

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Лаврентьев Александр Рудольфович, кандидат юридических наук, доцент, директор научно-образовательного центра Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС, председатель научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области

Степанов Дмитрий Владимирович, руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по вопросам государственной власти области и местного самоуправления

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

Преобразование муниципальных образований

По состоянию на 1 сентября 2017 года Нижегородская область занимает 4 место муниципальных образований по количеству муниципальных образований (381) в Приволжском федеральном округе, после Республик Татарстан, Башкортостан и Оренбургской области. Стоит отметить, что такое количество муниципальных образований было не всегда, а достигнуто путем совершенствования территориальной организации местного самоуправления на территории Нижегородской области.

Когда с 1 января 2009 года вступил в силу Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Нижегородской области насчитывалось 662 муниципальных образования, в том числе 4 городских округа, 48 муниципальных районов и 610 поселений: из них — 78 городских и 532 сельских. Тогда Нижегородская область занимала пятое место в стране по количеству муниципальных образований после республик Башкортостан, Татарстан, Дагестан и Алтайского края.

Сложившаяся территориальная организация местного самоуправления не соответствовала требованиям, установленным Федеральным законом № 131-ФЗ, к городским и сельским поселениям. Муниципальные районы (их насчитывалось 48) были различны по количеству входящих в их состав городских и сельских поселений более чем в 3 раза, а по количеству населенных пунктов более чем в 16 раз. Причем при такой организации не прослеживалось четкой зависимости от размера территории или численности населения. Из 531 сельских поселений 57% имели численность населения менее 1 тыс. человек и 35% менее 3000 человек. Из 79 городских поселений 10% также имели численность менее тысячи человек, 24% — менее 5000.

Большая часть территории Нижегородской области (32 муниципальных района из 48 районов) была отнесена к территориям с высокой плотностью населения. Муниципальных районов с низкой плотностью населения в области не было.

Значительное количество поселений вызывало множество проблем, основная из которых — не равные экономические условия для развития поселений в границах одного муниципального района. В социально-экономическом развитии муниципальные образования были не конкурентно способны, происходило «распыление» денежных средств между бюджетами поселений (38% поселений имели местные бюджеты до 2,5 млн руб., 37% — от 2,5 до 5 млн руб., то есть 75 % поселений располагали бюджетом менее 5 млн руб.). Помимо этого, в некоторых поселениях доля управленческих расходов доходила до 80% расходов бюджета в целом.

При таком количестве муниципальных образований отсутствовала и кадровая обеспеченность, что отражалось на качестве подготовки муниципальных актов и принятии соответствующих решений по вопросам местного значения (40 % принимаемых органами местного

самоуправления муниципальных правовых актов не соответствовали федеральному или региональному законодательству, в связи с чем возросло количество протестов органов прокуратуры).

Все эти факторы отражались на эффективности управления муниципальным образованием. Возникла объективная необходимость их укрупнения территории способом объединения поселений.

К началу 2009 года органами местного самоуправления городских и сельских поселений области были приняты решения о начале процесса преобразования поселений путем объединения.

В период с января по август 2009 года проводилось голосование по преобразованию муниципальных образований путем объединения в 47 муниципальных районах Нижегородской области. Населением данных районов приняты решения об объединении 346 поселений в 143. К процессу преобразования был вызван высокий интерес населения. В большинстве муниципальных районов уровень явки граждан на голосование составил от 60% до 90% и выше, уровень поддержки участниками референдумов решений об объединении поселений от 70 % и более 90 % голосов участников референдумов.

Таким образом, несмотря на масштабный процесс, учитывая оперативность и «слаженность» органов государственной власти области и органов местного самоуправления задача по преобразованию муниципальных образований в Нижегородской области была решена за один год.

В результате преобразований муниципальных образований, прошедших в 2009–2010 годах, в процессе объединения участвовало 355 муниципальных образований и общее количество муниципальных образований сократилось на 212 — с 662 до 450 единиц.

В целом процесс преобразования муниципальных образований путем объединения впоследствии решал задачу не только по повышению уровня управляемости территорией, но и укреплению экономической основы местного самоуправления. Объединение поселений позволило консолидировать экономический, и налоговый потенциал территорий.

Так, например, в связи с укрупнением расходы на содержание органов местного самоуправления сократились более чем на 74 млн рублей путем высвобождения средств за счет сокращения расходов на содержание зданий, занимаемых органами управления поселений, транспортных расходов. Сэкономленные средства были направлены

на решение вопросов местного значения, таких как строительство и ремонт дорог, благоустройство.

Укрупнение поселений путем их объединения позволило достигнуть относительного «выравнивания» территорий с точки зрения их бюджетной обеспеченности, повысить долю собственных доходов в общем объеме доходов вновь образуемого поселения. В связи с этим органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований стали более активно проводить работу по реализации местных программ социально-экономического развития и осуществления единой инвестиционной политики муниципального образования.

Таким образом, укрупнение муниципальных образований в 2009 году привело не только к оптимизации управления территорией, но и к укреплению экономической основы муниципального образования.

Не менее эффективным способом управления территорией муниципального образования в Нижегородской области является преобразование муниципальных районов в городские округа.

При преобразовании муниципального района в городской округ ставилась задача по повышению качества управления территорией и оптимизация управленческих процессов с целью повышения эффективности использования бюджетных средств, создания условий для перспективного развития всей территории вновь образованного поселения, консолидации материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, и наконец, повышение инвестиционного потенциала территории.

В Нижегородской области преобразование муниципального района в городской округ осуществлялось путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделение его статусом городского округа. Следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ до изменений федерального законодательства в первом полугодии 2017 года не предусматривал преобразование муниципального района в городской округ, но и не содержал какого-либо запрета проводить одновременного два вида преобразования: объединение муниципальных образований и изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа. Поэтому преобразование муниципального района в городской округ на территории Нижегородской области осуществлялось одновременно путем

объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в единое городское поселение (осуществлялось с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений) и наделения вновь образуемого в результате преобразования городского поселения статусом городского округа (осуществлялось с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, выявляемого путем голосования, проводимого в порядке, установленном федеральным законом и Законом области от 30 декабря 2005 года № 226-З «О местном референдуме в Нижегородской области»).

Вывод о том, что использование одновременно двух способов преобразования муниципальных образований не противоречит федеральному законодательству и является допустимым, был сделан Нижегородским областным судом⁸⁰ и Верховным Судом Российской Федерации⁸¹ по делу о признании недействующим Закона Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района».

Применяя данную форму преобразования, в период с 2010 по 2017 годы было преобразовано 10 муниципальных районов, первым из которых стал Борский муниципальный район (в 2010 году). Необходимо отметить, что несмотря на то, что до 2006 года в состав территории муниципального района входили муниципальные образования, сама территория Борского муниципального района была единой, без установления границ внутриобразованных на его территории муниципальных образований. За ним последовали Семеновский (2010 г.), Выксунский (2011 г.), Шахунский (2011 г.), Первомайский (2012 г.), Сокольский

⁸⁰ Решение Нижегородского областного суда от 05.03.2012 по делу № 3-25/2012 Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими Закона Нижегородской области от 01.11.2011 № 153-З «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» и постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 27.10.2011 № 266-V «О принятии Закона Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области»;

⁸¹ Определение Верховного Суда РФ от 06.06.2012 № 9-АПГ12-3 Об оставлении без изменения решения Нижегородского областного суда от 05.03.2012, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Нижегородской области от 01.11.2011 № 153-З «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» и постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 27.10.2011 № 266-V.

(2014 г.), Навашинский, Чкаловский, Кулебакский (2015 г.), Перевозский (2017 г.) муниципальные районы. В результате преобразования этих муниципальных районов в городские округа было объединено 74 муниципальных образований.

Инициатива преобразования территории муниципального района исходила от органов местного самоуправления.

Необходимо также отметить, что в 99 процентах случаев преобразования поселений абсолютное большинство населения высказывалось за преобразование в городской округ. Это доказывают итоги голосования (Табл. 1).

Таблица 1

**Сведения о преобразовании муниципальных районов
в городские округа⁸²**

№ п/п	Муниципальный район	Принят Закон о преобразовании	Приняли участие в голосовании	Проголосовали «за»
1.	Борский	2010	58,89 %	72,27 %
2.	Семеновский	2010	59,26 %	87,23 %
3.	Выксунский	2011	51,48 %	63,68 %
4.	Шахунский	2011	53,34 %	73,17 %
5.	Первомайский	2012	89,55 %	80,83 %
6.	Сокольский	2014	68,9 %	79,3 %
7.	Навашинский	2015	65,85 %	89,13 %
8.	Кулебакский	2015	60,83 %	87,55 %
9.	Чкаловский	2015	71,59 %	87,62 %

Проводимая Законодательным Собранием Нижегородской области оценка преобразования муниципальных районов в городские округа спустя пару лет после преобразования позволяет сделать вывод о том, что данный способ совершенствования территориальной организации местного самоуправления в Нижегородской области не ухудшил социально-экономическое развитие территории. По результатам оценки социально-экономического развития территорий муниципальных

⁸² При преобразовании Перевозского района голосование по правилам местного референдума не проводилось, учитывая положения Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

образований Нижегородской области⁸³ 2 городских округа с момента преобразования по-прежнему имеют уровень развития выше среднего (Бор, Выкса), средний уровень развития с момента преобразования отмечается на территории городских округов Семеновский, Навашинский, города Чкаловска, а на территории городского округа Сокольский ситуация по итогам 2016 года улучшилась от уровня среднего к выше среднему.

При преобразовании муниципального района в городской округ можно выделить следующие показатели, характеризующие повышение эффективности управления территории органами местного самоуправления:

— отпала необходимость в формальной передаче полномочий от поселений в муниципальный район, оформлении соответствующих соглашений с передачей соответствующих ресурсов для их осуществления;

— произошла унификация муниципальных нормативных правовых актов, принятые по вопросам местного значения (муниципальные правовые акты в поселениях в большинстве случаев дублировали друг друга, решения о бюджетных процессах и бюджетах в большей степени носили формальный характер);

— в целях сохранения и доступности оказываемых муниципальных услуг населению в административных центрах преобразованных поселений были сохранены территориальные органы местного самоуправления — «представительства» либо учреждения многофункциональных центров;

— произошла оптимизация численности муниципальных служащих в органах местного самоуправления, сократилось количество депутатов, глав местного самоуправления и глав администраций поселений.

Преобразование муниципального района в городской округ не повлияло на социальное обеспечение граждан. При объединении сельских муниципальных образований — сельсоветов границы населенных пунктов не изменились. Поскольку под сельской местностью

⁸³ Оценка социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области проводится с соответствии с Методикой оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 01.03.2006 № 60.

понимаются сельские населенные пункты, а не сельские поселения, то все существующие меры социальной поддержки (льготы по налогообложению, тарифам на услуги жилищно-коммунального хозяйства, надбавки работникам социальной сферы) отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности, сохранены.

Эффективность управления территорией муниципального образования зависит также от лиц, стоящих во главе муниципального образования и от *структуры органов местного самоуправления*, сформированной на территории муниципального образования.

С момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ в Нижегородской области применялись разные способы формирования органов местного самоуправления, шел поиск оптимальной системы управления муниципальными образованиями.

Например, до 2008 года представительные органы всех видов муниципальных образований в Нижегородской области были сформированы на муниципальных выборах на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Форма образования представительных органов муниципальных районов из делегатов поселений, входящих в их состав, предусмотренная статьей 35 Федерального закона № 131-ФЗ, не применялась.

Глава муниципального образования в 70% случаев избирался населением и в 30% случаев депутатами представительного органа из своего состава. В структуре органов местного самоуправления глава муниципального образования избирался из состава депутатов, замещающая должность председателя представительного органа муниципального образования. Глава местной администрации в данном случае назначался по контракту в городах районного значения (75%), менее в городских округах и рабочих поселках (25% и 24%) и в меньшей степени в муниципальных районах (13%).

Глава муниципального образования избирался населением и одновременно замещал должность председателя представительного органа. Глава местной администрации также назначается по контракту. В рабочих поселках (16%), в остальных типах муниципальных образований такая форма практически не применяется.

Наиболее используемая формой считалась, когда глава муниципального образования избирался населением и возглавлял местную администрацию. Председатель представительного органа муници-

пального образования избирается из состава депутатов. Такая форма, получила распространение во всех типах муниципальных образований. Наиболее характерна такая для районов (85 %), городских округов (75 %) и рабочих поселках (60 %), менее применима была в городах районного значения (21 %).

Особенность структуры органов местного самоуправления была установлена для сельских поселений. Так, в 314 (или 60 %) муниципальных образованиях — сельских поселениях, учреждены должностные лица, замещающие одновременно три должности (глава муниципального образования, председатель представительного органа и глава администрации).

Спустя некоторое время на смену вариативности пришел единый образный способ формирования органов местного самоуправления на территории Нижегородской области повсеместно главы муниципальных образований стали избираться из состава представительного органа, возглавлять местную администрацию стали главы администрации.

Таким образом, на территории Нижегородской области *унифицирована* «двуглавая» система управления муниципальным образованием.

Кроме того, с 2010 года был введен способ формирования представительного органа муниципального района путем делегирования. Основными преимуществами данного способа формирования можно считать увеличение степени самостоятельности поселений, улучшение взаимоотношений между районной и поселковой властями, появление возможности решения кадровых проблем, повышение профессионализма работников органов местного самоуправления, снижение конфликтных ситуаций между районной и поселенческой властью.

В 2014 году, когда в реализацию федерального законодательства субъектам Российской Федерации предоставлено полномочие по определению порядка формирования органов местного самоуправления в Нижегородской области был законодательно закреплён безальтернативный способ формирования как представительного органа муниципального района – путем делегирования, так и главы муниципального образования — представительным органов муниципального образования из своего состава. Местную администрацию возглавлял глава местной администрации. Такая организация муниципального управ-

ления была установлена исходя из определенных в уставах большинства муниципальных образований Нижегородской области способов избрания главы муниципального образования.

Данный порядок был установлен до тех пор, пока на федеральном уровне не внесли изменения, предусматривающие еще один способ избрания главы муниципального образования — представительным органом из числа кандидатов, представленной конкурсной комиссией (в феврале 2015 г.).

В этой связи способ избрания главы муниципального района, городского округа, установленный законом Нижегородской области, был изменен на избрание представительным органом соответствующего муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При таком способе глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Реализация данной модели была обусловлена тем, чтобы исключить так называемую «двуглавую» модель управления муниципальным образованием и возникавшие в связи с ее применением на практике личностные конфликтные ситуации. В ряде случаев наличие в структуре органов местного самоуправления одновременно и главы муниципального образования как высшего должностного лица, и главы местной администрации порождало конфликтные ситуации и коллизии в практике управления муниципальным образованием. Кроме того, такой способ избрания главы муниципального района и городского округа (на «верхнем уровне» местного самоуправления) позволяет привлекать к муниципальному управлению более широкий спектр профессиональных кадров (поскольку кандидатами на данную муниципальную должность могли быть не только депутаты муниципального образования, но и иные лица, соответствующие требованиям к кандидатам).

Установленный способ избрания глав муниципальных образований будет применяться постепенно по мере окончания срока полномочий действующих должностных лиц. К 2017 году на такую форму управления муниципальным образованием перешли в трех городских округах город Арзамас, город Выкса, Семеновский, и трех муниципальных районах Шатковский, Дивеевский, Балахнинский.

Оптимизация полномочий органов местного самоуправления

Оптимальным критерием оценки эффективности управления территорией муниципального образования можно считать осуществление на местном уровне полномочий по вопросам местного значения и осуществление государственных полномочий.

Несмотря на то, что изменения федерального законодательства в 2014 года сократили перечень вопросов местного значения, в Нижегородской области в рамках представленных полномочий был принят Закон Нижегородской области, которым за сельскими поселениями были закреплены вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений. Это было связано с тем, что передача значительной части вопросов местного значения в муниципальный район требует серьезных изменений в межбюджетных отношениях, в том числе между муниципальными районами и сельскими поселениями. А в условиях проводимой в Нижегородской области до 2020 года программы по управлению государственными финансами Нижегородской области, в частности по созданию условий для эффективного выполнения собственных и передаваемых полномочий органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области, необходимо было сохранение разграничения расходных полномочий между органами местного самоуправления сельских поселений и органами местного самоуправления муниципальных районов.

По факту региональный закон только сохранил существующий порядок реализации вопросов местного значения, при этом не отменяя действия ранее заключенных между муниципальным районом и поселениями соглашений о передаче части полномочий.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Законами Нижегородской области органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями:

- в области образования;
- по поддержке сельскохозяйственного производства;

- в области социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей;
- по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан;
- по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан;
- в области жилищных отношений;
- по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных;
- по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении совершеннолетних граждан.

В 2014 году в Нижегородской области был введен институт *перераспределения полномочий между органами государственной власти Нижегородской области и органами местного самоуправления*. На региональный уровень передавались полномочия в сфере градостроительной деятельности (например, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования городских поселений документации по планировке территории), и земельных отношений (утверждение правил землепользования и застройки, принятие решений о развитии застроенных территорий).

Данный институт был введен в целях создания единообразной практики правоприменения градостроительного и земельного законодательства на территории Нижегородской области, и, как следствие, повышения качества оказания государственных услуг для юридических лиц и граждан, перехода на оказание муниципальных услуг в электронном виде.

Экономическое развитие муниципальных образований

Для достижения высоких показателей социально-экономического развития территории муниципального образования в пределах Нижегородской области на региональном уровне ставится задача по превращению муниципальных образований в эффективные, стратегически

сфокусированные организации, ориентированные на достижение поставленных целей. От того, как развито муниципальное образование, зависит социально-экономическое развитие всего региона.

Важным элементом управления муниципальным образованием является стратегия развития муниципального образования.

В Нижегородской области в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят Закон Нижегородской области от 03.03.2015 № 24-З «О стратегическом планировании в Нижегородской области», которые относят к участникам стратегического планирования на муниципальном уровне органы местного самоуправления и муниципальные организации.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и Нижегородской области;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

В обязательном порядке органы местного самоуправления должны разрабатывать прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период, муниципальные программы.

По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться: стратегия; план мероприятий по реализации стратегии; прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период; бюджетный прогноз на долгосрочный период (*Рис. 1*).

Результаты мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования должны отражаться:

- в ежегодных отчетах главы муниципального образования о результатах своей деятельности;
- в сводном годовом докладе о ходе реализации и об оценке эффективности муниципальных программ.

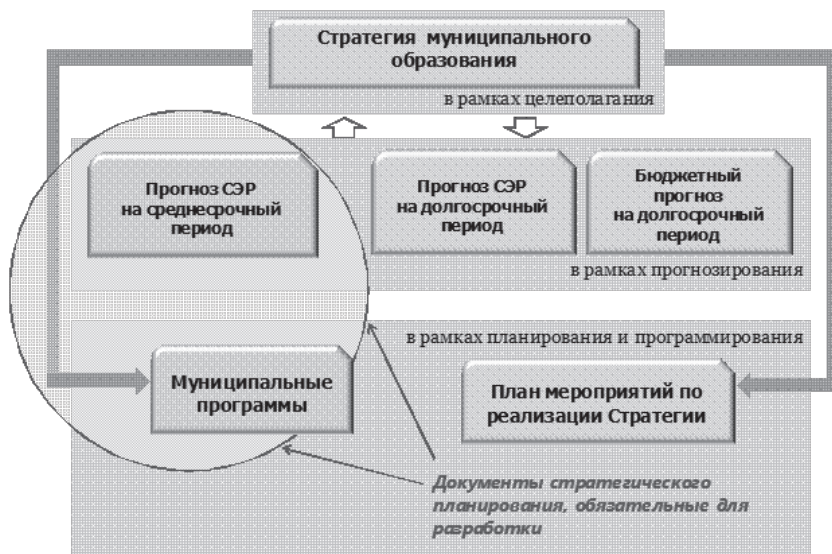


Рисунок 1

Все документы стратегического планирования муниципального уровня подлежат обязательной регистрации в государственной автоматизированной системе «Управление» (уже зарегистрировано около 1000 документов стратегического планирования: прогнозы, государственные и муниципальные программы, включая программы поселений).

Схема территориального планирования в Нижегородской области — инструмент управления территорией

В целях обеспечения устойчивого развития территории Нижегородской области Правительством Нижегородской области утверждена схема территориального планирования Нижегородской области (постановление от 29.04.2010 № 254).

Схема территориального планирования — это, прежде всего, инструмент управления территорией, где все пространственно-территориальные факторы представлены в системной взаимосвязи с перспективами развития.

Схема — документ, направленный на создание условий устойчивого территориального и социально-экономического развития области до 2025 г.

Схема также является основополагающим документом для разработки специализированных отраслевых, тематических программ и проектов, реализуемых на территории Нижегородской области.

Схема территориального планирования Нижегородской области предусматривает в том числе:

— формирование иерархически построенной сети поселений, определение межселенных связей и межрайонных центров расселения, взаимоувязанных с предложениями региональных целевых программ по развитию социальной инфраструктуры, улучшение качества образования, здравоохранения, социального обеспечения населения;

— функциональное зонирование и планировочную организацию территории области, членение территории региона на планировочные районы по принципу тяготения к поселениям и на зоны по принципу однородности сочетаний характеристик территорий в пределах каждой зоны, выделение зон опережающего развития (зон концентрации градостроительной активности).

Одним из важных результатов мероприятий Схемы территориального планирования является сокращение разницы между экономическим потенциалом и качеством жизни в муниципальных районах региона и у различных слоев населения.

Одним из мероприятий по территориальному планированию является функциональное зонирование территории.

Функциональное зонирование содержит планировочные рекомендации по территориальному размещению различных функциональных зон городского и сельского расселения, территорий сельского хозяйства, особо охраняемых природных территорий, зон отдыха, лесного хозяйства и т.д.

В функциональном зонировании территории выделяются основные зоны градостроительного освоения, среди которых обозначена зона концентрации градостроительной активности.

Зона концентрации градостроительной активности определена как территория, обладающая большим потенциалом экономической привлекательности для инвесторов.

В пределах инвестиционно привлекательных территорий проектом выделяются зоны опережающего развития — это территории, в пределах которых осуществляется активное новое строительство и реконструкция объектов капитального строительства, а также планируется размещение объектов капитального строительства регионального значения.

На территории Нижегородской области выделяются следующие зоны опережающего развития:

1) крупная городская агломерация. (г. Н.Новгорода, г. Дзержинск, г. Бор, Балахнинский, Богородский, Городецкий, Кстовский, Павловский муниципальные районы). Специализация зоны — автомобилестроение, стекольная промышленность, информационные технологии и телекоммуникации, химическая и нефтехимическая промышленность, целлюлозно-бумажная промышленность, оборонно-промышленный комплекс, деловая и рекреационная сфера.

2) металлургия и металлообработка (зона включает в себя городские округа: Выкса, Кулебаки, Навашинский. Зона расположена в юго-западной части области и граничит: с Вачским, Ардатовским и Вознесенским районами Нижегородской области; с Владимирской, Рязанской областями и Республикой Мордовия. Виды деятельности: металлургическое производство и производство готовых металлических изделий, производство транспортных средств и оборудования. Традиционные отрасли промышленности на территории районов: черная металлургия, машиностроение и металлообработка, промышленность строительных материалов). Специализация — металлургическое производство и производство готовых металлических изделий.

3) инновационная (Общее описание выделяемой зоны: открытый Технопарк вблизи г. Саров (юго-западнее поселка Сатис Дивеевского района Нижегородской области) расположен в центре Европейской части России (г. Саров, Дивеевский муниципальный район). Специализация — информационные технологии, энергосбережение и экология, медицинская техника.

4) лесопромышленная (Включает в себя следующие муниципальные районы области: Варнавинский, Ветлужский, Воскресенский,

Краснобаковский, Ковернинский, Тонкинский, Тоншаевский, Уренский, Шарангский, городские округа Шахунья, Сокольский, Семеновский). Специализация — лесопромышленный комплекс.

5) агропромышленная зона (Общее описание выделяемой зоны: Агропромышленный комплекс (Володарский, Большеболдинский, Починковский муниципальные районы, Лукояновский, Шатковский, Гагинский, Кр. Октябрьский, Сеченовский) составляет 3,91 тыс. кв. км, это 5% от площади. Специализация — выращивание зерна, производство молока, яиц, мяса всех видов скота и птицы, а также продуктов их переработки.

Формирование зон градостроительной активности — зон активного роста экономики, организации новых опорных центров расселения, где созданы предпосылки для улучшения качества жизни населения на периферийных территориях. Территория Нижегородской области неоднородна с точки зрения условий для развития определенных секторов экономики, поэтому отраслевые приоритеты были уточнены с учетом специфических особенностей отдельных муниципальных образований.

Были выделены 4 основные территориальные зоны, объединяющие районы со схожей текущей структурой экономики и характеризующиеся благоприятными условиями для развития определенных секторов:

1) лесопромышленная, включает территории следующих 13 муниципальных районов и 2 городских округов: Варнавинского, Ветлужского, Воскресенского, Городецкого, Ковернинского, Краснобаковского, Тонкинского, Тоншаевского, Уренского, Шарангского муниципальных районов, городских округов город Шахунья, Семеновский, Сокольский и город Чкаловск;

2) промышленная и научно-образовательная, включает территории городских округов Нижний Новгород, Дзержинск; Бор, Выкса, Кулебаки, Навашинский; муниципальных районов: Балахнинский, Богородский, Кстовский, Лысковский, Павловский;

3) инновационная, включает территории: городских округов Арзамас, Саров, Первомайск; Арзамасского, Дивеевского муниципальных районов;

4) агропромышленная, включает территории следующих муниципальных районов: Ардатовский, Большеболдинский, Большему-

рашкинский, Бутурлинский, Вадский, Вачский, Вознесенский, Воротынский, Гагинский, Дальнеконстантиновский, Княгининский, Краснооктябрьский, Перевозский, Пильнинский, Починковский, Сергачский, Сеченовский, Сосновский, Спасский, Шатковский районы, Володарский, Лукояновский.

Территория опережающего социально-экономического развития Саров

В соответствии Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» ТОСЭР является часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения;

ТОСЭР — экономическая зона, где предоставляется особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности, в том числе льготное налоговое налогообложения на 10-летний период.

ТОСЭР создаются на семьдесят лет по решению Правительства Российской Федерации с целью обеспечения условий для производства экспортно-ориентированной и импортозамещающей продукции, в том числе создания гражданских производств на основе инновационных разработок предприятий атомной отрасли.

В 2015 году при Правительстве Нижегородской области была создана рабочая группа по рассмотрению вопросов целесообразности создания территории опережающего социально-экономического развития на территории ЗАТО г. Саров Нижегородской области (распоряжение Правительства от 30.10.2015 № 1995-р).

Создание территории опережающего социально-экономического развития на территории ЗАТО г. Саров Нижегородской области входит в перечень мероприятий по реализации стратегии развития Нижегородской области до 2020 года.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.04.2017 № 481 на территории ЗАТО г. Саров создана территория опережающего социально-экономического развития «Саров».

Для размещения резидентов выделено 13 земельных участков общей площадью 19,0 га: 6 участков находятся в федеральной собственности (общая площадь составляет 11,4 га); 7 земельных участков — в муниципальной собственности (общая площадь составляет 7,7 га).

В соответствии с отраслями специализации ТОСЭР Саров установлен следующий перечень ОКВЭД (ОК 029-2014 (КДЕС РЕД.2)), допустимых на его территории:

- 10 Производство пищевых продуктов;
- 18 Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации;
- 20 Производство химических веществ и химических продуктов;
- 21 Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях;
- 22 Производство резиновых и пластмассовых изделий;
- 23 Производство прочей неметаллической минеральной продукции;
- 24 Производство металлургическое;
- 25 Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования;
- 26 Производство компьютеров, электронных и оптических изделий;
- 27 Производство электрического оборудования;
- 28 Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки;
- 31 Производство мебели;
- 33 Ремонт и монтаж машин и оборудования;
- 62 Разработка компьютерного программного обеспечения, консультационные услуги в данной области и другие сопутствующие услуги;
- 69.10 Деятельность в области права;
- 71.12.12. Разработка проектов промышленных процессов и производств, относящихся к электротехнике, электронной технике, горному делу, химической технологии, машиностроению, а также в области промышленного строительства, системотехники и техники безопасности;
- 71.20.3. Испытания и анализ физико-механических свойств материалов и веществ;

72 Научные исследования и разработки;

74.30 Деятельность по письменному и устному переводу;

77.40 Аренда интеллектуальной собственности и подобной продукции, кроме авторских прав.

Для обеспечения функционирования ТОСЭР используется существующая инфраструктура города. Площадки обеспечены всеми требуемыми инженерными мощностями. Активно ведутся переговоры по привлечению новых резидентов и инвесторов, основной принцип работы с которыми строится на индивидуальном подходе к каждому.

В рамках реализации на территории Нижегородской области приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в соответствии с паспортом, утвержденным протоколом президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 30 ноября 2016 года № 11, главам администраций монопрофильных муниципальных образований Нижегородской области (моногородов) рекомендовано до конца 2018 года проработать вопрос возможного создания ТОСЭР на территории монопрофильного муниципального образования Нижегородской области (моногорода) при условии соответствия Правилам создания ТОСЭР на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 года № 614.

Развитие монопрофильных моногородов на территории Нижегородской области

Среди стратегических направлений есть направление «Моногорода». На территории Нижегородской области образовано 12 монопрофильных муниципальных образований (моногородов), из них 5 — относятся к категории моногородов, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (г. Заволжье, пос. Мухтолово, г. Навашино г. Кулебаки, г. Ворсма) и 7 моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией (г. Первомайск, г. Павлово, г. Володарск, г. Княгинино, пос. Решетиха, г. Балахна, г. Выкса).

Распоряжением Правительства Нижегородской области от 22.02.2017 № 181-р утвержден план реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в монопрофильных му-

ниципальных образованиях Нижегородской области (моногородах). Данный план предусматривает непосредственное участие органов местного самоуправления.

В целях реализации плана программы главам администраций городских округов и главам администраций муниципальных районов Нижегородской области, на территории которых расположены моногорода рекомендовано при поддержке органов исполнительной власти Правительства Нижегородской области разработать ряд основных документов, например:

- программу развития монопрофильных муниципальных образований Нижегородской области (моногородов);
- паспорт программы развития монопрофильных муниципальных образований Нижегородской области (моногородов);
- программы повышения качества среды монопрофильных муниципальных образований Нижегородской области (моногородов).

Кроме того, рекомендовано реализовать мероприятия по благоустройству (модернизации) объектов в монопрофильных муниципальных образованиях Нижегородской области (моногородах), в рамках приоритетных программ и проектов по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации до 2018 года и на период до 2025 года и т.д.

В целях повышения инвестиционной привлекательности территорий монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), главам администраций муниципальных образований Нижегородской области, на территории которых расположены города Балахна, Володарск, Ворсма, Заволжье, Княгинино, Павлово, городские поселения р.п. Решетиха и р.п. Мухтолово, совместно с главами администраций указанных городов и городских поселений, главам администраций городских округов город Выкса, город Первомайск, город Кулебаки и Навашинский Нижегородской области рекомендовано представлять в министерство экономики и конкурентной политики Нижегородской области информацию по оценке состояния градообразующих предприятий монопрофильных муниципальных образованиях Нижегородской области (моногородов)⁸⁴.

⁸⁴ На основании Распоряжения Правительства Нижегородской области от 28.11.2014 № 2176-р «О мониторинге социально-экономического положения в монопрофильных муниципальных образованиях Нижегородской области (моногородах)».

Следует отдельно отметить характерный факт влияния особенностей территории, структуры экономики и социально-экономического развития муниципальных образований на структуру организации местного самоуправления.

Так, наличие на территории Нижегородской области моногородов и ТОСЭР как закрытого административно-территориального образования, было учтено при установлении законом Нижегородской области критериев определения единственного способа формирования соответствующих органов местного самоуправления. Это обусловлено необходимостью учета взаимосвязанных интересов самого муниципального образования и органов государственной власти Нижегородской области в комплексном развитии территории всех муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Институт сельских старост в Нижегородской области

На законодательном уровне институт сельских старост не закреплён. Тем не менее данный институт может быть востребован в тех субъектах Российской Федерации, где сельские поселения представляют из себя довольно большой набор из населённых пунктов, которые существенно разнесены друг от друга на большие расстояния и по понятным причинам коммуникация населения с представителями власти нарушена.

В Нижегородской области насчитывается более 4 тыс. сельских населённых пунктов. На территории Нижегородской области в пределах муниципальных районов и городских округов работают около двух тысяч сельских старост. Наибольшее количество старост в Городецком муниципальном районе (216). Данный муниципальный район является и самым большим по количеству сельских населённых пунктов (434).

Старосты осуществляют свою работу на общественных началах, в рядке случаев оказывается поддержка со стороны органов местного самоуправления за активную и плодотворную работу.

В основном сельские старосты подчиняются главе администрации муниципального образования или главе муниципального образования, но в некоторых муниципальных районах сельские старосты подчиняются непосредственно населению.

Сельские старосты выступают связующим звеном между органами местного самоуправления и населением по решению вопросов местного значения. Старосты помогают поддерживать связь по вопросам благоустройства, пожарной безопасности, уличного освещения, электроснабжения, ремонта дорог, организуют сходы и собрания граждан, оказывают помощь в проведении культурно-массовых мероприятий. Также сельские старосты выполняют контрольные функции, например, контролируют вывоз мусора, санитарное состояние территории, работу объектов инфраструктуры на подведомственной территории. От лица населения сельские старосты информируют о проблемах на местах.

Поддержка местных инициатив на территории Нижегородской области

Проект по поддержке местных инициатив (далее — ППМИ) на территории Нижегородской области реализуется с 2013 года по инициативе Губернатора Нижегородской области. Суть проекта — поддержка на конкурсной основе инициатив, подготовленных и осуществляемых при широком участии и софинансировании со стороны населения. То есть в рамках ППМИ население принимает непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления, решая именно те проблемы, которые считает для себя действительно важными.

Ежегодно Правительством принимается постановление, которым утверждается перечень муниципальных районов (городских округов), на территории которых реализуется проект, порядок конкурсного отбора программ (проектов) развития территорий муниципальных образований, основанных на местных инициативах, порядок предоставления расходования субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов.

Основные критерии конкурсного отбора:

- уровень софинансирования со стороны бюджета муниципального образования, населения и спонсоров в денежной форме.
- количество благополучателей от реализации программы на территории населенного пункта.
- наличие мероприятий по улучшению состоянию окружающей среды.

- степень участия населения в подготовке проекта на конкурс.
- участие населения в реализации проекта.
- получение дополнительных доходов в муниципальный бюджет в результате реализации проекта.
- количество создаваемых рабочих мест после завершения реализации проекта.

Обязательные условия участия в конкурсном отборе: софинансирование со стороны бюджета муниципального образования не менее 20 % и со стороны населения муниципального образования Нижегородской области не менее 5 %.

Каждое поселение и административно-территориальное образование представляют на конкурсный отбор один или несколько проектов. Максимально возможное количество предоставляемых проектов от одного сельского, городского поселения муниципального района, от одного административно-территориального образования городского округа — не более двух, от городских округов город Арзамас, город Первомайск, город Саров — не более восьми.

Общий размер субсидии из областного бюджета, указанный в заявках, не может превышать 2 млн рублей для одного сельского, городского поселения, расположенного в муниципальных районах области, а в заявках городских округов город Арзамас, город Дзержинск, город Первомайск, город Саров — не должен превышать 8 млн рублей. При этом размер субсидии на одну заявку — не более 2 млн рублей.

Возможные проекты:

- объекты жилищно-коммунального хозяйства;
- объекты организации благоустройства;
- объекты уличного освещения;
- объекты сбора (в том числе раздельного) твердых коммунальных отходов;
- объекты водоснабжения;
- детские площадки;
- автомобильные дороги местного значения и сооружения на них;
- учреждения библиотечного обслуживания населения;
- учреждения культуры;
- объекты культурно наследия;
- объекты физической культуры и массового спорта;

- места массового отдыха населения;
- иные объекты

В 2017 году впервые за историю реализации проекта участвуют крупные города Нижний Новгород — административный центр Нижегородской области, город Дзержинск. В 2017 году объем финансирования из областного бюджета составляет 200 млн рублей. Итоги реализации программы представлены в *Табл. 2*.

Таблица 2

Итоги реализации программы поддержки местных инициатив

Год	Количество районно-участников	Объем финансирования из областного бюджета	Количество реализованных заявок	Количество благополучателей от реализации проектов
2013	5	20 млн рублей	32	78 тысяч чел.
2014	26	100 млн рублей	192	460 тысяч чел.
2015	50*	150 млн рублей	255	1,5 млн чел.
2016	50*	186 млн рублей	328	1,5 млн чел.

*кроме Нижнего Новгорода и Дзержинска

Территориальное общественное самоуправление в Нижегородской области

На сегодняшний день на территории Нижегородской области действуют 373 ТОСа, ведущие деятельность в сфере благоустройства, социальной защиты населения, работы с детьми и ветеранами, благотворительности, организации спортивных мероприятий, обеспечении правопорядка и т.д. На некоторых территориях области ТОСы в том или ином виде непрерывно функционируют уже два десятилетия и более: к их числу относится г. Арзамас, м-н Верхние Печеры г. Н. Новгорода.

Органы территориального общественного самоуправления функционируют в Балахнинском, Богородском, Вачском, Гагинском, Городецком, Дальнеконстантиновском, Навашином, Первомайском, Тоншаевском, Шарангском муниципальных районах, а также во всех районах Нижнего Новгорода.

В числе наиболее значимых мероприятий последних лет на тему развития ТОС, прошедших в Нижегородской области, можно назвать следующие:

— 10 июня 2010 года в Законодательном Собрании Нижегородской области прошел круглый стол на тему «Территориальное общественное самоуправление: перспективы развития», организованный нижегородским региональным отделением общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет Местного Самоуправления». В ходе круглого стола состоялась презентация опыта эффективно работающих Советов и обсуждение перспектив их развития, анализ проблемного поля в совершенствовании территориального общественного самоуправления в регионе и отработка методики системного взаимодействия ВСМС с гражданским обществом;

— 1 марта 2012 года состоялся первый Форум территориального общественного самоуправления (ТОС) Нижегородской области «Родному краю — наша забота», который объединил более 360 представителей ТОСов из Нижнего Новгорода и всех муниципальных районов Нижегородской области;

— 1 ноября 2012 года в г.Нижнем Новгороде прошла научно-практическая конференция Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» на тему «Приоритетные направления развития муниципальных образований в условиях модернизации и инновационного обновления экономики России»;

— 25 марта 2013 года в Законодательном Собрании состоялась конференция Нижегородского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» (ВСМС). Главными темами стали итоги работы Совета за 2012 год и задачи на 2013 год, а также результаты реализации проектов «Местные сети» и «Совет молодых депутатов». Конференция прошла под председательством руководителя ВСМС в Нижегородской области, члена Совета Федерации от Законодательного Собрания Александра Вайнберга. В ней приняли участие губернатор Нижегородской области Валерий Шанцев, депутаты Законодательного Собрания, представительных органов власти на местах, главы МСУ, руководители местных общественных организаций, активисты органов территориального общественного самоуправления;

— в 2013 году в северных районах Нижегородской области стартовала программа поддержки местных инициатив Всемирного банка. Проект охватил 38 населенных пунктов в Ветлужском, Тонкинском,

Тоншаевском, Шарангском районах и городском округе города Шахунья.

Существующий опыт создания и деятельности органов ТОС позволяет не только делать обобщения, анализировать недостатки, но и прогнозировать перспективы развития данной формы самоуправления. Представляется, что в условиях политической и экономической стабильности они займут свое место в системе местного самоуправления и, будут являться его первичным звеном.

Можно отметить, что в постреформенный период генезис местного самоуправления имел не самые адекватные для развития стартовые позиции: процесс становления местного самоуправления в большинстве случаев начинался сверху, а не снизу. Между тем, именно вырастающие «снизу» дееспособные структуры ТОС должны со временем стать формой эффективной обратной связи между властью и населением, позволяющей совместно находить пути решения существующих проблем.

Формирование и деятельность территориального общественного самоуправления в России на протяжении двух десятилетий его истории сталкивается с рядом проблем, в числе которых:

- неинформированность населения, недостаточно высокий уровень правовой грамотности;
- идей, желанием и инициативой создания ТОС на своей территории должны проникнуться значительная доля жителей муниципального образования (дома, микрорайона и т.п.);
- в бюджетах муниципальных образований должны предусматриваться средства на развитие ТОС;
- при представительных органах должны создаваться комитеты (комиссии) по ТОС, что будет способствовать разработке и совершенствованию нормативной правовой базы;
- органы ТОС должны иметь не только Уставы и планы работы, но и долгосрочные программы действий по развитию своих территорий;
- в местных администрациях для уполномоченных выборных лиц ТОС и членов органов ТОС должно быть организовано обучение. Как правило, данная категория лиц работает на общественных началах, поэтому необходимо предусматривать материальное и моральное поощрения;

— интересы органов ТОС во многом переплетаются с деятельностью предприятий жилищно-коммунального хозяйства (благоустройство территорий, ремонт жилого фонда и т.д.), поэтому органам местного самоуправления необходимо оказать помощь в организации конструктивного сотрудничества в решении данных вопросов;

— в настоящее время у органов местного самоуправления несколько двойственное отношение к органам ТОС. С одной стороны — органы местного самоуправления видят в органах ТОС своих помощников в решении местных задач, с другой стороны — не способствуют приданию этим органам статуса юридических лиц, передачи или делегирования им части своих полномочий из-за определенной боязни порождения альтернативного органа власти. В результате чего, не имея достаточно материальной базы и определенных полномочий, органы ТОС могут решать лишь узкий круг проблем;

— для того чтобы активнее лоббировать интересы ТОС в органах законодательной и исполнительной власти, необходимо создание ассоциаций (союзов) органов ТОС.

Для решения перечисленных проблем и в целях развития ТОС, по нашему мнению, следует:

- создавать ассоциации органов ТОС;
- разрабатывать целевые программы поддержки и развития ТОС;
- изучать передовой опыт регионов по поддержке и развитию ТОС;
- проводить научно-практические конференции и иные мероприятия по изучению и решению проблем ТОС;
- обучать основам организации и деятельности ТОС как актив, так и муниципальных служащих.

Также, с учетом доминирующего патернализма в сознании россиян, государство на федеральном и региональном уровнях на протяжении ряда лет должно всемерно поддерживать инициативу населения, обеспечивать условия для реализации такого естественного права человека, как право на территориальное общественное самоуправление.