Приложение к письму Минюста России

от 15 мая 2018 г. № 08/\_\_\_\_\_-ДН

**Доклад о состоянии и основных направлениях развития**

**местного самоуправления в Российской Федерации**

*(данные за 2017 г.* – *начало 2018 г.)*

Настоящий доклад подготовлен в рамках ежегодного мониторинга развития системы местного самоуправления, организованного в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 20 января 2015 г. № ДК-П16-207 и пунктом 4.5 плана реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

При подготовке указанных материалов использовались обобщенные данные, подготовленные и представленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации специально для целей указанного мониторинга (фактические данные запрашивались по состоянию на 1 марта 2018 г.) при содействии территориальных органов Минюста России, данные федеральных регистров нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, государственных реестров муниципальных образований и уставов муниципальных образований, тексты законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований.

**1. Основные изменения в законодательстве Российской Федерации**

В 2017 году основополагающий законодательный акт, регулирующий общественные отношения в сфере местного самоуправления, – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) изменялся 13 раз *(федеральные законы от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ, от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ, от 7 июня 2017 г. № 107-ФЗ, от 18 июля 2017 г. № 171-ФЗ, от 26 июля 2017 г. № 202-ФЗ, от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ, от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ, от 30 октября 2017 г. № 299-ФЗ, от 5 декабря 2017 г. № 380-ФЗ, от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ, от 5 декабря 2017 г. № 392-ФЗ, от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ, от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ)*, еще 2 раза – в начале 2018 года *(федеральные законы от 5 февраля 2018 г. № 15-ФЗ и от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ)*.

Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была изменена концептуализация городского округа, который стал определяться как «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями» (а не разновидность городского поселения). Одновременно предусмотрена возможность осуществления нескольких видов преобразований муниципальных образований с согласия их представительных органов, а также объединения всех поселений, входящих в муниципальный район, с городским округом (что фактически узаконило механизм «поглощения» муниципальных районов городскими округами).

Значимые изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ были также внесены Федеральным законом от 18 июля 2017 г. № 171-ФЗ (в части уточнения порядка делегирования депутатов от поселений в представительные органы муниципальных районов, а также принятия и вступления в силу изменений в уставы муниципальных образований), от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ (в части самообложения на территориях отдельных населенных пунктов), от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ (в части проведения общественных обсуждений проектов документов территориального планирования), от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ (в части содержания правил благоустройства территорий муниципальных образований). Прочие изменения носили либо тематический, отраслевой характер (и затрагивали законодательство о местном самоуправлении лишь в небольшой части) либо были локальными, «точечными» изменениями, направленными на устранение неочевидных пробелов, выявленных в ходе его реализации.

В субъектах Российской Федерации нормотворчество в сфере местного самоуправления было связано с реализацией проектов территориальных преобразований (см. раздел 3), а также с «точечной» корректировкой параметров, ранее включенных в законы субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и касающихся таких вопросов, как перераспределение полномочий, дополнительное закрепление вопросов местного значения за сельскими поселениями, определение порядка формирования представительных органов муниципальных районов, а также порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления (см. разделы 4 и 6).

В 2017 г. территориальными органами Минюста России выявлено   
8 законодательных актов субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления противоречащих федеральному законодательству: 4 закона Республики Адыгея, по одному закону в Белгородской, Владимирской   
и Московской областях. Работа по устранению противоречий в этих законодательных актах до настоящего времени не завершена. Вместе с тем противоречия отдельные положений законов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, выявленные территориальными органами Минюста России в 2015 – 2016 гг., устранены почти повсеместно.

**2. Государственная регистрация уставов муниципальных образований**

**н муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы**

По состоянию на 1 января 2018 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано и внесено в государственный реестр уставов муниципальных образований 348 909 уставов муниципальных образований и муниципальный правовой акт о внесении в них изменений (62 208 уставов, 286 701 муниципальный акт), из которых 204 660 являются действующими (в т.ч. 22 133 устава, 182 527 муниципальных актов), 8 845 не вступили в силу, 135 393 отменены или признаны утратившими силу.

**Таблица 1. Информация о регистрации уставов муниципальных образований**

*(по состоянию на 1 января 2018 г.)*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Федеральный округ** | **Количество зарегистрированных уставов и муниципальных актов, *единиц*** | **из них:** | | | | |
| **действу-ющие** | **не дейст-вующие в части** | **не всту-пившие в силу** | **действие приоста-новлено** | **недейст-вующие** |
| **Центральный** | **61 888** | **42 400** | **4** | **1 041** | **0** | **18 443** |
| **Северо-Западный** | **17 574** | **10 277** | **3** | **347** | **0** | **6 947** |
| **Южный** | **29 474** | **8 151** | **0** | **1 775** | **0** | **19 548** |
| **Северо-Кавказский** | **22 562** | **6 784** | **0** | **588** | **0** | **15 190** |
| **Приволжский** | **85 996** | **51 332** | **1** | **1 558** | **0** | **33 105** |
| **Уральский** | **28 134** | **24 960** | **1** | **709** | **0** | **2 464** |
| **Сибирский** | **64 922** | **35 622** | **1** | **1 103** | **1** | **28 195** |
| **Дальневосточный** | **38 359** | **25 134** | **0** | **1 724** | **0** | **11 501** |
| **ВСЕГО** | **348 909** | **204 660** | **10** | **8 845** | **1** | **135 393** |

Количество поступивших на государственную регистрацию уставов   
и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений за 2017 год выросло на 11% по сравнению с 2016 годом. Так, в 2017 году в территориальные органы Минюста России поступило на государственную регистрацию 34 234 устава   
и муниципальных правовых акта (в аналогичном периоде 2016 года – 30 869). Зарегистрировано в 2017 году 28 761 устав и муниципальный правовой акт (в 2016 году – 27 912), что на 3% больше в сравнении с 2016 годом, отказано   
в государственной регистрации 1 696 уставов и муниципальных актов (в 2016 году – 1 310).

**Таблица 2. Сравнительный анализ регистрационных действий территориальных органов**

**Минюста России за 2017 и 2018 гг.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Федеральный округ** | **Количество уставов и муниципальных актов,** *единиц* | | | | | | | | | |
| **поступивших на государственную регистрацию\*** | | **зарегистри-**  **рованных** | | **в государственной регистрации которым отказано** | | **возвращенных с государственной**  **регистрации без рассмотрения** | | **находящихся на государственной регистрации на конец отчетного периода** | |
| **2017 г.** | **2018 г.** | **2017 г.** | **2018 г.** | **2017 г.** | **2018 г.** | **2017 г.** | **2018 г.** | **2017 г.** | **2018 г.** |
| **Центральный** | 5 176 | 5 352 | 4 665 | 4 641 | 251 | 232 | 144 | 276 | 116 | 203 |
| **Северо-Западный** | 1 778 | 2 031 | 1 285 | 1 205 | 236 | 388 | 175 | 338 | 82 | 100 |
| **Южный** | 2 768 | 3 517 | 2 227 | 2 929 | 175 | 82 | 310 | 397 | 56 | 109 |
| **Северо-Кавказский** | 1 823 | 2 410 | 1 677 | 2 173 | 13 | 59 | 61 | 153 | 72 | 25 |
| **Приволжский** | 7 332 | 7 836 | 6 767 | 6 775 | 219 | 317 | 205 | 507 | 141 | 237 |
| **Уральский** | 2 221 | 2 223 | 2 047 | 1 863 | 60 | 89 | 67 | 93 | 47 | 178 |
| **Сибирский** | 6 313 | 6 999 | 5 731 | 6 133 | 52 | 59 | 486 | 697 | 44 | 110 |
| **Дальневосточный** | 4 312 | 4 472 | 3 513 | 3 042 | 304 | 470 | 447 | 679 | 48 | 281 |
| **ВСЕГО** | 31 723 | 34 840 | 27 912 | 28 761 | 1 310 | 1 696 | 1 895 | 3 140 | 606 | 1 243 |
| \*Данный параметр включает количество уставов и муниципальных актов, поступивших на государственную регистрацию  в отчетном периоде, а также находившихся на государственной регистрации на начало отчетного периода. | | | | | | | | | | |

**3. Территориальная организация местного самоуправления**

По состоянию на 1 марта 2018 г. в Российской Федерации по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации насчитывается 21 905 муниципальных образований, в том числе:

1 757 муниципальных районов;

1 532 городских поселения;

17 735 сельских поселений;

592 городских округа;

3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск);

19 внутригородских районов в городских округах;

267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

**Таблица 3. Количество муниципальных образований в разрезе по федеральным округам**

*(по уточненным данным субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2018 г.)*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Федеральные округа** | **Количество муниципальных образований,**  ***единиц*** | **в том числе:** | | | | | | |
| муници-пальных районов | городских поселений | сельских поселений | городских округов | городских округов с делением | внутри-городских районов | внутри-городских терри-торий |
| **Центральный** | **4 460** | 389 | 422 | 3 377 | 126 | - | - | 146 |
| **Северо-Западный** | **1 418** | 146 | 207 | 901 | 53 | - | - | 111 |
| **Южный** | **1 983** | 157 | 96 | 1 679 | 41 | - | - | 10 |
| **Северо-Кавказский** | **1 588** | 104 | 29 | 1 412 | 39 | 1 | 3 | - |
| **Приволжский** | **5 785** | 438 | 331 | 4 919 | 87 | 1 | 9 | - |
| **Уральский** | **1 341** | 93 | 77 | 1 054 | 109 | 1 | 7 | - |
| **Сибирский** | **4 054** | 318 | 243 | 3416 | 77 | - | - | - |
| **Дальневосточный** | **1 276** | 112 | 127 | 977 | 60 | - | - | - |
| **ВСЕГО** | **21 905** | 1 757 | 1 532 | 17 735 | 592 | 3 | 19 | 267 |

Наименьшая численность муниципальных образований отмечена   
в Магаданской области (9), городе Севастополе (10), Сахалинской области (18)   
и Ненецком автономном округе (21), наибольшая – в Республике Татарстан (955), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761). Наибольшая численность муниципальных районов – в Алтайском крае (59), городских   
поселений – в Московской области (61), городских округов – в Свердловской области (68), внутригородских муниципальных образований – в Москве (146).

Средняя численность – 258 муниципальных образований в расчете на субъект Российской Федерации с учетом городов федерального значения и 264 муниципальных образования на субъект Российской Федерации без учета городов федерального значения, из них 22 муниципальных района, 19 городских   
и 216 сельских поселений, 7 городских округов.

Муниципальные районы насчитывают от 1 поселения (Алеутский район Камчатского края) до 42 поселений (Хасавюртовский район Республики Дагестан), исключением является Северо-Енисейский район Красноярского края, который поселений не имеет. Среднестатистический муниципальный район насчитывает 10 поселений (1 городское и 9 сельских). 104 муниципальных района в пределах 20 субъектов Российской Федерации включают в себя помимо поселений также межселенные территории.

40 городских округов обладают статусом ЗАТО, 12 городских округов и одно внутригородское муниципальное образование в г. Москве (бывший городской округ Троицк) – статусом наукограда. По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации 2013 муниципальных образования отнесены   
к районам Крайнего Севера и приравненным к ним территориям, 467 – к приграничным территориям, 302 – к территориям традиционного природопользования, 82 – к территориям опережающего социально-экономического развития, 52 – к свободным портам, 3 – к инновационным научно-технологическим центрам.

Наименьшая документально зафиксированная численность жителей муниципального образования составляет 2 человека в сельском поселении Михайловский сельсовет Емельяновского района Красноярского края, наибольшая – 1,6 млн жителей в городском округе Новосибирске.

**Таблица 4. Муниципальные образования с наименьшей и наибольшей численностью населения** (по видам)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид муниципального образования** | **с наименьшим числом жителей** | **с наибольшим числом жителей** |
| Муниципальный район | Алеутский район Камчатского края – 688 жителей | Одинцовский район Московской области – 320,8 тыс. жителей |
| Городское поселение | Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области – 32 жителя | Городское поселение Энгельс Саратовской области – 264,7 тыс. жителей |
| Сельское поселение | Михайловский сельсовет Емельянов-ского района Красноярского края – 2 жителя | Каневское сельское поселение Краснодарского края – 46,3 тыс. жителей |
| Городской округ | Городской округ Славный Тульской области – 1 870 жителей | Город Новосибирск – 1 603 тыс. жителей |
| Городской округ с внутригородским делением | Город Махачкала – 722,3 тыс. жителей | Город Челябинск – 1 199 тыс. жителей |
| Внутригородской район | Самарский район города Самары – 30,8 тыс. жителей | Промышленный район города Самары – 280,1 тыс. жителей |
| Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения | Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 274 жителя | Муниципальный округ Марьино (Москва) – 252,5 тыс. жителей |
| Муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации | Город Магас Республики Ингушетия – 7 818 жителей | Город Новосибирск – 1 603 тыс. жителей |

Муниципальное образование, достигшее численности 8-10 тыс. жителей, обычно тяготеет к статусу городского поселения, а достигшее численности 25-30 тыс. жителей – к статусу городского округа (хотя нередки и исключения).

Площадь городских округов составляет от 1 кв. км (поселок Горный Забайкальского края) до 91,8 тыс. кв км (Среднеканский городской округ Магаданской области), муниципальных районов – от 33 кв. км (Светлогорский муниципальный район Калининградской области) до 880 тыс. кв. км (Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края). Площадь более 80 процентов муниципальных районов и более 90 процентов городских округов находится в пределах 10 тысяч квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 100 километров и при наличии автомобильных дорог   
или иных путей сообщения позволяет обеспечить жителям периферийных населенных пунктов транспортную доступность административных центров туда   
и обратно в течение одного дня. В то же время более 60 процентов сельских поселений охватывает площадь более 100 квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 10 километров и ставит под сомнение реализацию принципа пешеходной доступности сельских поселений.

В течение 2017 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) было осуществлено 485 изменений территориальной организации местного самоуправления, в том числе 346 случаев изменения границ муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации, 134 случая преобразования муниципальных образований и 5 случаев упразднения поселений (4 в Иркутской области, 1 в Камчатском крае). 100 из 134 случаев преобразования – объединения сельских поселений, которые приняли массовый характер в Вологодской, Курганской, Рязанской, Смоленской, Тверской областях, а ещев нескольких регионах осуществлялось эпизодически. Еще 5 случаев преобразований связаны с объединением городских и сельских поселений, 2 случая – с присоединением поселений к городским округам.

Комбинированные преобразования, связанные с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение с одновременным его наделением статусом городского округа, массово производились в Московской области (6 преобразований в конце 2017 г. – начале 2018 г., 5 преобразований в середине 2017 г.) и Ставропольском крае (8 преобразований в мае 2017 г.), единичные преобразования подобного рода имели место в Нижегородской области (Перевозский район) и Тверской области (Осташковский район). В начале 2017 года завершено преобразование Углегорского муниципального района в городской округ, в результате которого Сахалинская область стала вторым после Магаданской области субъектом Российской Федерации, вся территория которого распределена между городскими округами.

Другая разновидность комбинированных преобразований (объединение всех поселений одного муниципального района с существующим городским округом) фактически представляет собой поглощение этим городским округом территории прилегающего муниципального района и входящих в его состав поселений. Такие преобразования в 2017 г. осуществлялись дважды – в Московской области (Коломенский городской округ) и в Ставропольском крае (Георгиевский городской округ).

Наиболее оживленную общественную дискуссию вызвал процесс трансформации муниципальных районов в городские округа, волнообразно идущий в Московской области в течение нескольких последних лет. В ходе «осенней волны» 2016 г. были образованы городские округа на территориях Зарайского, Красногорского, Луховицкого, Люберецкого, Рузского и Павлово-Посадского муниципальных районов (законы вступили в силу в начале 2017 г.), в течение 2017 г. также были образованы городские округа на базе Истринского, Клинского, Наро-Фоминского, Ступинского, Чеховского, Шатурского муниципальных районов.

Процесс формирования новых городских округов продолжился и в 2018 г.: в Московской области были образованы 3 городских округа на базе муниципальных районов (Дмитровского, Можайского, Орехово-Зуевского), еще 2 – в Тверской области (Кашинский и Нелидовский). Начался процесс формирования городских округов в Пермском крае и Белгородской области (по 6 новых городских округов в начале 2018 г.), близится к завершению в Калининградской области (по 2 из 3 остававшимся на начало 2018 г. муниципальным районам уже приняты акты о преобразовании). Дальнейшее сохранение и расширение в средне- и долгосрочной перспективе тенденции образования новых городских округов, особенно на слабоурбанизированных территориях, может означать частичный отход от двухуровневой системы организации местного самоуправления.

**Таблица 5. Изменение количества муниципальных образований в разбивке по видам**

**в 2017 году и первой половине 2018 года**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Количество муниципальных образований,**  *единиц.* | **по состоянию** | | | |
| **на 1 января**  **2017 г.** | **на 1 января**  **2018 г.** | **на 1 марта**  **2018 г.** | **на 1 мая**  **2018 г.**  (оценка) |
| **муниципальных районов** | 1 784 | 1 759 | 1 757 | 1 749 |
| **городских поселений** | 1 588 | 1 539 | 1 532 | 1 512 |
| **сельских поселений** | 18 103 | 17 755 | 17 735 | 17 735 |
| **городских округов** | 565 | 588 | 592 | 604 |
| **городских округов с делением** | 3 | 3 | 3 | 3 |
| **внутригородских районов** | 19 | 19 | 19 | 19 |
| **внутригородских муниципальных образований** | 267 | 267 | 267 | 267 |
| **ВСЕГО** | **22 329** | **21 930** | **21 905** | **21 889** |

Динамика изменений, произведенных в 2017 году и затронувших в общей сложности 26 из 85 субъектов Российской Федерации, подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению численности муниципальных образований (-399) и прежде всего – сельских поселений (-348), а также по увеличению количества городских округов (+27). Вместе с тем необходимо отметить, что данные преобразования в масштабах Российской Федерации не носят массового характера и ощутимо затрагивают территории лишь отдельных субъектов Российской Федерации.

После завершения процедур принятия органами местного самоуправления и государственной регистрации преобразованных (вновь образованных) муниципальных образований в территориальных органах Минюста России указанные муниципальные образования включаются в государственный реестр муниципальных образований. По состоянию на 1 марта 2017 г. в указанный реестр включено 21 961 муниципальное образование, в том числе 1 758 муниципальных районов, 1 544 городских и 17 785 сельских поселений, 585 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов в городских округах, 267 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения. Расхождение между данными реестра и данными, представленными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, носит технологический характер и в 5 случаях связано с неурегулированностью статуса сельских поселений так называемого «Бежтинского участка» в Цунтинском районе Республики Дагестан, в остальных случаях – с незавершенностью процедур принятия и государственной регистрации уставов вновь образованных (преобразованных) муниципальных образований.

**4. Полномочия органов местного самоуправления**

**и их перераспределение**

Базовый перечень вопросов местного значения, установленный статьями 14, 15, 16 и 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ с изменениями, внесенными Федеральным законом № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) и другими федеральными законами, в 2017 году составил 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), 39 – для муниципальных районов, 43 – для городских округов, 13 – для внутригородских районов.

В 2017 г. и начале 2018 г. значительных изменений в перечни вопросов местного значения не вносилось (были уточнены лишь отдельные формулировки), количество вопросов местного значения не менялось. С 1 января 2017 г. вопрос местного значения городского поселения, муниципального района и городского округа, сформулированный как «до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам   
его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей   
по указанной должности» (пункт 33.2 части 1 статьи 14, пункт 8.2 части 1 статьи 15, пункт 9.2 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ) утратил силу в связи   
с истечением срока его действия, определенного законодателем.

При этом Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет расширять перечни вопросов местного значения сельских поселений с 13 до 25 (с 2017 г. фактически до 24), а внутригородского района – в пределах перечня вопросов местного значения городского округа.

Расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений действуют в 61 субъекте Российской Федерации. Почти во всех субъектах Российской Федерации, принявших такие законы, за всеми сельскими поселениями закреплен один и тот же объем полномочий. Исключения составили Иркутская, Ленинградская, Ростовская и Тюменская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ, которые применили дифференцированный подход к поселениям разных муниципальных районов. В 2017 году дополнительные вопросы местного значения были закреплены за 13,9 тыс. поселений, а в 2018 г. – за 13,6 тыс.,   
что составило соответственно 77% от общего их числа. При этом на 9,6 тыс. поселений в 2017 году и 9,1 тыс. поселений в 2018 году было возложено более 10 дополнительных вопросов местного значения, а на 1,4 тыс. поселений в 2017 году и 2,2 тыс. поселений в 2018 году – все вопросы местного значения поселений (за исключением вопросов, закрепление которых за сельскими поселениями не допускается федеральным законом).

Кроме того, сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящими в их состав поселениями. Данный механизм так или иначе востребован более   
чем двумя третями муниципалитетов. Так, по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2017 году 828 муниципальных районов передали часть полномочий по решению своих вопросов местного значения 259 городским и 7,6 тыс. сельским поселениям; в 2018 году соответственно 804 муниципальных района передали часть своих полномочий 237 городским и 7,2 тыс. сельским поселениям.

В свою очередь, в 2017 году органы местного самоуправления 1 134 городских и 13,4 тыс. сельских поселений передали часть своих полномочий 1 414 муниципальным районам. В 2018 году 1 092 городских и 13,4 тыс. сельских поселений передали свои полномочия 1 419 муниципальным районам. При этом около 5,8 тыс. поселений в 2017 году и около 5,6 тыс. поселений в 2018 году частично или полностью передали муниципальным районам свои полномочия в бюджетно-финансовой сфере, более 4,8 тыс. поселений в 2017 году и более   
3,9 тыс. поселений в 2018 году – полномочия в сфере градостроительства, территориального планирования, землепользования и застройки, более   
800 поселений в 2017 году и более 700 поселений в 2018 году – полномочия по благоустройству территорий, более 700 поселений в 2017 году и более   
600 поселений в 2018 году – полномочия по решению 11 и более вопросов местного значения.

Законами Республики Дагестан, Самарской и Челябинской областей определены полномочия городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска и входящих в их состав внутригородских районов. При этом за внутригородскими районами полностью закреплены 3 вопроса местного значения в городском округе Махачкале, 4 вопроса – в городском округе Самаре и 11 вопросов – в городском округе Челябинске, еще соответственно 13, 15 и 21 вопрос местного значения на условиях разграничения отдельных полномочий по их решению с внутригородскими районами, входящими в их состав.

Законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации), принимаемые в рамках реализации регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставленных им Федеральным законом № 136-ФЗ, в 2017 году действовали в 44 субъектах Российской Федерации и затрагивали 3,8 тыс. муниципальных образований; в 2018 году такие законы действуют уже в 47 субъектах Российской Федерации и затрагивают 4,2 тыс. муниципальных образований (с 2017 года вступили в силу законы о перераспределении полномочий в Республике Коми, Республике Северная Осетия – Алания, Белгородской, Калининградской и Тверской областях, а с 2018 года в Хабаровском крае, Вологодской области, Еврейской автономной области).

Полномочия по распоряжению (предоставлению) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, закрепленные   
за муниципальными районами, городскими поселениями и городскими округами   
2017 – 2018 гг. частично или полностью изымались у муниципальных образований законами 28 субъектов Российской Федерации. В ряде регионов они затронули лишь административные центры субъектов Российской Федерации (города Архангельск, Белгород, Барнаул, Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Курск, Кызыл, Липецк, Тула, Элиста, Якутск), в некоторых регионах – определенную группу муниципальных образований (Приморский край, Иркутская, Тюменская   
и Псковская области). Несколько реже объектом перераспределения становятся полномочия органов местного самоуправления в сферах архитектуры, градостроительства и территориального планирования (включая полномочия   
по утверждению генеральных планов, правил землепользования и застройки, выдаче разрешений на строительство и т.д.), электро-, газо- и водоснабжению территорий, природопользования, дорожной деятельности, транспортного обслуживания населения, торговли и рекламы.

Законы, предусматривающие повсеместное перераспределение значительного массива (от 11 и более) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения сразу в нескольких сферах деятельности, действуют в 4 субъектах Российской Федерации – Московской, Орловской и Ульяновской областях, а также Ненецком автономном округе. Наиболее распространенной практикой является перераспределение группы полномочий в одной или нескольких смежных сферах, затрагивающих все муниципальные образования определенного вида (типа). В то же время в некоторых субъектах Российской Федерации (Удмуртская Республика, Забайкальский, Камчатский и Приморский край, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская и Тюменская области) перераспределение полномочий затрагивает совокупность муниципальных образований, сгруппированных по территориальному принципу (например, Владивостокскую агломерацию в Приморском крае, приграничные муниципальные образования   
в Псковской области и т.п.). Так или иначе, перераспределение полномочий   
не является массовым явлением и как инструмент регулирования применяется весьма локально.

Принципиально иная ситуация сложилась с механизмом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (делегирование полномочий) с предоставлением органам местного самоуправления субвенций на их осуществление. Законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приняты в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением города федерального значения Севастополя). Адресатом делегированных государственных полномочий являются органы местного самоуправления всех без исключения муниципальных районов и городских округов, около 77–78 процентов городских и 91–92 процентов сельских поселений, а в городах федерального значения Москве   
и Санкт-Петербурге – всех внутригородских муниципальных образований. Нередкой является ситуация осуществления органами местного самоуправления нескольких десятков делегированных государственных полномочий.

Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления (делегированные полномочия), подразделяются на 3 группы:

- полномочия Российской Федерации, делегированные напрямую органам местного самоуправления;

- полномочия Российской Федерации, делегированные органам государственной власти субъекта Российской Федерации с правом их частичного или полного делегирования органам местного самоуправления (субделегирование);

- полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации либо ее субъектов, делегированные органам местного самоуправления.

Напрямую органам местного самоуправления делегированы два федеральных государственных полномочия – составление списков присяжных заседателей и осуществление первичного воинского учета в поселениях, в которых отсутствуют военные комиссариаты. Еще 30 федеральных государственных полномочий в соответствии с 15 федеральными законами переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегирования). К этой группе относятся полномочия по осуществлению регистрации актов гражданского состояния, по проведению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи, по обеспечению жильем и компенсационными выплатами для отдельных категорий граждан – ветеранов, бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, пострадавших в результате Чернобыльской аварии, аварии на производственном объединении «Маяк» и испытаний на Семипалатинском полигоне.

Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации оказываются полномочия в сфере опеки и попечительства, а также полномочия  
по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, по отлову и содержанию безнадзорных домашних животных, а также делегируемые муниципальным районам полномочия по предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Несколько реже передаются органам местного самоуправления полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), здравоохранения, социальной защиты и транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения обеспечиваются собственными доходами местных бюджетов, а делегированные государственные полномочия – субвенциями из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

**Таблица 6. Количество муниципальных образований**

**в зависимости от размера доходной части местных бюджетов на 2017 год**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Размер доходной части местных бюджетов***,*** *руб.* | Виды муниципальных образований | | | | | | |
| муниципальные районы | городские поселения | сельские поселения | городские округа | городские округа с делением | внутри-городские районы | внутри-городские территории |
| менее 1 млн | 3 | 49 | 911 | 2 | - | - | - |
| от 1 до 10 млн | 42 | 124 | 12 906 | 4 | - | - | - |
| от 10 до 100 млн | 46 | 1 003 | 4 158 | 8 | - | 10 | 183 |
| от 100 млн до 1 млрд | 1349 | 396 | 139 | 206 | - | 9 | 81 |
| более 1 млрд | 344 | 13 | - | 345 | 3 | - | 3 |

**5. Гражданская активность местных сообществ**

Одной из форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением является местный референдум. По имеющимся сведениям, в 2017 году было проведено 1 187 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации. Кроме того, 194 местных референдумов назначено на первую половину 2018 года.

В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения. В 2017 году референдумы по самообложению проводились 1 093 раза, из них 866 раз в Республике Татарстан, 105 раз в Кировской области, 84 раза в Пермском крае, 38 раз в муниципальных образованиях еще 7 субъектов Российской Федерации. При этом рекордные показатели принадлежат Республике Татарстан, в которой в 2017 году в 866 муниципальных образованиях (из которых 19 городских поселений и 847 сельское) в рамках самообложения было собрано более 203 миллионов рублей. Подобная активность граждан поощряется путем софинансирования местных инициатив   
из республиканского бюджета.

Кроме того, в 3 субъектах Российской Федерации (Пермском крае, Кемеровской и Липецкой областях) проводились голосования об изменении статуса муниципальных образований, в большинстве случаев окончившиеся одобрением предлагаемых изменений. При этом следует отметить, что большинство осуществленных в 2017 г. – начале 2018 г. преобразований муниципальных образований проводились на основе мнений, выраженных представительными органами муниципальных образований, затрагиваемых преобразованиями.

Весьма редкой формой непосредственного решения гражданами вопросов местного значения остаются сходы граждан, периодически проводимые в малочисленных поселениях, как правило, насчитывающих не более 100 жителей  
(в нескольких случаях – от 100 до 300 жителей), обладающих активным избирательным правом, и исполнявшие полномочия представительных органов муниципальных образований. Такая форма осуществления местного самоуправления предусмотрена уставами 1 городского поселения (г. Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан, в котором на начало 2017 года насчитывалось 102 постоянно проживающих граждан) и 73 сельских поселений в 16 субъектах Российской Федерации. Больше всего таких поселений в Красноярском крае – 14 поселений, Республике Саха (Якутия) – 13 поселений, Чеченской Республике – 11 поселений, Хабаровском крае – 10 поселений. При этом во многих таких поселениях численность населения имеет устойчивую тенденцию к сокращению, а некоторые из них фактически покинуты населением, вследствие чего перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации стоит вопрос об их упразднении.

В то же время общераспространенными формами гражданской активности являются собрания граждан (в 2017 году проводились 72,9 тысяч раз, за первые  
2 месяца 2018 года – 15,5 тысяч раз) и публичные слушания (103,4 тысяч раз в 2017 году, 7 тысяч раз за первые 2 месяца 2018 года). При этом необходимо отметить, что при решении ряда вопросов местного значения (принятие и изменение уставов муниципальных образований, утверждение и изменение местных бюджетов, вопросы территориального планирования, изменение территориальной организации местного самоуправления и т.п.) проведение публичных слушаний является обязательным. Несколько реже проводятся опросы граждан – 4,5 тыс. в 2017 году, 1,4 тыс. за первые 2 месяца 2018 года, а также конференции (собрания делегатов) –   
3 тыс. в 2017 году, 0,6 тыс. за первые 2 месяца 2018 года.

Из необязательных (факультативных) форм участия граждан в решении вопросов местного значения получили распространение территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС), прямо предусмотренное Федеральным законом № 131-ФЗ, а также институт сельских старост, который до недавнего времени регулировался лишь законодательством отдельных субъектов Российской Федерации.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях более 5,6 тысяч муниципальных образований, представляющих 76 субъектов Российской Федерации, созданы 30,1 тысяч территориальных общественных самоуправлений, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, из них около 2,4 тысяч зарегистрированы также в качестве некоммерческих организаций. При этом ТОС охватывают как городские, так и сельские территории: около 15,8 тыс. ТОС создано на территориях городских поселений, городских округов (включая городские округа с внутригородским делением) и городов федерального значения, около 14,3 тыс. ТОС – на территориях сельских поселений. Более 280 муниципальных образований сотрудничают с 1,7 тыс. ТОС на основе соглашений.

Институт ТОС распространен по стране крайне неравномерно, однако в целом тяготеет к регионам Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов с высокой плотностью населения. Наибольшее развитие движение ТОС получило в республиках Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, Краснодарском крае, Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской и Тамбовской областях. Абсолютным рекордсменом является Краснодарский край, в котором действуют 6,0 тыс. ТОС, охватывающих территории всех городских и сельских поселений, а также городских округов, существующих на территории края. При этом следует отметить неравномерное распространение ТОС не только в масштабах страны,   
но и зачастую по многим соседним субъектам Российской Федерации со сходными социально-демографическими параметрами.

Сельские старосты назначены действуют в 31,2 тыс. сельских населенных пунктах, охватывающих около 6 тыс. муниципальных образований   
(из которых 5,2 тыс. – сельские поселения) в пределах 52 субъектов Российской Федерации. Данный институт получил наибольшее распространение в Удмуртской и Чувашской республиках, Владимирской, Вологодской, Ленинградской, Тверской, Тульской и Нижегородской областях, причем в Тверской области (7,1 тыс.) и Удмуртской Республике (1,9 тыс.) они действуют в большинстве сельских населенных пунктов. Данный институт в целом востребован в субъектах Российской Федерации, где сельские поселения представляют собой достаточно крупные территориальные образования, охватывающие большое число находящихся на существенном удалении друг от друга населенных пунктов, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу указанных обстоятельств. При этом в субъектах Российской Федерации с преобладанием достаточно компактных поселений (в частности, в регионах Южного и Северо-Кавказского федерального округа) институт сельских старост развития не получил.

**6. Система организации местного самоуправления**

Система организации местного самоуправления (включая порядок формирования представительного органа муниципального образования, способ избрания главы муниципального образования и его статус как председателя представительного органа муниципального образования и (или) главы местной администрации) определяется законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований в рамках, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами. При этом законы субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, были приняты в соответствии с Федеральным законом № 136-ФЗ во второй половине 2014 г. – начале 2015 г., а в дальнейшем неоднократно подвергались корректировке, в том числе под влиянием более поздних изменений, внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 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 Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Постановление № 30-П).

Порядок формирования представительных органов муниципальных районов (прямые выборы или система делегирования – формирование представительного органа из числа глав и депутатов поселений исходя из их равного представительства или по заранее установленной квоте) определяется законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных районов. При этом законами большинства субъектов Российской Федерации, допускающими или предписывающими применение «системы делегирования», закреплен принцип равного представительства поселений независимо от численности их жителей. Закрепление повышенных квот для более крупных поселений в том или ином варианте предусмотрено законодательством Республики Дагестан, Алтайского края, Костромской, Нижегородской, Новгородской, Самарской и Ярославской областей.

Повсеместное применение системы прямых выборов применительно   
к представительным органам муниципальных районов предусмотрено законами 38 субъектов Российской Федерации (из 80 субъектов Российской Федерации,   
в которых образованы муниципальные районы); еще в 3 субъектах Российской Федерации (Республике Коми, Удмуртской Республике и Тверской области) применение системы прямых выборов поставлено в зависимость от критериев,   
под которые фактически подпадают все муниципальные районы.

Повсеместное применение системы делегирования предусмотрено законами 21 субъекта Российской Федерации (республики Дагестан и Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карелия и Крым, Ставропольский край, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Костромская, Ленинградская, Московская, Новгородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Тамбовская, Тульская, Ульяновская, Ярославская области). Еще в 2 субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан и Нижегородская область) применение системы делегирования формально поставлено в зависимость от критериев, под которые подпадают все муниципальные районы.

В 3 субъектах Российской Федерации (Камчатский край, Калужская и Мурманская области) система прямых выборов и система делегирования применены к разным, указанным в законах субъектов Российской Федерации, муниципальным районам. В 12 субъектах Российской Федерации (республики Бурятия, Марий Эл и Мордовия, Амурская, Архангельская, Астраханская, Воронежская, Ивановская, Липецкая, Саратовская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) законами субъектов Российской Федерации допускается применение обеих систем в соответствии с уставами самих муниципальных районов. В Алтайском крае муниципальные районы, подпадающие   
под установленный критерий (сосредоточение большей части населения района   
в одном из его поселений) должны использовать систему прямых выборов, остальные – одну из двух систем по своему усмотрению.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации из 1 757 представительных органов муниципальных районов, подлежащих формированию, 851 состав должен быть избран на муниципальных выборах, 470 – сформирован по системе делегирования, 212 – сформирован одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами муниципальных районов. Порядок формирования еще 224 составов поставлен в зависимость от формальных критериев, установленных законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с положениями уставов муниципальных районов (которые должны соответствовать федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации) 1 048 составов должны формироваться путем прямых выборов, 709 составов – по системе делегирования.

При формировании представительных органов городских округов  
с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска применяется система делегирования с заранее установленными в соответствии с законами Республики Дагестан, Самарской и Челябинской области квотами внутригородских районов. При этом численность представителей от каждого внутригородского района составляет от 2 до 9 депутатов в Самаре, 7 депутатов в Челябинске, 15 депутатов в Махачкале.

**Таблица 7. Порядок формирования представительных органов**

**муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением**

*(по состоянию на 1 марта 2018 г.)*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Представительные органы муниципальных образований, подлежащие формированию,** единиц: | в соответствии с законами субъектов Российской Федерации | | | в соответствии с уставами муниципальных образований | |
| на муниципаль-ных выборах (прямое указание) | по системе делегирования (прямое указание) | применяется иной способ регулирования | на муниципаль-ных выборах | по системе делегирования |
| **муниципальных районов** | 851 | 470 | 436 | 1048 | 709 |
| **городских округов с делением** | - | 3 | - | - | 3 |

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2018 г. из 1 759 сформированных и действующих представительных органов муниципальных районов 1 139 составов были избраны на муниципальных выборах, 620 составов (а также все действующие составы представительных органов всех трех городских округов с внутригородским делением) – по системе делегирования. Отличия показателей, фиксирующих фактическое положение дел, от установленных положений обусловлены случаями изменения порядка формирования представительных органов муниципальных образований (что, как правило, не влечет досрочного прекращения полномочий ранее сформированных составов), роспуска (самороспуска) представительных органов муниципальных образований, а также происходящими в ряде субъектов Российской Федерации процессами преобразования муниципальных образований.

В городских и сельских поселениях (за исключением 74 малочисленных поселений, в которых функции представительных органов осуществляются сходами граждан), в городских округах (кроме округов с внутригородским делением), во внутригородских районах (в городских округах с внутригородским делением) и во внутригородских муниципальных образованиях (в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) представительные органы избираются на муниципальных выборах.

На момент запроса информации (1 марта 2018 г.) были сформированы и действовали 21 846 представительных органов муниципальных образований, из которых 21 223 состава было сформировано путем проведения прямых выборов, 623 состава – по системе делегирования. Большая часть составов, сформированных путем проведения прямых выборов, избрана по мажоритарной системе относительного большинства с одномандатными или многомандатными избирательными округами. Пропорциональная избирательная система была применена при формировании 381 действующего состава, смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система – при формировании 637 составов.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 136-ФЗ и другими федеральными законами) законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований может быть установлен один из трех способов избрания главы муниципального образования:

- избрание на муниципальных выборах (далее – муниципальные выборы»);

- избрание депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава (далее – избрание из состава депутатов);

- избрание депутатами представительного органа муниципальных образований из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией (далее –  
конкурсная система или избрание по конкурсу).

Главы малочисленных городских и сельских поселений, в которых представительные органы не формируется, а их полномочия осуществляются сходами граждан, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ (с изменениями и дополнениями) также должны избираться на сходах граждан.

С учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении № 30-П, вопросы определения порядка избрания глав муниципальных образований должны регулироваться законами субъектов Российской Федерации с учетом следующих требований:

- для муниципальных районов, городских округов (городских округов с внутригородским делением) и внутригородских районов может быть установлен как альтернативный, так и безальтернативный порядок избрания главы муниципального образования;

- для городских поселений, сопоставимых с городскими округами, может быть установлен безальтернативный порядок избрания главы муниципального образования, если эти поселения подпадают под критерии, которые должны быть сформулированы в самом законе;

- для прочих городских поселений, а также для всех без исключения сельских поселений должны быть предусмотрены положения, позволяющие им самим выбрать порядок избрания главы муниципального образования; во всяком случае, сельские поселения не могут быть лишены возможности закрепить в своих уставах положения о прямых выборах глав муниципальных образований.

В республиках Марий Эл и Тыва, а также Амурской и Воронежской областях законы субъектов Российской Федерации позволяют муниципалитетам (включая городские округа и муниципальные районы) выбирать любые предусмотренные федеральным законодательством способы избрания глав муниципальных образований, закрепляя их в своих уставах.

Повсеместное применение конкурсной системы применительно к главам муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 25 субъектов Российской Федерации (республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Коми, Мордовия, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Волгоградская, Ивановская, Липецкая, Магаданская, Московская, Новгородская, Омская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская и Челябинская области, Еврейская автономная область).

Повсеместное избрание глав муниципальных районов и городских округов депутатами представительных органов предусмотрено законами 15 субъектов Российской Федерации (Республика Алтай, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Крым, Северная Осетия – Алания, Чеченская, а также Белгородская, Брянская, Вологодская, Калужская, Ленинградская, Орловская, Ростовская, Рязанская и Тульская области).

При этом в Республике Татарстан избрание глав муниципальных районов   
и городских округов представительными органами из собственного состава,   
а в Удмуртской Республике, Алтайском и Пермском краях, Нижегородской, Оренбургской, Сахалинской и Тверской областях применение конкурсной системы, обусловлено применением формальных критериев, под которые подпадают   
все городские округа и муниципальные районы данных субъектов Российской Федерации.

Повсеместное применение системы прямых выборов глав муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 4 субъектов Российской Федерации – республик Бурятии, Саха (Якутия) и Хакасия, а также Чукотского автономного округа.

В некоторых субъектах Российской Федерации одна из систем де-факто закреплена в качестве основной с одним-двумя обозначенными в законе исключениями. Так, в Калининградской области глава городского округа Калининград избирается по конкурсу, главы остальных муниципальных районов   
и городских округов – из депутатов;

В Республике Башкортостан, где главы муниципальных районов и городских округов избираются из состава депутатов, и Томской области, где сохраняется система прямых выборов, «вынужденными» исключениями являются закрытые административно-территориальные образования Межгорье и Северск. Как известно, главы ЗАТО избираются по конкурсу в соответствии со статьей 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ). В Мурманской области избираемые по конкурсу главы 5 ЗАТО также представляют собой исключение из общего правила об избрании глав городских округов и муниципальных районов представительными органами указанных муниципальных образований из своего состава.

В Республике Карелия, Хабаровском крае, Псковской области и Ненецком автономном округе одна из систем предусмотрена для городских округов, другая – для муниципальных районов. В Забайкальском крае и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре муниципальные районы и городские округа могут самостоятельно выбирать не из трех, а из двух предусмотренных законами субъектов Российской Федерации способов избрания глав муниципальных образований. В остальных субъектах Российской Федерации (за исключением   
3 городов федерального значения, в которых нет ни муниципальных районов, ни городских округов) законами субъектов Российской Федерации применяются иные сочетания правовых норм, определяющих способы избрания глав муниципальных образований указанных видов.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации подлежат избранию главы 1 757 муниципальных районов и 592 городских округов. Согласно положениям указанных законов главы 142 муниципальных районов и 36 городских округов должны быть избраны на прямых выборах, главы 424 муниципальных районов и 107 городских округов – из состава депутатов, главы 696 муниципальных районов и 329 городских округов – по конкурсу. Способы избрания глав муниципальных районов и городских округов, не закрепленные законами субъектов Российской Федерации в явной форме, должны быть установлены уставами муниципальных образований исходя из предложенных вариантов и (или) формальных критериев, закрепленных законами субъектов Российской Федерации.

Исходя из положений уставов муниципальных районов и городских округов подлежат избранию на муниципальных выборах главы 215 муниципальных районов и 65 городских округов, из состава депутатов – главы 638 муниципальных районов   
и 140 городских округов, по конкурсу – главы 904 муниципальных районов   
и 383 городских округов (еще в 4 недавно образованных городских округах уставы пока не приняты).

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2018 г. из 1 739 избранных и действующих глав муниципальных районов и 578 глав городских округов соответственно 345 и 109 глав были избраны на муниципальных выборах, 670 и 167 глав – из состава депутатов, 724 и 302 главы – по конкурсу. Отличия показателей, фиксирующих фактическое положение дел, от установленных положений обусловлено изменениями положений законов и уставов муниципальных образований (не влекущих досрочного прекращения полномочий ранее избранных глав), случаями досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, а также происходящими в некоторых субъектах Российской Федерации процессами преобразования муниципальных образований.

В большинстве субъектов Российской Федерации для всех городских поселений предусмотрена возможность выбора из двух или трех способов избрания главы городского поселения, одним из которых, как правило, являются муниципальные выборы.

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации введены критерии,   
в соответствии с которыми для отдельных городских поселений может устанавливаться определенный порядок избрания глав.

Соответствующие критерии могут быть связаны, в частности, с численностью жителей, административным статусом поселения (как правило, статусом административного центра муниципального района), осуществлением администрацией муниципального района функций администрации поселения, осуществлением органами местного самоуправления поселения определенных делегированных государственных полномочий, расположением территориальных органов исполнительной власти, федеральных судов, мировых судей, государственных предприятий и учреждений, воинских частей и т.п., финансово-экономическими показателями (доля субвенций в доходах местных бюджетов), особенностями статуса самого поселения или территории, на которой оно расположено (моногорода, приграничные территории и т.п.) либо наличия объектов, представляющих повышенную опасность.

В некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан, Нижегородская область и др.) критерии сформулированы таким образом,   
что под них подпадают все находящиеся на их территории городские поселения.

Для городских поселений, подпадающих под критерии, закрепленные законами субъектов Российской Федерации, может устанавливаться в качестве безальтернативного один из способов избрания главы, отличный от прямых выборов – из состава депутатов (республики Башкортостан, Коми, Татарстан, Удмуртская, а также Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Пензенская, Ростовская области и Ямало-Ненецкий автономный округ) либо по конкурсу (Краснодарский, Красноярский, Пермский край). В нескольких субъектов Российской Федерации Российской Федерации (Республика Бурятия, Волгоградская, Смоленская, Тверская, Челябинская, Ярославская области и др.) к городским поселениям могут применяться обе системы.

В 3 субъектах Российской Федерации – Республике Саха (Якутия), Иркутской области, Чукотском автономном округе – главы городских поселений подлежат избранию на муниципальных выборах. Еще в 9 субъектах Российской Федерации – республиках Алтай и Ингушетия, Магаданской, Оренбургской, Сахалинской   
и Тюменской областях, а также в городах федерального значения Москве,   
Санкт-Петербурге и Севастополе) городские поселения отсутствуют.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации из 1 531 глав городских поселений, подлежащих избранию, главы 134 поселений должны быть избраны на муниципальных выборах, главы 44 поселений – из состава депутатов, главы 76 поселений – по конкурсу, глава 1 поселения (Иннополис) – на сходе граждан. Главы городских поселений, порядок избрания которых не определен законом субъекта Российской Федерации, должны избираться одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами муниципальных районов. Согласно положениям уставов муниципальных образований в 438 поселениях главы должны избираться на муниципальных выборах, в 722 поселениях – из состава депутатов, в 371 поселении – по конкурсу, в 1 поселении – на сходе.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2018 г. из 1 510 избранных и действующих глав городских поселений соответственно 527 были избраны на муниципальных выборах, 730 –   
из состава депутатов, 252– по конкурсу, 1 (глава городского поселения Иннополис) – на сходе граждан.

Законами 2 субъектов Российской Федерации (Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов) система прямых выборов установлена   
как единственно возможная для всех сельских поселений, в 3 субъектах Российской Федерации (Краснодарском крае, Иркутской и Новгородской областях) – для большинства сельских поселений, в 1 субъекте Российской Федерации (Республике Саха – Якутия) – для части сельских поселений.

Согласно законам 3 субъектов Российской Федерации установлен иной, отличный от муниципальных выборов, порядок избрания глав некоторых сельских поселений – административных центров муниципальных районов   
и (или) поселений, насчитывающих определенное число жителей, – из состава депутатов (Калужская область) или по конкурсу (Республика Адыгея, Краснодарский край).

В большинстве субъектов Российской Федерации для всех сельских поселений (с некоторыми исключениями, касающимися сельских поселений со сходами граждан, и иногда также сельских поселений – административных центров субъектов Российской Федерации) законами установлена возможность применения двух или трех способов избрания глав поселений с тем, чтобы конкретный способ избрания главы для каждого поселения был установлен его уставом.

По состоянию на 1 марта 2018 г. должны избираться тем или иным способом главы 17 735 сельских поселений. При этом в соответствии с уставами сельских поселений подлежат избранию на муниципальных выборах 4 480 глав, из состава депутатов – 7 317 глав, по конкурсу – 5 844 главы, на сходах – 73 главы (еще в 21 сельском поселении принятые и зарегистрированные уставы отсутствуют).

В соответствии с законами Республики Дагестан, Самарской и Челябинской областей главы городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска и главы 10 внутригородских районов в городах Махачкале и Челябинске подлежат избранию (и избраны фактически) по конкурсу;   
в то же время главы 9 внутригородских районов города Самары подлежат избранию (и избраны фактически) депутатами внутригородских районов из своего состава.

Порядок избрания глав внутригородских муниципальных образований   
в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе определяется законами указанных субъектов Российской Федерации и уставами указанных внутригородских муниципальных образований. В 145 из 146 внутригородских муниципальных образований города Москвы и 111 муниципальных образованиях города Санкт-Петербурга предусматривается возможность избрания глав муниципальных образований на муниципальных выборах или из состава депутатов; уставами всех вышеуказанных муниципальных образований предусмотрено избрание глав из состава депутатов. Исключением в границах города Москвы является бывший городской округ Троицк, глава которого избирается по конкурсу. В 10 муниципальных образованиях города Севастополя способ, предусматривающий избрание главы муниципального образования из состава депутатов, предусмотрен как единственно возможный.   
По состоянию на 1 марта 2018 г. 260 глав внутригородских муниципальных образований избраны из состава депутатов и 1 глава по конкурсу.

**Таблица 8. Способы избрания глав муниципальных образований,**

**в соответствии с уставами муниципальных образований\***

*(по состоянию на 1 марта 2018 г.)*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Количество глав муниципальных образований,***единиц* | **подлежащих избранию** | | | | **ВСЕГО** |
| **на муниципальных выборах** | **из состава депутатов** | **по конкурсу** | **на сходах** |
| **глав муниципальных районов** | 208 | 638 | 904 | - | 1 750 |
| **глав городских поселений** | 438 | 722 | 371 | 1 | 1 532 |
| **глав сельских поселений\*\*** | 4 480 | 7 317 | 5 844 | 73 | 17 714 |
| **глав городских округов** | 65 | 140 | 383 | - | 588 |
| **глав городских округов с делением** | - | 0 | 3 | - | 3 |
| *в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации\*\*\** | *12* | *31* | *37* | *-* | *80* |
| **глав внутригородских районов** | - | 9 | 10 | - | 19 |
| **глав внутригородских муниципальных образований** | - | 266 | 1 | - | 267 |
| \* Способ избрания глав муниципальных образований определяется исходя из положений законов субъектов Российской Федерации применительно к муниципальным районам, городским округам (городским округам с внутригородским делениям), городским поселениям, внутригородским районам и внутригородским муниципальным образованиям в городах федерального значения, а также применительно к вновь образованным сельским поселениям, в которых еще не приняты и (или) не зарегистрированы уставы, и исходя из положений уставов муниципальных образований применительно к сельским поселениям, а также к иным муниципальным образованиям, для которых законом субъекта Российской Федерации не определен способ избрания главы муниципального образования либо предусмотрено несколько возможных способов его избрания.  \*\* Без учета глав 5 сельских поселений так называемого «Бежтинского участка» Цунтинского района Республики Дагестан, способ избрания глав которых не определен ни законами Республики Дагестан, ни действующими уставами сельских поселений, принятыми и зарегистрированными в установленном порядке.  \*\*\* 77 муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации – являются городскими округами, еще 3 – городскими округами с внутригородским делением; они не являются видом муниципальных образований, сведения по ним не учитываются отдельно при общем суммировании. | | | | | |

Фактически (по состоянию на 1 марта 2018 г.) главы муниципальных образований избраны в 21 703 муниципальных образованиях, из них:

- на муниципальных выборах – 6 718 глав (30,9%);

- из состава депутатов – в 8 896 глав (41,0%);

- по конкурсу – 6 018 глав (27,8%);

- на сходах – 71 глава (0,3%).

**Таблица 9. Действующие главы муниципальных образований по способу избрания (по состоянию на 1 марта 2018 г.)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Количество глав муниципальных образований,** в т.ч. | **избранных** | | | | ВСЕГО |
| **на муниципальных выборах** | **из состава депутатов** | **по конкурсу** | **на сходах** |
| **глав муниципальных районов** | 345 | 670 | 724 | - | 1 739 |
| **глав городских поселений** | 527 | 730 | 252 | 1 | 1 510 |
| **глав сельских поселений** | 5 737 | 7 060 | 4 726 | 70 | 17 593 |
| **глав городских округов** | 109 | 167 | 302 | - | 578 |
| **глав городских округов с делением** | - | - | 3 | - | 3 |
| *в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации* | *10* | *36* | *33* | *-* | *79* |
| **глав внутригородских районов** | - | 9 | 10 | - | 19 |
| **глав внутригородских муниципальных образований** | - | 260 | 1 | - | 261 |
| **ВСЕГО** | 6 718 | 8 896 | 6 018 | 71 | 21 703 |

При этом главы 51 муниципального района одновременно возглавляют одно из входящих в его состав городских поселений, а главы 42 муниципальных районов – одно из сельских поселений. Такая практика имеет место в 16 субъектах Российской Федерации в тех случаях, когда в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных районов представительный орган муниципального района формируется методом делегирования, а глава указанного муниципального района избирается из состава депутатов.

С учетом указанного совмещения статусов всего в Российской Федерации насчитывается 21 610 глав в 21 703 муниципальных образований.

Из 80 глав муниципальных образований – административных центров и столиц субъектов Российской Федерации (существующих во всех субъектах Российской Федерации, кроме Московской и Ленинградской областей, а также городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) 25 глав в соответствии с законами субъектов Российской Федерации подлежат избранию   
из состава депутатов, 37 глав – по конкурсу, 9 глав (в Абакане, Анадыре, Екатеринбурге, Кемерово, Новосибирске, Томске, Улан-Удэ, Хабаровске, Якутске) – на муниципальных выборах, еще 9 глав – в порядке, установленном уставами муниципальных образований исходя из условий, сформулированных в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Фактически   
из 79 действующих глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации 10 избраны на муниципальных выборах,   
36 – из состава депутатов, 23 – по конкурсу (в городе Воронеже должность главы   
по состоянию на 1 марта 2018 г. не была замещена).

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований главы муниципальных образований должны либо исполнять функции председателя представительного органа муниципального образования, либо возглавлять местную администрацию.

Главы муниципальных образований, избранные по конкурсу или на сходе граждан (в поселениях, в которых сходом граждан также осуществляются полномочия представительного органа) возглавляют местную администрацию. В отношении глав муниципальных образований, избираемых на муниципальных выборах или из состава депутатов, подобных ограничений и предписаний относительно их места в системе органов местного самоуправления действующей с 2015 г. редакцией Федерального закона № 131-ФЗ не предусмотрено. В то же время главы городских и сельских поселений – административных центров муниципальных районов, в которых местная администрация не формируется в связи с осуществлением ее полномочий администрацией муниципального района, возглавляют представительный орган поселения.

Уставом муниципального образования, наделенного статусом сельского поселения либо внутригородского муниципального образования в городе федерального значения, может быть предусмотрено, что глава муниципального образования исполняет обязанности председателя представительного органа муниципального образования и возглавляет местную администрацию одновременно. Такая возможность имеется вне зависимости от наличия или отсутствия соответствующих положений в законе субъекта Российской Федерации.

Фактически из 21 703 глав муниципальных образований 4 616 глав (в 634 муниципальных районах, 769 городских и 2 855 сельских поселениях, 180 городских округах, 9 внутригородских районах и 169 внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения) возглавляют представительные органы муниципальных образований.

7 516 глав муниципальных образований (в 1105 муниципальных районах, 741 городском и 5 258 сельских поселениях, 398 городских округах, 3 городских округах с внутригородским делением, 10 внутригородских районах и 1 внутригородском муниципальном образовании в городе федерального значения) возглавляют местные администрации.

9 571 глава муниципальных образований (в 9 480 сельских поселениях и 91 внутригородском муниципальном образовании в городах федерального значения) совмещают функции председателей представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций.

**Таблица 10. Сочетание способов избрания действующих глав муниципальных образований**

**и их места в системе органов местного самоуправления**

*(по состоянию на 1 марта 2018 г.)*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Главы муниципальных образований** | **избранные,** *единиц* | | | |
| **на выборах** | **из депутатов** | **по конкурсу** | **на сходах** |
| председательствующие в представительных органах | 355 | 4 261 | - | - |
| возглавляющие местные администрации | 2 578 | 178 | 4 689 | 71 |
| совмещающие указанные обязанности | 3 785 | 4 457 | 1 329 | - |

Относительно сочетаний способов избрания глав муниципальных образований и осуществляемых ими полномочий из 21 703 избранных глав муниципальных образований:

- 4 689 глав избраны по конкурсу и возглавляют местные администрации;

- 4 457 глав избраны из состава депутатов и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;

- 4 261 глава избран из состава депутатов и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования;

- 3 785 глав избраны на муниципальных выборах и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;

- 2 578 глав избраны на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации;

- 1 329 глав избраны по конкурсу и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;

- 355 глав избраны на муниципальных выборах и исполняют обязанности председателей представительных органов муниципальных образований;

- 178 глав избраны из состава депутатов и возглавляют местные администрации;

- 71 глава избран на сходах граждан и возглавляет местные администрации.

Как правило, главы муниципальных образований, избранные на муниципальных выборах (за исключением глав сельских поселений), возглавляют местные администрации, а избранные из состава депутатов возглавляют представительные органы муниципальных образований. Весьма редкими, хотя и допустимыми сочетаниями являются избрание на муниципальных выборах с функциями председателя представительного органа (г. Екатеринбург, некоторые муниципальные образования Республики Карелия, Амурской, Астраханской, Вологодской, Костромской, Московской областей и некоторых других субъектов Российской Федерации) и избрание из состава депутатов   
с функциями главы местной администрации (г. Иркутск, некоторые муниципальные образования Удмуртской Республики, Ставропольского края, Мурманской   
и Орловской областей).

В свою очередь, практика совмещения главами сельских поселений, избранными по конкурсу, функций председателей представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций, существующая в нескольких субъектах Российской Федерации (Республика Дагестан, Ставропольский и Хабаровский края, Новосибирская и Оренбургская область и др.) неоднозначно оценивается Верховным Судом Российской Федерации   
и другими судами общей юрисдикции.

Согласно пункту 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ допускается возложение на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района (которое точнее было бы назвать поселением, на территории которого расположен административный центр муниципального района) при условии внесения соответствующих положений как в устав поселения, так и в устав муниципального района. При этом администрации таких поселений не формируются, их полномочия осуществляются администрациями муниципальных районов, а главы, как правило, избираемые представительными органами поселений из своего состава (реже –   
на муниципальных выборах), осуществляют полномочия председателей указанных представительных органов.

Указанная практика применяется в 38 субъектах Российской Федерации   
и охватывает 193 городских и 67 сельских поселений, являющихся административными центрами 271 муниципального района.

Несколько поселений, являющихся административными центрами одноименных муниципальных районов (например, Свечинское городское поселение в Кировской области), сочетают возложение полномочий администраций поселений на администрации муниципальных районов с передачей всех полномочий представительного органа поселения представительному органу муниципального района согласно заключенным между ними соглашения.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований» в муниципальных образованиях созданы   
и действуют контрольно-счетные органы, входящие в структуру органов местного самоуправления. При этом в 1 тыс. городских поселениях и 9,9 тыс. сельских поселениях контрольно-счетных органы не образованы, их полномочия   
на основании подписанных соглашений переданы муниципальным районам.

**7. Состав депутатов представительных органов, должностных лиц**

**местного самоуправления и муниципальных служащих**

На момент предоставления информации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (1 марта 2018 г.) из 238,7 тыс. депутатских мандатов, существовавших в составе 21 846 представительных органов муниципальных образований, были замещены 232,1 тыс. мандатов, еще около   
6,7 тыс. мандатов оставались вакантными. Из 223 тыс. мандатов   
в 21 223 составах, избранных на муниципальных выборах, замещено действующими депутатами 216,8 тыс. мандатов. При этом в 1 018 составах, избранных   
по пропорциональной или смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе, было избрано по спискам, выдвинутым избирательными объединениями, около   
10,5 тыс. депутатов. В свою очередь, в 623 составах представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, сформированных по системе делегирования, было направлено 15,3 тыс. депутатов   
от поселений (из которых 1 501 депутат представляют городские поселения, остальные – сельские) и 133 депутатов от внутригородских районов.

Ввиду совмещения «делегированными» депутатами депутатских статусов   
в поселениях и в муниципальных районах общая численность депутатского корпуса несколько ниже числа замещенных депутатских мандатов и насчитывает 220,7 тыс. человек.

Из 216,8 тыс. депутатов, избранных на муниципальных выборах,   
116,4 тыс. (54%) – мужчины, 100,4 тыс. (46%) – женщины; 28,9 тыс. (12%)   
в возрасте от 18 до 35 лет, 92,5 тыс. (44%) в возрасте от 36 до 50 лет,   
95,4 тыс. (44%) в возрасте старше 50 лет. 122,5 тыс. избранных депутатов (57%) имеют высшее образование, 1,3 тыс. – ученую степень.

Из 15,3 тыс. депутатов, избранных по системе делегирования,   
10 тыс. (66%) – мужчины и 5,3 тыс. (34%) – женщины; 1,5 тыс. (10%) в возрасте от 18 до 35 лет, 6,6 тыс. (43%) в возрасте от 36 до 50 лет, 7,2 тыс. (47%)   
в возрасте старше 50 лет. 11,7 тыс. (76%) делегированных депутатов имеют высшее образование, 0,1 тыс. – ученую степень.

**Таблица 11. Депутаты представительных органов муниципальных образований   
по социально-демографическим характеристикам***(в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Депутаты представительных органов** | **ВСЕГО,** тыс.чел**.** | **мужчины** | | **женщины** | | **18 – 35 лет** | | **36 – 50 лет** | | **старше 50 лет** | | **с высшим образованием** | |
| тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % |
| муниципальных районов (избранные) | 20,6 | 13,5 | 66 | 7,1 | 34 | 2 | 10 | 7,8 | 38 | 10,8 | 52 | 16,5 | 80 |
| городских поселений | 19,8 | 11,3 | 57 | 8,4 | 43 | 2,8 | 14 | 8,4 | 43 | 8,6 | 43 | 14,6 | 74 |
| сельских поселений | 159,8 | 80,3 | 50 | 79,5 | 50 | 22 | 14 | 69,5 | 43 | 68,3 | 43 | 76,3 | 48 |
| городских округов | 12,9 | 9,2 | 72 | 3,7 | 28 | 1,5 | 12 | 5,5 | 44 | 5,7 | 44 | 11,6 | 91 |
| внутригородских районов | 0,53 | 0,38 | 72 | 0,15 | 28 | 0,09 | 17 | 0,25 | 47 | 0,19 | 36 | 0,5 | 94 |
| внутригородских территорий | 3,3 | 1,7 | 52 | 1,6 | 48 | 0,49 | 15 | 1,2 | 36 | 1,6 | 58 | 3,0 | 91 |
| муниципальных районов  (делегированные) | 15,2 | 9,9 | 65 | 5,3 | 35 | 1,4 | 9 | 6,6 | 44 | 7,2 | 47 | 11,6 | 76 |
| городских округов с делением (делегированные) | 0,13 | 0,11 | 85 | 0,02 | 15 | 0,02 | 15 | 0,07 | 54 | 0,04 | 31 | 0,13 | 99 |

Депутаты представительных органов муниципальных образований,   
как правило, работают на непостоянной основе; на постоянной основе могут работать не более одной десятой от установленного числа депутатов. Всего 6,4 тыс. депутатов (2,9%), избранных на муниципальных выборах, и около 616 депутатов (4%), избранных методом делегирования, работают на постоянной основе. При этом вплотную приближаются к достижению 10-процентного предела городские округа – административные центры субъектов Российской Федерации (7%) и внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения (8,2%).

Главы муниципальных образований избраны и действуют   
в 21 610 муниципальных образованиях, включая 1 739 муниципальных районов, 1 510 городских и 17 593 сельских поселений, 578 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов,   
261 внутригородское муниципальное образование. С учетом совмещения главами   
51 городских и 42 сельских поселений также должностей глав муниципальных районов всего 21 610 человек возглавляют 21 703 муниципальных образований.

Большинство глав муниципальных образований работают на постоянной основе; на непостоянной основе работают 398 глав муниципальных районов (23%), 540 глав городских поселений (36%), 3 003 глав сельских поселений (17%), 54 главы городских округов (9%), 9 глав внутригородских районов (47%),   
49 глав внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения (19%) и 5 глав муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации (7%).

Из 21 610 главы муниципальных образований (93 из которых совмещают функции глав двух муниципальных образований одновременно) 15 041 мужчин   
и 6 569 женщин; 1 670 человек в возрасте до 35 лет, 8 568 человек в возрасте   
от 35 до 50 лет и 11 372 человек старше 50 лет. 17 257 глав имеют высшее образование, из них 2 386 – высшее экономическое, 1 778 – высшее юридическое,   
1 458 – по специальности «Государственное и муниципальное управление»,   
1 254 – два и более высших образования, 224 – ученую степень.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Таблица 12. Главы муниципальных образований по социально-демографическим характеристикам** *(в абсолютных числах и в процентах от общего числа)* | | | | | | | | | | | | | |
| **Главы муниципальных образований** | **ВСЕГО,** чел. | **мужчины** | | **женщины** | | **18 – 35 лет** | | **36 – 50 лет** | | **старше  50 лет** | | **с высшим  образованием** | |
| чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % |
| муниципальных районов | 1 739 | 1 540 | 89 | 199 | 11 | 50 | 3 | 627 | 36 | 1 062 | 61 | 1692 | 99 |
| городских поселений | 1 510 | 1 164 | 77 | 346 | 23 | 81 | 5 | 637 | 42 | 792 | 53 | 1382 | 92 |
| сельских поселений | 17 593 | 11 713 | 67 | 5880 | 33 | 1509 | 9 | 7018 | 40 | 9 066 | 51 | 13 424. | 76 |
| городских округов | 578 | 509 | 88 | 69 | 12 | 17 | 3 | 225 | 39 | 336 | 58 | 571 | 99 |
| городских округов  с делением | 3 | 2 | 67 | 1 | 33 | 0 | 0 | 2 | 67 | 1 | 33 | 3 | 100 |
| *в т.ч. городских округов – администра-тивных центров субъектов Российской Федерации* | *79* | *70* | *89* | *9* | *11* | *1* | *1* | *30* | *38* | *48* | *61* | *77* | *97* |
| внутригород-ских районов | 19 | 17 | 89 | 2 | 11 | 0 | 0 | 12 | 63 | 7 | 37 | 19 | 100 |
| внутригород-ских территорий | 261 | 178 | 68 | 83 | 32 | 16 | 6 | 80 | 30 | 165 | 64 | 254 | 97 |
|  | | | | | | | | | | | | | |

В муниципальных образованиях, главы которых исполняют обязанности председателей представительных органов (но не возглавляют местные администрации), главы местных администраций назначаются по конкурсу.   
Из 4 208 назначенных глав администраций 625 работают в муниципальных районах, 539 – в городских поселениях, 2 709 – в сельских поселениях, 177 – в городских округах, 12 – во внутригородских районах, 146 во внутригородских территориях городов федерального значения. Среди них 3 012 мужчин и 1 196 женщин;   
397 человек в возрасте до 35 лет, 1 915 человек – от 35 до 50 лет, 1 896 человек – старше 50 лет. 3 787 человек имеют высшее образование, из них 640 – высшее экономическое, 540 – высшее юридическое, 454 – по специальности «Государственное и муниципальное управление», 390 – два и более высших образования, 59 – ученую степень.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Таблица 13. Главы местных администраций, назначенные по контракту,  по социально-демографическим характеристикам** *(в абсолютных числах и в процентах от общего числа)* | | | | | | | | | | | | | | |
| **Главы местных администраций** | **ВСЕГО,** чел. | **мужчины** | | **женщины** | | **18 – 35 лет** | | **36 – 50 лет** | | **старше  50 лет** | | **с высшим образованием** | |
| чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % |
| муниципальных районов | 625 | 564 | 90 | 61 | 10 | 38 | 6 | 274 | 44 | 313 | 50 | 612 | 98 |
| городских поселений | 539 | 420 | 78 | 119 | 22 | 44 | 8 | 271 | 50 | 224 | 42 | 525 | 97 |
| сельских поселений | 2709 | 1773 | 65 | 936 | 35 | 294 | 11 | 1218 | 45 | 1197 | 44 | 2315 | 85 |
| городских округов | 176 | 157 | 89 | 19 | 11 | 6 | 3 | 89 | 51 | 82 | 46 | 176 | 100 |
| *в т.ч. администра-тивных центров субъектов Российской Федерации* | *34* | *32* | *94* | *2* | *6* | *1* | *3* | *16* | *47* | *17* | *50* | *34* | *100* |
| внутригород-ских районов | 12 | 4 | 33 | 8 | 67 | 0 | 0 | 9 | 75 | 3 | 25 | 12 | 100 |
| внутригород-ских территорий городов федерального значения | 146 | 93 | 64 | 53 | 36 | 15 | 10 | 54 | 37 | 77 | 53 | 146 | 100 |

Деятельность органов местного самоуправления по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2018 г. обеспечивают около 298,2 тыс. муниципальных служащих, из которых 292,5 тыс. работают в местных администрациях, 10,2 тыс. в аппаратах представительных органов и 9,4 тыс. в иных органах местного самоуправления,   
а также 111,2 тыс. работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими. В 4,9 тыс. муниципальных образованиях действуют муниципальные программы подготовки (повышения квалификации) муниципальных служащих, при этом 56,7 тыс. муниципальных служащих прошли переподготовку или повышение квалификации в 2017 году, еще 5,1 тыс. проходят или прошли ее в начале 2018 года. Кроме того, около 2 500 граждан проходит целевое обучение по договорам с органами местного самоуправления.

112,1 тыс. (37,6%) муниципальных служащих работают в органах местного самоуправления муниципальных районов, 111,9 тыс. служащих (37,5%) – в городских округах, 53,8 тыс. служащих (18%) в сельских поселениях,   
12,8 тыс. служащих (4,2%) – в городских поселениях, 3,7 тыс. служащих (1,2%) – во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения, 2,7 тыс. служащих (0,9%) – в городских округах с делением, 1,1 тыс. служащих (0,4%) – во внутригородских районах. При этом 54 тыс. служащих (18,1%) работает в органах местного самоуправления муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации.

В среднем на каждое муниципальное образование приходится по 14 служащих, причем на муниципальный район – 64 служащих, на городское поселение – 8 служащих, на сельское поселение – 3 служащих, на городской округ – 190 служащих, на городской округ с делением – 892 служащих, на внутригородской район – 57 служащих, на внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения – 14 служащих, на муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации – 675 служащих.

По социально-демографическому составу 75% муниципальных служащих – женщины и 25% – мужчины. 32% служащих – лица не старше 35 лет и 5% – не старше 25 лет; 89% – лица с высшим образованием, 0,4% – имеют ученую степень.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Таблица 14. Муниципальные служащие по социально-демографическим характеристикам** *(в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)* | | | | | | | | | | | | | |
| **Муниципальные служащие** | **ВСЕГО,** тыс.чел. | **мужчины** | | **женщины** | | **18 – 35 лет** | | **36 – 50 лет** | | **старше  50 лет** | | **с высшим образованием** | |
| тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел | % | тыс. чел. | % |
| муниципальных районов | 112,1 | 28,7 | 26 | 83,4 | 74 | 35,1 | 31 | 50,1 | 44 | 25,9 | 25 | 104,3 | 93 |
| городских поселений | 12,8 | 3,3 | 26 | 9,5 | 74 | 4,2 | 33 | 5,6 | 44 | 3 | 23 | 11,0 | 86 |
| сельских поселений | 53,9 | 12,5 | 23 | 41,3 | 77 | 15,9 | 29 | 22,7 | 42 | 15,3 | 29 | 36,6 | 68 |
| городских округов | 111,9 | 26,1 | 23 | 85,8 | 77 | 37,5 | 36 | 49,3 | 42 | 25,1 | 22 | 106,5 | 95 |
| городских округов  с делением | 2,7 | 0,61 | 23 | 2,1 | 77 | 0,7 | 27 | 1,4 | 51 | 0,63 | 22 | 2,6 | 96 |
| *в т.ч. городских округов – администрати-вных центров субъектов Российской Федераци* | *54* | *13,6* | *25* | *40,4* | *75* | *20* | *39* | *22,4* | *39* | *11,5* | *22* | *52,3* | *97* |
| внутригородских районов | 1,1 | 0,37 | 34 | 0,72 | 66 | 0,36 | 37 | 0,47 | 35 | 0,25 | 27 | 1,1 | 99 |
| внутригородских территорий городов федерального значения | 3,7 | 0,96 | 26 | 2,7 | 74 | 1,25 | 32 | 1,5 | 42 | 1,0 | 26 | 3,5 | 95 |
| ВСЕГО | 298,2 | 72,6 | 24 | 225,6 | 76 | 94,9 | 32 | 131,1 | 44 | 72,2 | 24 | 265,8 | 89 |

**8. Досрочное прекращение полномочий органов местного**

**самоуправления и должностных лиц местного самоуправления**

В 2017 году отмечено 373 случая досрочного прекращения полномочий представительных органов муниципальных образований, из которых 331 связаны  
с преобразованиями муниципальных образований, 22 – с самороспуском, 8 – с судебными решениями о неправомочности составов, 12 случаев – по иным основаниям.

За тот же период досрочно прекращены полномочия 1 216 глав муниципальных образований, из них в 803 муниципальных образованиях, в том числе в 10 муниципальных образованиях – административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации) в связи с отставкой по собственному желанию, в 51 случае в связи со смертью должностных лиц, в 15 случаях в связи с удалением в отставку представительным органом муниципального образования, в 16 случаях – в связи с вступлением в силу обвинительных приговоров, в 321 случаях – в связи с упразднением или преобразованием муниципального образования, в 9 случаях – по иным основаниям. В 327 случаях досрочно прекращались полномочия глав местных администраций, в том числе 259 раз – в связи с добровольной отставкой, 13 раз – в связи со смертью, 1 раз – по инициативе главы муниципального образования, 5 раз – по инициативе представительного органа муниципального образования, 27 раз – в связи с преобразованием муниципального образования, 22 раза – по иным основаниям.

В 6 случаях решения о досрочном прекращении полномочий были отменены   
в судебном порядке, 2 главы муниципального образования и 4 глава местной администрации восстановлены в должности.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Таблица 15. Количество случаев досрочного прекращения полномочий**  **органов и должностных лиц местного самоуправления в 2017 году** | | | |
| **Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления\*** | **представительных органов муниципальных образований**  (роспуск, самороспуск, неправомочность состава) | **глав муниципальных образований** (удаление в отставку или обвинительный приговор) | **глав местных администраций** (досрочное расторжение контракта по суду, отрешение от должности, обвинительный приговор) |
| муниципальных районов | 2 | 8 | - |
| городских поселений | 5 | 6 | - |
| сельских поселений | 22 | 14 | - |
| городских округов | 1 | 3 | - |
| *в т.ч. администра-тивных центров субъектов Рос-сийской Федерации* | *-* | *-* | *-* |
| внутригородских территорий в городах федераль-ного значения | - | - | - |
| **ВСЕГО** | **30** | **31** | **-** |
| **\*** За исключением случаев досрочного прекращения полномочий должностных лиц местного самоуправления в связи с добровольной отставкой (расторжением контракта по собственной инициативе или по соглашению сторон), а также досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления в связи с изменениями территориальной организации местного самоуправления | | | |

В 2 муниципальных образованиях – городском поселении Северомуйск в Республике Бурятия и Вавожском сельском поселении в Удмуртской Республике в соответствии с бюджетным законодательством введены временные финансовые администрации. Ранее данный механизм ответственности органов местного самоуправления и финансового оздоровления муниципалитетов хотя и был предусмотрен законодательством, но в актуальной практике не встречался.

**9. Статус органов местного самоуправления как юридических лиц. Муниципальные организации и межмуниципальное сотрудничество**

По сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, статусом юридического лица обладают 42,7 тыс. органов местного самоуправления, из них 20,5 тыс. – местные администрации, 13,2 тыс. – представительные органы, 6,4 тыс. отраслевые и 0,7 тыс. – территориальные органы местных администраций, 1,5 тыс. – контрольно-счетные и 0,35 тыс. – иные органы местного самоуправления.

Около 4,8 тыс. муниципальных образований являются учредителями муниципальных унитарных предприятий, почти 18,3 тыс. – учредителями муниципальных учреждений (не считая органов местного самоуправления, наделенных статусом юридических лиц).

Во всех 85 субъектах Российской Федерации созданы организации межмуниципального сотрудничества – советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. В указанных советах состоит подавляющее большинство (около 20 тыс.) муниципальных образований страны.

В то же время 651 муниципальное образование участвует в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 332 – в межмуниципальных хозяйственных обществах. 981 муниципальных образований имеют двусторонние договоры о межмуниципальном сотрудничестве в пределах субъектов Российской Федерации, в которых они расположены, более 378 – с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации (большое число таких договоров заключено муниципальными образованиями Республики Крым). 861 муниципальных образований имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с городами-побратимами и соглашения   
о приграничном сотрудничестве.

Органы местного самоуправления почти 3,1 тыс. муниципальных образований являются учредителями либо соучредителями средств массовой информации,   
более 16,5 тыс. муниципальных образований имеют официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».