной структуры муниципальных образований; предложения о возможном изменении территориальной организации местного самоуправления в границах района сделали 13, и в большинстве своем они касаются как раз укрупнения сельских поселений и сокращения их числа (11 муниципальных районов). Городищенский муниципальный район предложил в рамках оптимизации территориальной организации местного самоуправления осуществить изменение границ Краснопахаревского, Царицынского и Россошин-

---

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

ского поселений. Даниловский муниципальный район, в составе которого образовано 12 муниципальных образований: 1 городское и 11 сельских поселений, предложил образовать на территории района одно муниципальное образование — муниципальный район. В сельских и городских поселениях района предлагалось образовать территориальные органы власти администрации муниципального района, то есть вернуться к схеме территориальной организации местного самоуправления, которая действовала в области до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, и которая в настоящее время им не предусмотрена.

Реализованы сделанные предложения были только в одном муниципальном районе — Николаевском. В июне 2013 года Комсомольское сельское поселение и Ленинское сельское поселение, входящие в состав Николаевского муниципального района Волгоградской области, были объединены во вновь образованное муниципальное образование — Ленинское сельское поселение<sup>1</sup>. При этом границы вновь образованного муниципального образования совпадают с границами объединившихся сельских поселений, за исключением границы их совместного примыкания.

Что касается городских округов Волгоградской области, то свои предложения по проведению оптимизации территориальной организации местного самоуправления предоставили только три из шести.

Один из них — городской округ Волжский, согласно Закону Волгоградской области №106-ОД от 10.10.2012 «О внесении изменения в статью 1 Закона Волгоградской области от 25 марта 2005 года №1032-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Волжского Волгоградской области»<sup>2</sup>, состоит из одного населенного пункта — город Волжский, и иные территориальные образования в его составе отсутствуют.

<sup>1</sup> Закон Волгоградской области от 07 мая 2013 года №43-ОД «Об объединении Комсомольского сельского поселения и Ленинского сельского поселения, входящих в состав Николаевского муниципального района, о внесении изменений в Закон Волгоградской области от 14 февраля 2005 г. №1005-ОД «Об установлении границ и наделении статусом Николаевского района и муниципальных образований в его составе» и Закон Волгоградской области от 18 ноября 2005 г. №1120-ОД «Об установлении наименований органов местного самоуправления в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2013. №89 (22 мая).

<sup>2</sup> Волгоградская правда. 2012. №193 (17 октября).

Второй — городской округ Камышин, отметил, что считает изменение территориальной организации крупного города с развитой инфраструктурой экономически неоправданным.

Третий — городской округ Фролово, сделал предложение о присоединении к городскому округу Фроловского муниципального района. В качестве цели присоединения было обозначено создание нового крупного муниципального образования с эффективной структурой административного управления и сильной экономикой, основанной на реализации конкурентных преимуществ объединенных территорий: наличие промышленного производства, развитой инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры на территории городского округа г. Фролово и наличие свободных земель и залежей полезных ископаемых на территории Фроловского муниципального района (нефть, природный газ, строительный песок, глина, мел, 5 месторождений известняка, большие подземные запасы пресной воды высокого качества). То есть это предложение фактически касалось повторения «михайловского сценария» на территории Фроловского муниципального района и городского округа Фролово. Согласно положениям Закона Волгоградской области от 7 октября 1997 года №139-ОД «Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области» Фролово, как и Михайловка, является городом областного значения. Данное предложение городского округа не было реализовано. Следует отметить, что Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. №1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»<sup>1</sup> город Михайловка Волгоградской области и город Фролово Волгоградской области были отнесены к монопрофильным муниципальным образованиям Российской Федерации (моногородам), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (категория 2).

Обе формы объединения муниципальных образований, реализованные в Волгоградской области, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, привели, в конечном итоге, к сокращению количества сельских поселений. При этом в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. №31. Ст. 4448.

отмечается, что именно сельские территории Российской Федерации являются важнейшим ресурсом страны, а одним из основных факторов их устойчивого развития, как показывает мировой опыт, является наличие эффективного института местного самоуправления.<sup>1</sup> Поэтому, несмотря на то, что процесс «укрупнения» муниципальных образований в целом по России имеет определенную динамику, в области достаточно взвешенно относятся к этому процессу. В субъекте разработана Концепция подходов к изменению территориальной организации местного самоуправления на территории Волгоградской области на 2013–2017 гг.<sup>2</sup> В ней отмечается, что разработка методов «координации» территориального развития и «нарезки» муниципальных образований требует отдельной длительной проработки, прикладных научных исследований и широкого обсуждения.

Что касается агломерационных процессов на территории субъекта, то в Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области в качестве зоны опережающего развития (точки роста) на территории области определена Волгоградская агломерация. Формирование эффективной городской агломерации вокруг Волгограда и модернизация города (приведение его инфраструктуры под стандарты европейских городов) является важнейшей предпосылкой успешного социально-экономического развития. В перспективе Волгоградская агломерация должна использовать выгоды своего географического положения на транспортных путях между северной и южной частями страны, а также между Украиной и Казахстаном. В состав Волгоградской агломерации входят следующие городские округа и городские поселения: Волгоград, Волжский, Краснослободск, Городище, Светлый Яр, Средняя Ахтуба. В перспективе в состав агломерации войдут Дубовка и Ленинск. В плане реализации генерального плана Волгограда на 2008–2025 годы Волгоградская агломерация именуется также как «Градостроительная система «Большой Волгоград»<sup>3</sup>.

При этом ее развитие требует создания совместной транспортной и инженерной инфраструктуры, разработки целевой политики, форми-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №6. Ст. 1014.

<sup>2</sup> URL: [http://uprt-old.volganet.ru/downloads/Kontzeptziya\\_optimizatzii\\_MSU\\_v\\_oblasti.docx](http://uprt-old.volganet.ru/downloads/Kontzeptziya_optimizatzii_MSU_v_oblasti.docx) (дата обращения 10.09.2015)

<sup>3</sup> Постановление главы Волгограда от 11.02.2009 №263 «Об утверждении плана реализации Генерального плана Волгограда на период до 2025 года» // Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград. 2009. №16 (14 февраля); №34 (2 апреля).

рующей единую культурную, промышленную, рекреационную и образовательную среду. С развитием агломерации городской образ жизни должен определяться не столько промышленно-технологическими требованиями, сколько требованиями современной и дружественной к человеку среды жизни, развитием инфраструктуры и пространственной организации городов. В Волгоградской области городское население насчитывает 75 процентов, что незначительно выше, чем в целом по стране. Скорее всего, в долгосрочной перспективе доля городского населения будет увеличиваться. При этом такое увеличение будет происходить не за счет роста числа городских жителей, а за счет сокращения сельского населения. Создание Волгоградской агломерации в долгосрочной перспективе может способствовать процессу субурбанизации, оттоку населения из города в пригороды.

Местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, должно обеспечивать участие граждан в управлении общими делами, выступая в качестве формы их самоорганизации. Вместе с тем готовность жителей области к активному участию в решении вопросов местного значения остается невысокой. Местное самоуправление в регионе пока так и не обрело в полной мере своего потенциально главного субъекта — сообщество граждан, проживающих на конкретной территории. И этот фактор также выступает значимой институциональной проблемой развития местного самоуправления на территории субъекта.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, характеризующий местное самоуправление, особо подчеркивает, что оно обеспечивает решение населением вопросов местного значения не только через органы местного самоуправления, но и непосредственно. Основные формы непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, определены в главе 5 данного акта. Их перечень является открытым, в статье 33 предусматривается право граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных, не названных законодателем, формах.

Формами непосредственного осуществления местного самоуправления населением выступают местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муници-

пального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан.

Наиболее распространенной формой в Волгоградской области являются муниципальные выборы. Порядок их проведения в субъекте, в том числе, регламентирует Закон Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. №1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области»<sup>1</sup>. На 2016 год на территории Волгоградской области запланированы следующие муниципальные выборы (*Табл. 21*).

Местный референдум, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан в 2015–2016 годах на территории субъекта не проводились. Порядок проведения местного референдума урегулирован Законом Волгоградской области от 16 ноября 1998 г. №222-ОД «О местном референдуме в Волгоградской области»<sup>2</sup>. Им же установлен порядок проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Его нормы применяются в этом случае с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ для реализации данных форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; опрос граждан; собрание граждан; конференция граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

Как представляется, муниципальные образования в настоящее время должны уделять особое внимание их реализации. Значительное число норм, определяющих процедуры участия граждан в осуществлении местного самоуправления, содержится в муниципальных правовых актах (уставах муниципальных образований, нормативных актах

<sup>1</sup> Волгоградская правда. 2006. №233 (14 декабря).

<sup>2</sup> Волгоградская правда. 1999. №36 (2 марта); №41 (10 марта); №45 (16 марта); №50 (23 марта).



Таблица 21

**Муниципальные выборы на территории Волгоградской области,  
запланированные на 2016 год<sup>1</sup>**

№	Наименование муниципального образования	Вид выборов	Дата голосования	Избирательная система	Количество мандатов
1	Алексеевский муниципальный район	Выборы не запланированы			
2	Быковский муниципальный район	Выборы не запланированы			
3	Городищенский муниципальный район	Повторные выборы депутатов Городищенской городской Думы по Разгуляевскому многомандатному избирательному округу №4	18.09.2016	мажоритарная	3
		Выборы главы Новонадеждинского сельского поселения			1
4	Даниловский муниципальный район	Выборы главы Атамановского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы Миусовского сельского поселения			1
5	Дубовский муниципальный район	Выборы не запланированы			
6	Еланский муниципальный район	Выборы не запланированы			
7	Жирновский муниципальный район	Выборы не запланированы			
8	Иловлинский муниципальный район	Выборы не запланированы			
9	Калачевский муниципальный район	Выборы не запланированы			
10	Камышинский муниципальный район	Выборы главы Усть-Грязнухинского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы городского поселения Петров Вал			1
		Досрочные выборы депутатов городского Совета поселения Петров Вал			15
11	Киквидзенский муниципальный район	Дополнительные выборы депутатов Совета депутатов Мачешанского сельского поселения по многомандатному избирательному округу №9	18.09.2016	мажоритарная	4
12	Клетский муниципальный район	Выборы Совета депутатов Захаровского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	10

<sup>1</sup> По данным Избирательной комиссии Волгоградской области

№	Наименование муниципального образования	Вид выборов	Дата голосования	Избирательная система	Количество мандатов
13	Котельниковский муниципальный район	Выборы депутатов Совета народных депутатов Котельниковского городского поселения Котельниковского муниципального района	18.09.2016	мажоритарная	15
14	Котовский муниципальный район	Выборы главы Бурлукского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Выборы главы Попковского сельского поселения			1
15	Кумылженский муниципальный район	Выборы главы Белогорского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Выборы главы Суляевского сельского поселения			1
		Выборы главы Кумылженского сельского поселения			1
16	Ленинский муниципальный район	Выборы главы Заплавненского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы Бахтияровского сельского поселения			1
17	Нехаевский муниципальный район	Выборы главы Солонского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы Кругловского сельского поселения			1
18	Николаевский муниципальный район	Выборы не запланированы			
19	Новоаннинский муниципальный район	Выборы не запланированы			
20	Новониколаевский муниципальный район	Выборы не запланированы			
21	Октябрьский муниципальный район	Выборы не запланированы			
22	Ольховский муниципальный район	Выборы главы Гусевского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
23	Палласовский муниципальный район	Выборы не запланированы			
24	Руднянский муниципальный район	Выборы главы Матышевского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Досрочные выборы главы Лопуховского сельского поселения			1
		Дополнительные выборы депутатов Совета Лемешкинского сельского поселения по многомандатному избирательному округу №10			4

№	Наименование муниципального образования	Вид выборов	Дата голосования	Избирательная система	Количество мандатов
25	Светлоярский муниципальный район	Выборы главы Червлёновского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
26	Серафимовичский муниципальный район	Выборы не запланированы			
27	Среднеахтубинский муниципальный район	Досрочные выборы главы Ахтубинского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
		Выборы главы Рахинского сельского поселения			1
		Выборы главы Клетского сельского поселения			1
28	Старополтавский муниципальный район	Выборы главы Салтовского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
29	Суровикинский муниципальный район	Выборы не запланированы			
30	Урюпинский муниципальный район	Выборы не запланированы			
31	Фроловский муниципальный район	Выборы главы Краснолиповского сельского поселения	18.09.2016	мажоритарная	1
32	Чернышковский муниципальный район	Дополнительные выборы депутатов Совета депутатов Чернышковского городского поселения по Чернышковским многомандатным округам №1 и №2	18.09.2016	мажоритарная	5
33	городской округ — город Волжский	Выборы не запланированы			
34	городской округ — город Камышин	Выборы не запланированы			
35	городской округ — город Михайловка	Выборы не запланированы			
36	городской округ — город Урюпинск	Выборы не запланированы			
37	городской округ — город Фролово	Выборы не запланированы			
38	городской округ — город-герой Волгоград	Дополнительные выборы депутата Волгоградской городской Думы по одномандатному избирательному округу №17	18.09.2016	смешанная	1

представительных органов местного самоуправления). Но при этом в уставах муниципальных образований Волгоградской области, как правило, дублируются нормы Федерального закона №131-ФЗ. Хотя и особо оговаривается, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоре-

чащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Волгоградской области и конкретному уставу. Применение указанных форм весьма важно для работы механизма эффективной обратной связи между населением и органами власти крупных муниципальных образований. Особую роль данные формы должны играть в современных условиях сокращения выборности органов местного самоуправления.

В Волгоградской области в 2016 году принят Закон Волгоградской области от 14 марта 2016 г. №8-ОД «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Волгоградской области». Вместе с тем данный акт не отражает факт развития информационных технологий, так как в нем отмечается, что в методике проведения опроса граждан определяется способ опроса граждан, который может осуществляться в пункте(ах) проведения опроса граждан или по месту жительства граждан посредством подворного (поквартирного) обхода. При этом федеральный законодатель оставляет выбор форм и методов проведения опроса на усмотрение субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Для субъектов Российской Федерации, обладающих значительной по площади территорией, высокой плотностью населения и достаточно большим числом расположенных в их границах муниципальных образований это видится принципиально важным. Проведение опроса граждан с применением электронных технологий позволит, при грамотной его организации, выявить мнение наибольшего числа жителей муниципалитета, особенно, если опрос проводится на всей его территории, а не на какой-либо локальной ее части. Хотя развитие данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления требует решения ряда задач, например предотвращения использования формы «обратной связи» для рассылок спама и иной нецелевой информации. Одним из возможных подходов к ее решению может служить технология фиксации IP-адреса отправителя сообщения (с его уведомлением на экране формы обращения) и установление механизмов защиты от спама. Кроме того, у жителей муниципалитета должен быть не просто доступ к цифровым технологиям, например, наличие компьютера, доступа к Интернету и т. д., хотя для небольших и удаленных поселений и это важно. Должна сформироваться «практика» применения информационных и коммуникационных технологий, соответствующий стиль поведения.

Следует отметить, что муниципальные образования Волгоградской области практикуют проведение опросов граждан в электронном виде (например, на официальном сайте администрации Волгограда (<http://www.volgadmin.ru/ru/>)) функционирует раздел «Опросы граждан»).

Внедрение информационных технологий оказывает влияние на эффективность реализации и иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. В частности, это касается публичных слушаний. В соответствии с положениями п. 3 ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, такие акты, как проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки, должны в обязательном порядке выноситься на публичные слушания. Порядок организации и проведения публичных слушаний, который определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами его представительного органа, должен предусматривать, в том числе, и заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта. И здесь значительную помощь может оказать автоматизированная информационная система обеспечения градостроительной деятельности, ведущаяся в муниципальном образовании, как источник актуальной информации для участников публичных слушаний. Кроме того, данная система позволит «автоматизировать» сам процесс подготовки документов по проведению публичных слушаний в области градостроительства на территории муниципального образования.

Администрацией Волгоградской области с 2011 года в рамках реализации ведомственной целевой программы «Развитие архитектуры и градостроительства на территории Волгоградской области» проводятся мероприятия по созданию региональной информацион-

ной системы обеспечения территориального планирования и развития Волгоградской области. В их числе было предусмотрено создание единой системы с распределением прав доступа, позволяющей органам местного самоуправления обеспечить автоматизацию ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) в соответствии с требованиями действующего законодательства. Данное решение при создании информационной системы позволило выработать единство при ведении автоматизированных ИСОГД муниципальных образований на всей территории области, за исключением городских округов город Волжский и город Волгоград, имеющих собственные информационные системы. После реализации пилотного проекта в Ленинском муниципальном районе и городском округе город Камышин Волгоградской области в 2012 году всем муниципальным образованиям области предоставлен доступ, было проведено обучение работы с системой. В Волгограде порядок ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории городского округа был утвержден Постановлением Администрации Волгограда от 15 мая 2012 г. №1349. В нем закреплено, что ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории городского округа город-герой Волгоград (ИСОГД) осуществляют комитет по градостроительству и архитектуре Волгограда и муниципальное казенное учреждение «Городской информационный центр». При этом сами работы по созданию ИСОГД в Волгограде начались еще весной 2007 г. на основании муниципального контракта, заключенного между Комитетом по градостроительству и архитектуре Волгограда и МУ «Городской информационный центр». Контрактом была поставлена задача разработки и внедрения ИСОГД до конца 2007 г. и определен перечень мероприятий по ее реализации.

Достаточно активной формой гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в Волгоградской области является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Среди различных форм самоорганизации населения ТОС является самой массовой. По состоянию на 1 января 2016 года в области создано 1993 организации ТОС (хотя на 01.01.2015 в области было 1995 организаций ТОС, уменьшение их количества произошло за счет укрупнения, слияния в процессе регистрации в качестве юридического лица). Наблюдается

значительный рост организаций ТОС, зарегистрированных в качестве юридического лица — 1288 (в 2015 году — 1251).

Органы ТОС созданы в подавляющем большинстве муниципальных образований области. В границах ТОС проживают около 1200 тысяч человек, что составляет 47% от всего населения Волгоградской области. Муниципальные образования области осуществляют поддержке ТОС: программы поддержки ТОС приняты на уровне 30 муниципальных районов, 6 городских округов, 13 городских поселений и 109 сельских поселений. Лидеры ТОС, члены советов ТОС — это люди энергичные, активные, ответственные. Всесторонне зная проблемы и чаяния своих земляков, решая важнейшие для населения вопросы жизнедеятельности, патриотического воспитания, обустройства территории проживания, социальной поддержки населения, ежедневно принимая ответственные решения, многие председатели ТОС стали авторитетными лидерами в своих поселениях. Доверие граждан проявляется в том, что они нередко избираются депутатами представительных органов муниципальных образований Волгоградской области, входят в состав участковых и территориальных избирательных комиссий, общественных советов, что дает им возможность осуществлять контрольно-надзорные функции в отношении органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Во всех муниципальных образованиях Волгоградской области сформированы и действуют органы местного самоуправления. И здесь необходимо отметить еще одну тенденцию в развитии местного самоуправления — кардинальное усиление участия субъекта в определении правил их формирования. В течение достаточно длительного периода вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления (в частности, порядок их формирования) определялись уставом муниципального образования только в соответствии с требованиями федерального законодательства. Но в мае 2014 года в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ внесли изменения, расширившие полномочия субъектов Российской Федерации в части правового регулирования вопросов организации местного самоуправления на своей территории.

---

<sup>1</sup> Ассоциация муниципальных образований Волгоградской области. Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Волгоградской области в 2015 году»

Поэтому единый порядок формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области установлен Законом Волгоградской области от 29 мая 2014 г. №70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области» (Табл. 22).

Следует отметить, что в ранее действующей редакции Закон Волгоградской области от 29 мая 2014 г. №70-ОД устанавливал процедуру избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, как единственно возможную для всех муниципальных районов (32), городских округов (6), а также тех городских поселений, в которых создана и функционирует местная администрация (их в области 28 из 29). Но с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 01.12.2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», областной закон был в декабре 2015 года скорректирован.

Конституционный Суд Российской Федерации установил, что на первичном (базовом) территориальном уровне осуществления местного самоуправления недопустимо, по общему правилу, введение законом альтернативного 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 образованиями 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



**Порядок формирования органов местного самоуправления  
в Волгоградской области (по типам муниципальных образований)**

Тип муниципального образования	Представительный орган муниципального образования	Глава муниципального образования
Сельские поселения (408)	состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (в соответствии с положениями ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ)	избирается на муниципальных выборах либо представительным органом сельского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса
Городские поселения	состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (в соответствии с положениями ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ)	избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию
	Городские поселения, являющиеся административным центром муниципального района, в которых исполнение полномочий администрации городского поселения на основании уставов муниципального района и городского поселения осуществляет администрация муниципального района	избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса
	Иные городские поселения	избирается на муниципальных выборах либо представительным органом городского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса

Тип муниципального образования	Представительный орган муниципального образования	Глава муниципального образования
<b>Муниципальные районы</b>	формируется из депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, избираемых представительными органами указанных поселений из своего состава, и глав поселений, входящих в состав муниципального района, избранных на муниципальных выборах либо представительным органом указанного поселения из своего состава. Поскольку в положениях Закона Волгоградской области от 29 мая 2014 г. №70-ОД ничего не говорится о том, влияет ли на норму представительства депутатов от поселений в представительном органе муниципального района численность населения поселения, то данная норма является равной. Представительные органы всех поселений области избирают в представительный орган муниципального района области одинаковое число депутатов.	избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса
<b>Городские округа</b>	состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (в соответствии с положениями ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ)	избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса

отметил, что некоторые городские поселения — безотносительно к тому, имеет ли место наделение органов местного самоуправления этих поселений отдельными государственными полномочиями, — по существу, приближаются к городским округам с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации. Преобразованию их в городской округ могут объективно препятствовать направленные на учет интересов населения требования Федерального закона 131-ФЗ. Применительно к такого рода

городским поселениям порядок избрания главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления определяются аналогично городскому округу. Но вот критерии отнесения городских поселений к этой категории должны быть установлены законодательно.

Волгоградская область оперативно привела законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в Постановлении от 01.12.2015 №30-П. В качестве нормативно закрепленных критериев определения тех городских поселений, в отношении которых допустимо применение в качестве безальтернативного одного из предусмотренных частью 2 статьи 36 Федерального закона 131-ФЗ вариантов избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, выбраны такие, как обладание статусом административного центра муниципального района, наличие на территории городского поселения суда и (или) территориальных органов (подразделений) федеральных органов исполнительной власти, а также исполнение полномочий администрации городского поселения администрацией муниципального района.

Главы тех городских поселений, которые являются административным центром муниципального района, и на территории которых располагаются суд и (или) территориальные органы (подразделения) федеральных органов, избираются представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местную администрацию.

Главы городских поселений, которые являются административным центром муниципального района, и исполнение полномочий администрации в которых осуществляет администрация муниципального района, избираются представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняют полномочия его председателя с правом решающего голоса.

Порядок избрания глав иных городских поселений определяется в уставе данных поселений, поскольку, согласно областному закону, глава в них может избираться как на муниципальных выборах, так и представительным органом городского поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Из 32 муниципальных районов области городские поселения являются административными центрами в 22.

В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района. В Волгоградской области городские округа Камышин, Урюпинск и Фролово являются административными центрами одноименных районов. Это во многом объясняется тем, что в результате муниципальной реформы 2003 года территории ряда городских округов Волгоградской области были сформированы в границах прежних муниципальных образований — районов. При этом в системе административно-территориального устройства области данные территориальные единицы также являются городами областного значения. Следует отметить, что ни в Урюпинском, ни во Фроловском муниципальных районах нет городских поселений.

Общее количество городских поселений в Волгоградской области 29. Только в одном из них — Светлоярском, исполнение полномочий администрации городского поселения осуществляет администрация Светлоярского муниципального района. Следовательно, глава данного городского поселения избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса. Других вариантов для данного типа городских поселений областным законодательством не предусмотрено. Практика «возложения» полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района, центром которого данное поселение является, не получила в субъекте широкого распространения. Вместе с тем в уже упомянутых предложениях городских округов и муниципальных районов Волгоградской области по проведению оптимизации территориальной организации местного самоуправления, 4 муниципальных района: Котовский, Нехаевский, Алексеевский и Иловлинский, отметили целесообразность передачи исполнения полномочий администрации поселения администрации муниципального района, центром которого данное поселение является. В двух из них (Котовском и Иловлинском), административными центрами являются городские поселения. Но с 2012 года эти предложения районов реализованы на их территории не были.

Во всех городских поселениях — центрах муниципальных районов, расположены районные суды общей юрисдикции, а также функционируют территориальные органы (подразделения) федеральных органов исполнительной власти (например, Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства). При этом в одном из тех 7-ми городских поселений, которые не имеют статуса административного центра района, — городе Краснослободске (Среднеахтубинский муниципальный район Волгоградской области), расположен Краснослободский районный суд Волгоградской области, в юрисдикцию которого входит г. Краснослободск, Фрунзенский сельсовет, Клетский сельсовет и п. Рыбачий. Но, поскольку оно не является административным центром Среднеахтубинского муниципального района, у него была возможность предусмотреть для наделения полномочиями главы муниципального образования прямые выборы. Тем не менее, согласно действующей редакции устава городского поселения г. Краснослободск Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области<sup>1</sup>, глава данного муниципального образования избирается его представительным органом (Думой городского поселения) из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом городского поселения, а другая половина — главой Среднеахтубинского муниципального района (статья 21).

Оставшиеся 6 городских поселений также вправе предусмотреть для наделения полномочиями главы муниципального образования прямые выборы. Например, такой порядок избрания установлен для главы городского поселения Петров Вал (Камышинский муниципальный район). При этом досрочные выборы главы городского поселения Петров Вал пройдут 18 сентября 2016 года, в единый день голосования. А вот главы таких городских поселений, как Красноярское и Линевское (оба — Жирновский муниципальный район), избираются представительными органами городских поселений из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

<sup>1</sup> Устав городского поселения г. Краснослободск Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской области (принят решением Думы городского поселения г. Краснослободск Среднеахтубинского муниципального района Волгоградской обл. от 26.12.2005 №6/10) (ред. от 25.02.2016)

Ранее действующая редакция Закона Волгоградской области от 29 мая 2014 г. №70-ОД устанавливала, что главы всех сельских поселений Волгоградской области избираются на муниципальных выборах. Но в настоящее время и для данного типа муниципальных образований нормативно предусмотрена возможность закрепить в уставе процедуру избрания главы сельского поселения его представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Второй вариант — это избрание главы на муниципальных выборах. 18 сентября 2016 года на территории Волгоградской области пройдут прямые выборы глав 22 сельских поселений.

Характеризуя организационную основу местного самоуправления, хотелось бы особо обратить внимание на такое значимое изменение в ее правовой регламентации, как введение нового для России способа избрания главы муниципального образования — представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Норма об этом была закреплена Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В момент введения возможности избирать главу муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных данному органу конкурсной комиссией по результатам конкурса, федеральный законодатель не установил никаких критериев такого, предшествующего избранию, конкурсного отбора. В Федеральном законе №131-ФЗ первоначально было определено лишь то, что порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования (ч. 2.1 ст. 36). А вот о требованиях к кандидатам на участие в нем данный акт не говорил ничего, хотя нельзя сказать, что их на федеральном уровне не было вообще. В частности, определенные требования к выборным должностным лицам установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (они касаются определенных ограничений и запретов как для главы муниципаль-

ного образования, так и для лиц, претендующих на замещение этой выборной должности).

В июле 2016 года такие требования все же были закреплены и в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. Его действующая редакция предусматривает, что кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет установленных избирательным законодательством ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. При этом дополнительно условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения. А субъект Российской Федерации также законодательно может определить учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Кроме того, появилась норма о том, что представителю органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов.

Поскольку эти критерии появились более, чем через год после введения конкурсного отбора глав муниципальных образований, муниципальные образования области определяли их самостоятельно. Определенное участие в этом процессе принимал и субъект. В Волгоградской области был разработан модельный правовой акт — решение представительного органа «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального района (городского округа, городского поселения) Волгоградской области»<sup>1</sup>. В нем закреплено, что целью конкурса яв-

---

<sup>1</sup> Официальный портал Губернатора и Администрации Волгоградской обл. [сайт]. URL: [http://old.volganet.ru/export/sites/volga/files/rmnpa/acts/downloads/Pologenie\\_o\\_konkurse\\_na\\_glavu\\_MO\\_redaktziya\\_na\\_21.08.2015.doc](http://old.volganet.ru/export/sites/volga/files/rmnpa/acts/downloads/Pologenie_o_konkurse_na_glavu_MO_redaktziya_na_21.08.2015.doc) (дата обращения. 28.02.2016).

ляется отбор на альтернативной основе наиболее подготовленных для избрания кандидатов. Этот отбор должен проводиться на основании профессиональной подготовки, стажа и опыта работы кандидатов, а также иных их качеств, выявленных при проведении конкурса. Конкретные же требования, предъявляемые к кандидатам, должны быть установлены уставом муниципального образования.

Муниципальные образования области и до закрепления возможности предусматривать требования к предпочтительным для главы муниципального образования профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, такие требования в своих правовых актах преимущественно определяли. Вместе с тем они в качестве критериев отбора кандидатов на должность главы муниципального образования закрепляли возраст и опыт работы. И если требования к опыту работы закреплялись, преимущественно, однотипно, то требования к возрасту, по достижении которого лицо вправе принимать участие в конкурсе на должность главы муниципального образования, в муниципальных образованиях разнятся (в Волгоградской области они варьируются от 18 (в Николаевском муниципальном районе) до 35 лет (в Кумылженском муниципальном районе).

При этом в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплено, что дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста могут устанавливаться конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на день голосования на выборах выборного должностного лица местного самоуправления (часть 8 статьи 4). Но избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, в понимании и Федерального закона №67-ФЗ, и Федерального закона №131-ФЗ муниципальными выборами не является. И нормативное определение выборного должностного лица местного самоуправления, данное в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (часть 1 статьи 2) шире, чем содержащееся в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (пп. 8 статьи 2).



Поэтому представляется целесообразным именно в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ установить положение о том, что условиями конкурса могут быть предусмотрены дополнительные требования к лицу, претендующему на замещение должности главы муниципального образования, связанные с достижением им определенного возраста. Также целесообразно введение нормы о том пределе, который не может превышать устанавливаемый муниципальным образованием минимальный возраст кандидата на день проведения конкурса.

Следует отметить, что установление требований к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения — это право, а не обязанность как субъекта (применительно к муниципальным районам и городским округам), так и самого муниципального образования. Представляется, что это не совсем верно. Конкурсный отбор предполагает оценку кандидатов, в том числе с профессиональной точки зрения, их потенциальных возможностей и способностей исполнять полномочия по данной должности. Поэтому представляется необходимым именно на федеральном уровне установить обязательные требования, которые в императивном порядке должны предъявляться к уровню профессиональной подготовки лиц, участвующих в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования. В числе этих требований возможно дополнительно установить требования к опыту работы, а не только к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей главы муниципального образования. Обязательность их введения будет являться гарантией именно конкурсного отбора, предоставит возможность оценить кандидатов с позиции их профессионализма, способности исполнять полномочия главы муниципального образования, и выявить наиболее подготовленных к их исполнению кандидатов.

В противном случае нивелируется сама идея введения именно конкурсного отбора наиболее подготовленного кандидата, и не вполне понятно, зачем в этом случае население муниципального образования отстраняют от участия в процессе формирования органов местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления в Волгоградской области составляют и контрольно-счетные органы муниципальных образований. В субъекте действует Закон Волгоградской области от 16 марта 2012 г. №26-ОД «О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Волгоградской области». На 1 января 2016 года в муниципальных образованиях Волгоградской области насчитывается 43 контрольно-счетных органа, фактически осуществляют деятельность 42 контрольно-счетных органа, в том числе в 6 городских округах, в 32 муниципальных районах, в 2 городских и в 2 сельских поселениях. По сравнению с 2014 годом численность контрольно-счетных органов уменьшилась — два контрольно-счетных органа ликвидированы (контрольно-счетная комиссия Дубовского (19.11.2015) и контрольно-счетная комиссия Светлоярского (23.12.2015) городских поселений), ещё один контрольный орган на момент подготовки доклада находится в стадии ликвидации — контрольно-счетная комиссия Руднянского городского поселения.

Все существующие органы внешнего муниципального финансового контроля Волгоградской области являются юридическими лицами. Общая фактическая численность сотрудников в 42 контрольно-счетных органах муниципальных образований Волгоградской области составляет 162 человека. В Еланском муниципальном районе контрольно-счетный орган работает в составе одного человека, в 13 районах — по 2 человека, в 15 — по 3 человека, в 3 районах — по 4 человека. Из 6 городских округов в Михайловке численность 3 человека, в Урюпинске — 2 человека, во Фролово — 1 человек, в городе Волгоград, городских округах город Волжский и город Камышин численность 37, 24 и 4 человека соответственно.

В соответствии с частью 11 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ, представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. В 2015 году представительные органы 433 поселений, входящих в состав муниципальных районов Волгоградской области, и не имеющих собственных контрольно-счет-

ных органов, заключили соглашения с представительными органами муниципальных районов о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Хотя внешние проверки отчета об исполнении бюджета за 2014 год проведены контрольно-счетными органами муниципальных районов во всех 433 поселениях, предусмотренных соглашениями, в отчете о работе Ассоциации контрольно-счетных органов Волгоградской области за 2015 год отмечается, что малая численность сотрудников контрольно-счетных органов в ряде муниципальных районов не позволяет исполнять в полном объеме возложенные Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» на муниципальные органы внешнего финансового контроля полномочия, и существенно влияет на качество проводимых контрольных мероприятий.

По данным отчета, за 2015 год в ходе контрольных мероприятий контрольно-счетными органами Волгоградской области выявлено нарушений на общую сумму — 7 442 073,8 тыс. руб., в том числе: — нецелевое использование бюджетных средств — 16 005,0 тыс. руб.; — неэффективное использование бюджетных средств — 1 025 727,1 тыс. руб.; — иные нарушения — 6 400 341,7 тыс. рублей. Принятые в 2015 году контрольно-счетными органами муниципальных образований области меры способствовали возмещению бюджетных средств в сумме — 13 415,4, тыс. руб., устранению финансовых нарушений на сумму 1 683 848,8 тыс. руб., предотвращено нарушений на сумму 49 678,3 тыс. рублей.

В течение 2015 года контрольно-счетными органами муниципальных образований Волгоградской области составлено 2 405 экспертных заключений, из них по проектам нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам бюджета — 1 243. Количество предложений, внесенных контрольными органами в подготовленных заключениях — 4 262, из которых 3 150 или 73,9% учтены органами местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов.

В целях выявления в проектах нормативно-правовых актов органов местного самоуправления коррупциогенных факторов, дефектов норм и правовых формул, которые могут способствовать проявлению

коррупции, контрольно-счетными органами муниципальных образований региона проведено в 2015 году 42 антикоррупционных экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Следует отметить увеличение почти вдвое в 2015 году объема антикоррупционной экспертной работы по сравнению с предыдущим годом (2014 — 24 экспертизы).

Рассматривая статус органов местного самоуправления, хотелось бы отметить, что особые требования предъявляются к руководителю финансового органа муниципального образования. В соответствии с частью 5 статьи 52 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ он назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Но на момент подготовки доклада такие требования утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. №608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации». Поэтому видится необходимым издание правового акта Правительства Российской Федерации об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на утверждение квалификационных требований, предъявляемых к руководителю финансового органа муниципального образования, а также правового акта уполномоченного федерального органа исполнительной власти об утверждении квалификационных требований, предъявляемых к руководителю финансового органа муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. В 2015–2016 годах в Волгоградской области не было случаев отзыва населением муниципального образования депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, случаев привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством, а также случаев удаления главы муниципального образования в отставку.

«Вызовом» всей системе публичной власти в стране является коррупция, и местное самоуправление также оказалось подверженным ее влиянию. В комплексе мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений на муниципальном уровне, значительную роль играет обязанность лиц, замещающих муниципальные должности, соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В соответствии с нормами Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ лица, замещающие муниципальные должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей (часть 4 статьи 12.1). Ранее такая обязанность возлагалась только на лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. №303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» слова «осуществляющие свои полномочия на постоянной основе» из части 4 статьи 12.1 исключили.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной же основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — 1 депутат. В настоящее время все депутаты, как лица, замещающие муниципальную должность, обязаны декларировать свои доходы, имущество и обязательства имущественного характера, а также пред-

ставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей. Неисполнение данной обязанности влечет досрочное прекращение полномочий указанных лиц.

Кроме того, согласно положениям Федерального закона от 3 декабря 2012 г. №230-ФЗ, лица, замещающие муниципальные должности обязаны ежегодно представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

В федеральном законодательстве закреплено, что порядок предоставления таких сведений должен быть установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации. Вместе с тем в письме Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 7 апреля 2016 г. «О порядке предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими муниципальные должности» отмечается, что законодательством предусмотрена возможность регулирования порядка предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальными нормативными правовыми актами. Но данные муниципальные правовые акты носят подзаконный характер и должны соответствовать нормативным правовым актам, стоящим выше в иерархии источников муниципального права и регулировать только те вопросы, которые ими не урегулированы. При этом Комитет отмечает о целесообразности руководствоваться положениями соответствующих указов Президента Российской Федерации при разработке этого порядка (например, Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. №460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изме-

нений в некоторые акты Президента Российской Федерации» и другими актами главы государства).

Поэтому в Волгоградской области представительные органы муниципальных образований стали принимать свои акты, регулирующие порядок представления указанных сведений (в их числе, например, решение Фроловской районной Думы Волгоградской области от 15 апреля 2016 г. №26/203 «Об утверждении Положений «О представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими муниципальные должности в органах местного самоуправления Фроловского муниципального района Волгоградской области», «О комиссии по принятию сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности в органах местного самоуправления Фроловского муниципального района»).

При этом следует отметить, что сразу после введения обязанности декларировать доходы для всех лиц, замещающих муниципальные должности, независимо от того, на постоянной или непостоянной основе они исполняют свои полномочия, от депутатов представительных органов муниципальных образований поступали запросы о сроках подачи деклараций. В настоящее время указанные сроки предусмотрены муниципальными нормативными правовыми актами. Как правило, в них установлено, что лицо, замещающее муниципальную должность, обязано ежегодно представлять указанные сведения не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, по форме справки, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. №460.

Что касается итогов прошедшей в 2015 году декларационной «кампании», следует отметить, что не все лица, замещающие муниципальные должности, исполнили обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Вместе с тем эти нарушения в Волгоградской области не носят массового характера. Так, Фроловской межрайонной прокуратурой Волгоградской области проведена проверка соблюдения представительными органами местного самоуправления требований законодательства о противодействии коррупции. В ходе проверки выявлены факты непредставления некоторыми депутатами Фроловской районной Думы, Совета депутатов Терновского, Пригородного, Лы-

чакского и Ветютневского сельских поселений сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2015 год. В целях устранения нарушений законодательства Фроловский межрайонный прокурор внес представления в адрес представительных органов местного самоуправления. По результатам их рассмотрения решениями представительных органов местного самоуправления досрочно прекращены полномочия пяти депутатов.

Для эффективного развития местного самоуправления большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектование штата сотрудников органов местного самоуправления), так и качественные (квалификация кадрового состава органов местного самоуправления). Образовательный уровень муниципальных служащих Волгоградской области достаточно высок: 84% (5860 человек) имеют высшее образование, 12% (802 человека) — среднее специальное образование, и только 5% (347 человек) не имеют профессионального образования. Уровень образования муниципальных служащих в муниципальных районах области выше, чем в городских округах, городских и сельских поселениях (52% из них имеют высшее образование). В городских округах и городских поселениях доля муниципальных служащих с высшим образованием составляет 43%, сельских поселений высшее образование имеют всего 12% муниципальных служащих<sup>1</sup>.

Что касается переподготовки и повышения профессиональной квалификации муниципальных кадров, следует отметить, что сами муниципальные образования не располагают достаточным финансированием для организации этого процесса, поэтому без регионального участия здесь не обойтись. В Волгоградской области регулярно проводятся мероприятия, связанные с обучением, повышением квалификации должностных лиц и муниципальных служащих муниципальных образований Волгоградской области. На них рассматривались такие вопросы, как проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; организация тепло, водоснабжения и водоотведения на территории сельских поселений; принятие мер по обеспечению порядка в сфере организации вывоза бытовых отхо-

<sup>1</sup> Ассоциация муниципальных образований Волгоградской области. Ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Волгоградской области в 2015 году»



дов; регулирование контрактной системы в сфере закупок для муниципальных заказчиков; правовой режим особо охраняемых природных территорий; навыки применения электронного картографического материала, находящегося в информационной системе «Инфраструктура пространственных данных Волгоградской области»; работа с паспортом социально-экономического развития муниципального образования и паспортом сельского поселения Волгоградской области и другие.

Следует отметить, что на количественные показатели кадрового состава органов местного самоуправления, влияют установленные в области нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и нормативов на оплату труда муниципальных служащих. Актуальность этой проблемы ежегодно подтверждается многочисленными обращениями, поступающими от муниципальных образований в Ассоциацию муниципальных образований Волгоградской области. В подготовленном ею докладе отмечено, что устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов местного самоуправления. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности в связи с требованиями законодательства, при уровне заработной платы, зачастую, ниже среднего в муниципалитете. В то же время сокращение статистической численности населения даже на пять человек от предельной границы, установленной постановлением Администрации Волгоградской области, приводит к сокращению норматива, к примеру, на 500 тысяч рублей. А это годовое содержание специалиста администрации поселения. Данная проблема в большей мере касается городских и сельских поселений области. В субъекте рассматриваются различные варианты ее разрешения, в том числе «перегруппировка» муниципальных образований исходя из численности населения для сокращения разрыва между группами нормативов.

Организационно-правовое обеспечение межмуниципального сотрудничества в Волгоградской области осуществляют Ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области», Совет руководителей представительных органов муниципальных образований Волгоградской области (сформирован при Волгоградской областной Думе как постоянно действующий совещательный и консульт-

тативный орган, образованный в целях обеспечения взаимодействия Волгоградской областной Думы с представительными органами муниципальных образований Волгоградской области и развития местного самоуправления в Волгоградской области), Ассоциация контрольно-счетных органов Волгоградской области (создана в целях повышения эффективности системы государственного и муниципального финансового контроля Волгоградской области, координации деятельности контрольно-счетных органов различных уровней и укрепления сотрудничества между ними).

Взаимодействие с муниципальными образованиями Волгоградской области осуществляет и Волгоградский филиал РАНХиГС. С 2016 года на официальном сайте филиала, в разделе «Форум Волгоградского филиала РАНХиГС. Местное самоуправление» представители органов местного самоуправления получили возможность задать интересующие их вопросы экспертам филиала<sup>1</sup>. Информация об этом была направлена в органы местного самоуправления субъекта. Следует отметить, с учетом пока еще небольшого срока «работы» данного раздела, что основная тематика поступивших вопросов касается экономической основы местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> <http://forum.vags.ru/index.php?PHPSESSID=11k9906p019gthqu1o74ba0c55&board=55.0>