

Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.)

Настоящий доклад подготовлен в рамках ежегодного мониторинга развития системы местного самоуправления, организованного в соответствии с планом реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (контрольное событие 4.1 – мониторинг за 2018 год).

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 2019 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 2018 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 5 февраля 2018 г. № 15-ФЗ, от 19 февраля 2018 г. № 17-ФЗ, от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ, от 3 июля 2018 г. № 181-ФЗ, от 3 июля 2018 г. № 189-ФЗ, от 29 июля 2018 г. № 244-ФЗ, от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ, от 3 августа 2018 г. № 340-ФЗ, от 30 октября 2018 г. № 382-ФЗ, от 30 октября 2018 г. № 384-ФЗ, от 30 октября 2018 г. № 387-ФЗ, от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ, от 27 декабря 2018 г. № 556-ФЗ), еще **2 раза** – в начале 2019 года (федеральные законы от 6 февраля 2019 г. № 3-ФЗ и от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ).

Федеральным законом от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) закреплен на федеральном уровне институт сельских старост – избираемых из числа местных жителей помощников, обеспечивающих налаживание взаимодействия между органами местного самоуправления и жителями сельских населенных пунктов (как правило, достаточно отдаленных). Указанным Федеральным законом также урегулированы вопросы официального опубликования муниципальных правовых актов в сетевых изданиях, начала и прекращения депутатских полномочий при формировании представительных органов методом делегирования, применения ранее действовавших нормативных правовых актов органов власти и управления при изменении объема полномочий органов местного самоуправления, организации схода граждан в малочисленных поселениях, участия жителей сельских поселений в работе конкурсных комиссий по замещению

должностей муниципальной службы, а также некоторые другие аспекты организации местного самоуправления.

Заслуживает упоминания Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 384-ФЗ (далее – Федеральный закон № 384-ФЗ), в соответствии с которым глава сельского поселения, из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (и, таким образом, не имеющий мандата, полученного непосредственно от населения) не может одновременно исполнять обязанности председателя представительного органа поселения и возглавлять местную администрацию.

Прочие изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ в 2018 году, предусматривали лишь точечную корректировку отдельных вопросов местного значения и иных правовых норм, регулирующих отдельные, узко специализированные вопросы организации местного самоуправления.

Заметное влияние на развитие законодательства о местном самоуправлении должен оказать недавно принятый Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ (далее – Федеральный закон № 87-ФЗ), которым вводится новый (восьмой по счету) вид муниципального образования – муниципальный округ (единое, целостное муниципальное образование, которое, однако, в отличие от городского округа, не должно обязательно находиться на компактной урбанизированной территории), а также предусматривается проведение схода граждан в несколько этапов. Создание муниципальных округов в отдельных субъектах Российской Федерации может начаться уже во второй половине 2019 года, а реализация соответствующих положений в полном объеме (включая преобразование в муниципальные округа ранее образованных городских округов, не отвечающих критериям городского округа площади городской территории, а также по плотности населения, и уровню его урбанизации) должна быть завершена до конца 2024 года.

Нормотворчество субъектов Российской Федерации 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 между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления (см. разделы 4 и 6).

В 2018 г. Минюстом России и его территориальными органами выявлено 9 законодательных актов субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству. Выявленные несоответствия в законах Белгородской и Новгородской областей уже устранены, еще по 7 актам работа не завершена.

2. Государственная регистрация уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы

По состоянию на 1 января 2019 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано и внесено в государственный реестр уставов муниципальных образований 380 558 уставов муниципальных образований и муниципальный

правовой акт о внесении в них изменений (64 781 устав, 315 777 муниципальных актов), из которых 220 791 являются действующими (в т.ч. 21 831 устав, 198 961 муниципальный акт), 5 116 не вступили в силу, 154 638 отменены или признаны утратившими силу.

Таблица 1. Информация о регистрации уставов муниципальных образований
(по состоянию на 1 января 2019 г.)

| Федеральный округ | Количество зарегистрированных уставов и муниципальных актов, единиц | из них: | | | | |
|-------------------|---|----------------|------------------------|----------------------|-------------------------|----------------|
| | | действующие | не действующие в части | не вступившие в силу | действие приостановлено | недействующие |
| Центральный | 66 414 | 42 184 | 2 | 446 | 0 | 23 782 |
| Северо-Западный | 18 836 | 10 656 | 2 | 248 | 0 | 7 930 |
| Южный | 33 654 | 10 457 | 0 | 615 | 0 | 22 582 |
| Северо-Кавказский | 24 485 | 7 884 | 0 | 364 | 0 | 16 237 |
| Приволжский | 93 316 | 55 894 | 1 | 1 077 | 0 | 36 344 |
| Уральский | 30 736 | 27 318 | 1 | 579 | 0 | 2 838 |
| Сибирский | 70 902 | 38 500 | 6 | 909 | 0 | 31 487 |
| Дальневосточный | 42 215 | 27 899 | 0 | 878 | 0 | 13 438 |
| ВСЕГО | 380 558 | 220 792 | 12 | 5 116 | 0 | 154 638 |

Количество поступивших на государственную регистрацию уставов и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений за 2018 год выросло на 2 процента по сравнению с 2017 годом. Так, в 2018 году в территориальные органы Минюста России поступило на государственную регистрацию 34 940 уставов и муниципальных правовых актов (в аналогичном периоде 2017 года – 34 234). Зарегистрировано в 2018 году 29 642 устава и муниципальных правовых акта (в 2017 году – 28 761), что на 3 процента больше в сравнении с 2017 годом, отказано в государственной регистрации 1 770 уставов и муниципальных актов (в 2016 году – 1 696).

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* | | зарегистрированных | | 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 | 5 236 | 5 063 | 4 641 | 4 476 | 232 | 247 | 276 | 470 | 203 | 73 |
| Северо-Западный | 1 949 | 1 927 | 1 205 | 1 282 | 388 | 334 | 338 | 333 | 100 | 78 |
| Южный | 3 461 | 3 026 | 2 929 | 2 755 | 82 | 39 | 397 | 134 | 109 | 207 |
| Северо-Кавказский | 2 338 | 2 058 | 2 173 | 1 980 | 59 | 29 | 153 | 64 | 25 | 10 |
| Приволжский | 7 695 | 8 233 | 6 775 | 6 953 | 317 | 505 | 507 | 828 | 237 | 184 |
| Уральский | 2 176 | 2 647 | 1 863 | 2 466 | 89 | 120 | 93 | 151 | 178 | 88 |
| Сибирский | 6 955 | 6 825 | 6 133 | 5 811 | 59 | 117 | 697 | 850 | 110 | 87 |

| | | | | | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| Дальневосточный | 4 424 | 5 161 | 3 042 | 3 919 | 470 | 379 | 679 | 836 | 281 | 308 |
| ВСЕГО | 34 234 | 34 940 | 28 761 | 29 642 | 1 696 | 1770 | 3 140 | 3 666 | 1 243 | 1 035 |
| *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 2019 г. в Российской Федерации по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации насчитывается 21 408 муниципальных образований, в том числе:

1 728 муниципальных районов;

1 472 городских поселения;

17 304 сельских поселений;

615 городских округов;

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 2019 г.)

| Федеральные округа | Количество муниципальных образований, единиц | в том числе: | | | | | | |
|--------------------|--|-----------------------|---------------------|--------------------|-------------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| | | муниципальных районов | городских поселений | сельских поселений | городских округов | городских округов с делением | внутригородских районов | внутригородских территорий |
| Центральный | 4 168 | 372 | 378 | 3 133 | 139 | - | - | 146 |
| Северо-Западный | 1 406 | 143 | 201 | 895 | 56 | - | - | 111 |
| Южный | 1 981 | 157 | 96 | 1 677 | 41 | - | - | 10 |
| Северо-Кавказский | 1 588 | 104 | 30 | 1 411 | 39 | 1 | 3 | - |
| Приволжский | 5 673 | 430 | 323 | 4 817 | 93 | 1 | 9 | - |
| Уральский | 1 271 | 92 | 77 | 984 | 110 | 1 | 7 | - |
| Сибирский | 3 349 | 266 | 182 | 2 830 | 71 | - | - | - |
| Дальневосточный | 1 972 | 164 | 185 | 1 557 | 66 | - | - | - |
| ВСЕГО | 21 408 | 1 728 | 1 472 | 17 304 | 615 | 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 Ленинградской области (65), городских округов – в Свердловской области (68), внутригородских муниципальных образований – в Москве (146).

Средняя численность – 252 муниципальных образования в расчете на субъект Российской Федерации с учетом городов федерального значения

и 258 муниципальных образований на субъект Российской Федерации без учета городов федерального значения, из них 21 муниципальный район, 18 городских и 211 сельских поселений и 7,5 городских округов. При этом структура муниципально-территориального устройства ряда субъектов Российской Федерации за последние годы претерпела некоторые изменения за счет объединения поселений и образования новых городских округов.

Муниципальный район, как правило, должен объединять от двух-трех до нескольких десятков поселений. Исключениями из этого общего правила являются Северо-Енисейский район Красноярского края, который поселений не имеет, и Алеутский район Камчатского края, состоящий из одного поселения. На момент сбора информации (1 марта 2019 г.) из одного поселения также состоял Богородский район Кировской области, находившийся в процессе преобразования. Максимальное зафиксированное число поселений в муниципальном районе – 42 (Хасавюртовский район Республики Дагестан). Среднестатистический муниципальный район насчитывает 10 поселений (1 городское и 10 сельских). 110 муниципальных районов в пределах 21 субъекта Российской Федерации включают в себя помимо поселений также межселенные территории.

38 городских округов обладают статусом ЗАТО (в 2018 году поселки Михайловский и Шиханы Саратовской области этот статус утратили), 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 1 876 муниципальных образования отнесены к районам Крайнего Севера и приравненным к ним территориям, 294 – к территориям традиционного природопользования, 154 – к территориям опережающего социально-экономического развития, 37 – к свободному порту Владивосток. 319 муниципалитетов имеют статус «моногородов», 404 – муниципалитетов с особой этнокультурной идентичностью. 856 муниципалитетов непосредственно примыкают к государственной границе, 268 – имеют выход к морям Мирового океана, 181 – к Каспийскому морю, 27 – расположены на островах (15 из них на острове Сахалин).

Наименьшая документально зафиксированная численность жителей муниципального образования составляет 10 человека в сельском поселении Оскоба Эвенкийского района Красноярского края (еще несколько формально существующих сельских поселений постоянного населения не имеют), 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 – 718 жителей | Энгельский район Саратовской области – 309,9 тыс. жителей |
| Городское поселение | Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области – 31 житель | Городское поселение Энгельс Саратовской области – 265,0 тыс. жителей |
| Сельское поселение | Поселок Оскоба Эвенкийского района Красноярского края – 10 жителей | Каневское сельское поселение Краснодарского края – 46,2 тыс. жителей |
| Городской округ | Городской округ Славный Тульской | Город Новосибирск – 1 613 тыс. |

| | | |
|--|--|---|
| | области – 1 864 жителя | жителей |
| Городской округ с внутригородским делением | Город Махачкала – 726,7 тыс. жителей | Город Челябинск – 1 202 тыс. жителей |
| Внутригородской район | Самарский район города Самары – 30,8 тыс. жителей | Промышленный район города Самары – 276,5 тыс. жителей |
| Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения | Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 279 жителей | Муниципальный округ Марьино (Москва) – 253,9 тыс. жителей |
| Муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации | Город Магас Республики Ингушетия – 8 771 житель | Город Новосибирск – 1 613 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. Никаких формальных ограничений по данному вопросу не существует, однако на практике сельские поселения, насчитывающие более 15 – 20 тыс. жителей, а равно городские поселения, насчитывающие более 50 – 100 тыс. жителей, являются достаточно редкими исключениями из общей закономерности.

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 103 кв. км (Коркинский муниципальный район Челябинской области) до 880 тыс. кв. км (Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края). Площадь более 85 процентов муниципальных районов и более 95 процентов городских округов находится в пределах 10 тысяч квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 100 километров и при наличии автомобильных дорог с твердым покрытием 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 лишь 6,4 из 17,3 тыс. сельских поселений (около 37 процентов) имеют площадь в пределах 100 квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 10 километров и позволяет хотя бы с некоторой долей условности предполагать возможность пешеходной доступности административных центров этих поселений.

В течение 2018 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) было осуществлено 258 изменений территориальной организации местного самоуправления, в том числе 62 изменения границ муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации (из которых 6 затронули территории населенных пунктов), 189 случаев преобразования муниципальных образований и 7 случаев упразднения поселений (в Красноярском крае и Иркутской области). 140 из 189 случаев преобразования – объединения сельских поселений, которые приняли массовый характер в Республике Мордовия, Курганской, Саратовской и Смоленской областях, и еще в нескольких регионах осуществлялось эпизодически. 7 случаев преобразований в 2018 году связаны с присоединением единичных поселений к городским округам, 1 случай – объединение городского поселения с сельским. В одном случае имела

место смена статуса сельского поселения на городское (поселение Курчалой Чеченской Республики), еще в трех – с городского поселения на сельское.

Еще 19 случаев изменения территориальной организации местного самоуправления (из них 18 преобразований и 1 изменение границ муниципалитетов) зафиксированы в период с января по март 2019 года, из них 13 – объединения сельских поселений, еще 2 случая объединения сельских поселений с городскими.

Массовые преобразования, связанные с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение с одновременным его наделением статусом городского округа, производились в Белгородской области (6 преобразований в мае 2018 г.), Московской области (5 случаев в 2018 г. и 2 в начале 2019 г.), Пермском крае (6 преобразований в 2018 г., процесс продолжился в 2019 г.), единичные преобразования подобного рода – в Калининградской области (Балтийский, Неманский и Светлогорский районы), в Кировской области (Богородский и Санчурский районы), в Тюменской области (Голышмановский район), в Тверской области (Кашинский и Нелидовский районы).

Как правило, такие преобразования осуществлялись с согласия муниципалитетов, выраженных их представительными органами. Вместе с тем в Московской области имело место несколько случаев принудительного прекращения статуса муниципальных образований (городские поселения Запрудня и Электроугли, сельское поселение Борисовское Можайского района), не согласившихся с предлагаемыми преобразованиями.

В Пермском крае, Костромской, Московской и Ярославской области Единичные случаи присоединения муниципальных районов к уже существовавшим городским округам (иными словами – «поглощение» муниципального района городским округом) имели место в Пермском крае (Соликамский и Усольский районы), в Костромской области (Мантуровский район), в Московской области (Серпуховской район), в Ярославской области (Переславский район). К этой же категории преобразований формально можно отнести объединение в единый городской округ поселений Одинцовского муниципального района и городского округа Звенигород в начале 2019 г.

Несколько трансформаций в Пермском крае и Кировской области были проведены в два этапа – с преобразованием городского поселения в городской округ на первом этапе и присоединением к нему остальных поселений городского округа через относительно небольшой промежуток времени (что по эффекту аналогично преобразованию муниципального района в городской округ).

В результате произведенных преобразований Калининградская область стала третьим субъектом Российской Федерации (после Магаданской и Сахалинской областей), состоящим только из городских округов. По результатам изменений, произведенных в Московской области в 2015 – 2019 гг., почти вся ее территория (за исключением Ленинского района) также оказалась поделена между городскими округами (завершающие преобразования проводились в марте – апреле 2019 г. незадолго до принятия Федерального закона № 87-ФЗ), аналогичные преобразования охватили в совокупности примерно половину территории Пермского края.

Таблица 5. Изменение количества муниципальных образований в разбивке по видам в 2018 году и в начале 2019 года

| Количество муниципальных образований, <i>единиц.</i> | по состоянию | | |
|--|---------------------|---------------------|--------------------|
| | на 1 января 2018 г. | на 1 января 2019 г. | на 1 марта 2019 г. |
| муниципальных районов | 1 759 | 1 731 | 1 728 |
| городских поселений | 1 539 | 1 488 | 1 472 |
| сельских поселений | 17 756 | 17 331 | 17 304 |
| городских округов | 588 | 613 | 615 |
| городских округов с делением | 3 | 3 | 3 |
| внутригородских районов | 19 | 19 | 19 |
| внутригородских муниципальных образований | 267 | 267 | 267 |
| ВСЕГО | 21 931 | 21 452 | 21 408 |

Динамика изменений, произведенных в течение 2018 года и первых двух месяцев 2019 года, затронувших в общей сложности 25 из 85 субъектов Российской Федерации, подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению численности муниципальных образований (-479), прежде всего – сельских поселений (-425), а также по увеличению числа городских округов (+27). Вместе с тем необходимо отметить, что данные преобразования охватывают лишь небольшую часть субъектов Российской Федерации, в то время как в остальных субъектах Российской Федерации территориальная организация местного самоуправления в течение достаточно продолжительного времени остается практически неизменной.

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 2019 г. в указанный реестр включено 21 587 муниципальных образований, в том числе 1 733 муниципальных района, 1 491 городское и 17 446 сельских поселений, 608 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 остающейся 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 в 2018 – 2019 гг., 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, 44 – для городских округов, 13 – для внутригородских районов. В 2018 г. и начале 2019 г. значительных изменений в перечни вопросов местного значения не вносилось (были уточнены лишь отдельные формулировки), количество вопросов местного значения не менялось.

Расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений действуют в 62 субъектах Российской Федерации. Почти во всех субъектах Российской Федерации, принявших такие законы, за всеми сельскими поселениями закреплён один и тот же объём полномочий. Исключениями являются Иркутская, Ленинградская, Ростовская и Тюменская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ, в которых применяется дифференцированный подход к поселениям разных муниципальных районов. В 2018 году дополнительные вопросы местного значения были закреплены за 14 тыс. сельских поселений, а в 2019 г. – за 13,7 тыс., что составляет примерно 78 процентов от общего числа сельских поселений, вступивших в соответствующий бюджетный год в качестве участников бюджетного процесса. При этом на 9,4 тыс. поселений в 2018 году и 9,2 тыс. поселений в 2019 году было возложено более 10 дополнительных вопросов местного значения, а на 1,1 тыс. поселений в 2018 году и 1,0 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 2018 году 787 муниципальных районов передали часть полномочий по решению своих вопросов местного значения 239 городским и 8,3 тыс. сельским поселениям; в 2019 году соответственно 760 муниципальных районов передали часть своих полномочий 255 городским и 7,8 тыс. сельских поселений.

В свою очередь, в 2018 году органы местного самоуправления 1 066 городских и 14,0 тыс. сельских поселений передали часть своих полномочий 1 331 муниципальному району. В 2019 году 980 городских и 12,3 тыс. сельских поселений передали свои полномочия 1 215 муниципальным районам. При этом около 1,3 тыс. поселений в 2018 году и примерно столько же в 2019 году частично или полностью передали муниципальным районам свои полномочия по 11 и более

вопросам местного значения, 61 поселение в 2018 году и 43 поселения в 2019 году – все полномочия по решению 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 решается на условиях разграничения отдельных полномочий между самими городскими округами и 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 № 131-ФЗ, в 2018 году действовали в 47 субъектах Российской Федерации и затрагивали 4,2 тыс. муниципальных образований; в 2019 году такие законы действуют уже в 51 субъекте Российской Федерации и затрагивают 4,5 тыс. муниципальных образований. С 2018 года вступили в силу законы о перераспределении полномочий в Хабаровском крае, Вологодской области, Еврейской автономной области, с 2019 года соответствующие законы были введены в действие в Республике Крым, Чеченской Республике, Ставропольском крае, Ивановской и Рязанской областях и утратили силу во Владимирской области.

Полномочия по распоряжению (предоставлению) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, закрепленные за муниципальными районами, городскими поселениями и городскими округами 2018 – 2019 гг. частично или полностью изымались у муниципальных образований законами 32 субъектов Российской Федерации. В ряде регионов они затронули лишь административные центры субъектов Российской Федерации (города Барнаул, Воронеж, Екатеринбург, Тамбов, Тюмень, Сыктывкар, Элиста, Якутск и др.), 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.), тепло-, 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 края, 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 как инструмент регулирования применяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации весьма выборочно.

Принципиально иная ситуация сложилась с механизмом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (делегирующие 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, более 75 процентов городских и более 95 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 (делегирующие 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 (субделегирующие);
- 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. В 2018 году в осуществлении полномочий по первичному воинскому учету было задействовано 16,5 тыс. муниципалитетов, в 2019 году 15,4 тыс. муниципалитетов (что составляет 75 и 71 процент от числа

муниципалитетов, вступивших в соответствующий бюджетный год в качестве участников бюджетного процесса).

30 федеральных государственных полномочий 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.

В осуществлении полномочий по регистрации актов гражданского состояния в 2018 году участвовало 2,8 тыс. муниципалитетов, а в 2019 году – 1,9 тыс. муниципалитетов. Устойчивой тенденцией последних лет стало развитие сети органов записи актов гражданского состояния субъектов Российской Федерации, и, соответственно, сокращение числа муниципалитетов, являющихся адресатами указанного полномочия как делегированного.

Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации оказываются полномочия в административно-деликтной сфере (создание и обеспечение деятельности административных комиссий, а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав), полномочия в социальной сфере (здравоохранение, образование, опека и попечительство, социальная защита населения). Муниципальным районам нередко также передаются полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности входящих в их состав поселений. Несколько реже в числе передаваемых муниципалитетам оказываются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), организации транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.

Помимо полномочий по решению вопросов местного значения, а также делегированных государственных полномочий за органами местного самоуправления статьями 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ закреплена ряд прав (вопросов, в решении которых они имеют право принимать участие). Число таких прав в 2018 г. увеличилось для поселений с 14 до 15, для муниципальных районов с 13 до 14, для городских округов с 15 до 16, для внутригородских районов с 5 до 6 (дополнительным правомочием, введенным Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 244-ФЗ, стало осуществление мероприятий по защите прав потребителей). При этом следует отметить, что правомочиями по совершению отдельных нотариальных действий в интересах жителей населенных пунктов, в которых нет нотариусов, в 2018 году воспользовались 7,0 тыс. муниципалитетов, в 2019 году – 6,4 тыс. муниципалитетов.

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. В 2018 бюджетном году в качестве участников бюджетного процесса выступали 21 937 муниципалитетов, в 2019 бюджетном году в связи с произведенными преобразованиями количество муниципалитетов – субъектов бюджетных правоотношений уменьшилось до 21 560. Практически во всех муниципалитетах были своевременно приняты местные бюджеты, исключением стали 6 муниципалитетов, так и не принявшие бюджеты на 2018 год, и 21 муниципалитет, в котором до 1 марта не был принят бюджет на 2019 год. При этом более 4,5 тыс. поселений в 2018 году и более 4,7 тыс. поселений в 2019 году частично передали муниципальным районам полномочия по составлению, утверждению и (или) исполнению местных бюджетов.

**Таблица 6. Количество муниципальных образований
в зависимости от размера доходной части местных бюджетов на 2018 год**

| Размер доходной части местных бюджетов (по всем источникам доходов), 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 | - | 1 | 574 | 1 | - | - | - |
| от 1 до 10 млн | 8 | 113 | 12 276 | 6 | - | - | 10 |
| от 10 до 100 млн | 56 | 1 059 | 4 760 | 13 | - | 10 | 164 |
| от 100 млн до 1 млрд | 1 289 | 355 | 150 | 198 | - | 9 | 86 |
| более 1 млрд | 405 | 10 | - | 369 | 3 | - | 3 |

Исключительной мерой воздействия остается введение временной финансовой администрации. В 2018 – 2019 гг. данная мера практиковалась 2 раза – в городском поселении Северомуйское Республики Бурятия и муниципальном образовании Вавожское Удмуртской Республики.

5. Гражданская активность местных сообществ

Одной из форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением является местный референдум, который в сложившейся практике последних лет оказался тесно связан с механизмом самообложения. Согласно имеющейся информации, данный механизм применяется в 1,6 тыс. муниципалитетов 10 субъектов Российской Федерации. Лидером в данном формате является Республика Татарстан, в которой в самообложении участвует более 70 процентов муниципалитетов, а объем ежегодно собираемых средств оценивается примерно в 200 млн рублей. Несколько меньшее распространение институт самообложения имеет в Кировской области (охват около 40 процентов муниципалитетов) и в Пермском крае (охват около 20 процентов). При этом в указанных субъектах Российской Федерации подобная активность граждан поощряется софинансированием соответствующих проектов из бюджетов субъектов

Российской Федерации. Также следует отметить, что изменения, введенные относительно недавно принятым Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ, позволяют вводить самообложение не только на местном референдуме, но и на сходе граждан, что в принципе может способствовать распространению данного института в других субъектах Российской Федерации.

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 2018 года насчитывалось почти 300 жителей) и 69 сельских поселений в 15 субъектах Российской Федерации. Больше всего таких поселений в Республике Саха (Якутия) – 13 поселений, Красноярском крае – 12 поселений, Чеченской Республике – 11 поселений, Хабаровском крае – 10 поселений. Сохраняется тенденция к сокращению численности таких поселений, многие из которых фактически покинуты населением.

В то же время общераспространенными формами гражданской активности являются собрания граждан (в 2018 году проводились 64,3 тысяч раз, за первые 2 месяца 2019 года – 14,7 тысяч раз), публичные слушания (92,6 тысяч раз в 2018 году и 14,6 тысяч раз за первые 2 месяца 2019 года), а также общественные обсуждения (53,9 тысяч раз в 2018 году и 3,0 тысячи раз за первые 2 месяца 2019 года). При этом необходимо отметить, что при решении ряда ключевых 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 либо общественных обсуждений является обязательным.

Несколько реже проводятся опросы граждан – 8,7 тыс. в 2018 году и 4,0 тыс. за первые 2 месяца 2019 года, а также конференции (собрания делегатов) – 3 тыс. в 2018 году и 1,2 тыс. за первые 2 месяца 2019 года. Еще менее развитым является институт гражданской правотворческой инициативы: по данным за 2018 год было внесено более 900, рассмотрено менее 800 и реализовано около 400 таких инициатив; за первые 2 месяца 2019 года внесено около 400, рассмотрено около 300 и реализовано около 100 таких инициатив.

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 принятия Федерального закона № 83-ФЗ регулировался лишь законодательством отдельных субъектов Российской Федерации.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях более 6,3 тысяч муниципальных образований, представляющих 81 субъект Российской Федерации, созданы почти 32 тысячи органов ТОС, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления. При этом ТОС охватывают как городские, так и сельские территории: около 20,6 тыс. ТОС создано на территориях городских поселений, городских округов (включая городские округа с внутригородским делением) и городов федерального значения, около 11,4 тыс. ТОС – на территориях сельских поселений. Более 240 муниципальных образований сотрудничают с 2,3 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. органов 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 предусмотрены в 8,8 тыс. сельских поселений в пределах 65 субъектов Российской Федерации, назначены и действуют примерно в 29 тыс. сельских населенных пунктах. Данный институт получил наибольшее распространение в Республике Башкортостан (более 3,5 тысяч), в Тверской области (более 2,2 тысяч), в Московской области (более 2,2 тысяч), а также в Удмуртской Республике, Республике Чувашия, Брянской, Вологодской, Ленинградской, Нижегородской и Тульской областях (более 1 тысячи).

В целом данный институт 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 соответствующие вопросы организации местного самоуправления и принятые в рамках реализации Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ в конце 2014 г. – начале 2015 г., в дальнейшем неоднократно подвергались корректировке, в том числе под влиянием более поздних изменений, внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации.

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», закреплён 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, Саратовской и Ярославской областей.

Повсеместное применение системы прямых выборов применительно к представительным органам муниципальных районов предусмотрено законами 36 субъектов Российской Федерации (из 79 субъектов Российской Федерации, в которых образованы муниципальные районы); ещё 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 22 субъектов Российской Федерации (республики Дагестан и Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карелия и Крым, Ставропольский край, Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Костромская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Новгородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Тамбовская, Тульская, Ульяновская, Ярославская области). Ещё 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 двух субъектах Российской Федерации (Калужская и Мурманская области) система прямых выборов и система делегирования применены к разным муниципальным районам, прямо указанным в законах субъектов Российской Федерации. 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 Камчатском крае представительные органы муниципальных районов, состоящих из двух поселений, подлежат избранию на муниципальных выборах, представительные органы прочих муниципальных районов – по системе делегирования.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации из 1 728 представительных органов муниципальных районов, подлежащих формированию, 789 составов должны быть избран на муниципальных выборах, 474 – сформированы по системе делегирования, 254 – сформированы одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами муниципальных районов. Порядок формирования еще 211 составов поставлен в зависимость от формальных критериев, установленных законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с положениями уставов муниципальных районов 1 051 состав должен формироваться путем прямых выборов, 677 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 2019 г.)

| Представительные органы муниципальных образований, подлежащие формированию, единиц: | в соответствии с законами субъектов Российской Федерации | | | в соответствии с уставами муниципальных образований | |
|---|--|--|---------------------------------------|---|--------------------------|
| | на муниципальных выборах (прямое указание) | по системе делегирования (прямое указание) | применяется иной способ регулирования | на муниципальных выборах | по системе делегирования |
| муниципальных районов | 789 | 474 | 465 | 1051 | 677 |
| городских округов с делением | - | 3 | - | - | 3 |

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2019 г. из 1 732 сформированных и действующих представительных органов муниципальных районов 1 102 состава были избраны на муниципальных выборах, 630 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 70 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 2019 г.) были сформированы и действовали 21 418 представительных органов муниципальных образований, из которых 20 785 составов было сформировано путем проведения прямых выборов, 633 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 178 действующих составов, смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система – при формировании 522 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 формируются, 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 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), 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 27 субъектов Российской Федерации (республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Коми, Мордовия, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Волгоградская, Ивановская, Курганская, Липецкая, Московская, Новгородская, Омская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская и Челябинская области, Еврейская автономная область). К этой же группе можно отнести Магаданскую область, в которой все 9 глав городских округов также должны избираться по конкурсной системе.

Повсеместное избрание глав муниципальных районов и городских округов депутатами представительных органов предусмотрено законами 15 субъектов Российской Федерации (республики Башкортостан, 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 своего состава, а в Удмуртской Республике, Алтайском и Пермском краях, Нижегородской, Оренбургской и Тверской областях применение конкурсной системы, обусловлено применением формальных критериев, под которые подпадают все городские округа

и муниципальные районы данных субъектов Российской Федерации. Такая же ситуация и в Сахалинской области, состоящей из 21 городского округа.

Повсеместное применение системы прямых выборов глав муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 3 субъектов Российской Федерации – республик 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 Иркутской области глава городского округа Иркутск избирается депутатами из своего состава, остальные главы городских округов и муниципальных районов – на муниципальных выборах. В Томской области глава городского округа Томск подлежит избранию на муниципальных выборах, остальные главы городских округов и муниципальных районов – на конкурсной основе. В Калининградской области глава городского округа Калининград избирается по конкурсной системе, главы остальных городских округов – депутатами из своего состава.

В Республике Башкортостан, где главы муниципальных районов и городских округов избираются из состава депутатов, «вынужденным» исключением из общего правила является закрытое административно-территориальное образование Межгорье, глава которого избирается на конкурсной основе. Как известно, главы ЗАТО 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) избираются по конкурсной системе с участием в конкурсной комиссии представителей федерального органа исполнительной власти либо государственной корпорации, по профилю деятельности которой создано ЗАТО. 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 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.

Согласно положениям законов субъектов Российской Федерации определяющим порядок избрания глав в общей сложности в 1 728 муниципальных районах и 615 городских округах главы 717 муниципальных районов

и 327 городских округов (в т.ч. 38 городских округов – столиц и административных центров субъектов Российской Федерации) должны быть избраны на конкурсной основе. Главы 415 муниципальных районов и 114 городских округов (в т.ч. 24 городских округов – столиц и административных центров субъектов Российской Федерации) должны избираться депутатами представительных органов из своего состава, главы 101 муниципального района и 27 городских округов (в т.ч. 7 городских округов – столиц и административных центров субъектов Российской Федерации) должны избираться на муниципальных выборах. Способы избрания глав муниципальных районов и городских округов, не закрепленные законами субъектов Российской Федерации в явной форме (495 муниципальных районов и 147 городских округов), 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 205 муниципальных районов и 58 городских округов, из состава депутатов – главы 627 муниципальных районов и 152 городских округов, по конкурсу – главы 896 муниципальных районов и 398 городских округов (еще в 6 недавно образованных городских округах уставы пока не приняты).

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2018 г. из 1 709 избранных и действующих глав муниципальных районов и 599 глав городских округов соответственно 249 глав муниципальных районов и 71 глава городского округа были избраны на муниципальных выборах, 633 и 153 главы – из состава депутатов, 827 и 375 глав – 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 критерии сформулированы таким образом, что под них подпадают либо все без исключения (Республика Татарстан, Нижегородская область и др.), либо почти все (Республика Башкортостан) 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 края). В нескольких субъектах Российской Федерации (Республика Бурятия, Волгоградская, Смоленская, Тверская, Челябинская, Ярославская области и др.) к городским поселениям в зависимости от обстоятельств могут применяться обе системы. При этом следует отметить, что допускаемая Федеральным законом № 131-ФЗ возможность возложения на администрацию муниципального района функций администрации поселения – административного центра муниципального района исключает возможность избрания главы такого поселения на конкурсной основе.

В 3 субъектах Российской Федерации – Республике Саха (Якутия), Иркутской области, Чукотском автономном округе – главы городских поселений подлежат избранию на муниципальных выборах. Еще в 10 субъектах Российской Федерации – республиках Алтай и Ингушетия, Калининградской, 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 1 472 глав городских поселений, подлежащих избранию, главы 113 поселений должны быть избраны на муниципальных выборах, главы 61 поселения – из состава депутатов, главы 88 поселений – по конкурсу, глава 1 поселения (Иннополис) – на сходе граждан. Главы 1 210 городских поселений, порядок избрания которых не определен законом субъекта Российской Федерации в явном виде, должны избираться одним из вышеуказанных способов в соответствии с уставами муниципальных районов. Согласно положениям уставов муниципальных образований в 373 поселениях главы должны избираться на муниципальных выборах, в 728 поселениях – из состава депутатов, в 370 поселениях – по конкурсу, в 1 поселении – на сходе.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 марта 2018 г. из 1 461 избранных и действующих глав городских поселений соответственно 402 были избраны на муниципальных выборах, 719 –

из состава депутатов, 339 – 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 Республике Саха (Якутия) – для части сельских поселений.

Еще в двух субъектах Российской Федерации установлен иной, отличный от муниципальных выборов, порядок избрания глав части сельских поселений. Так, в Краснодарском крае главы сельских поселений – административных центров муниципальных районов подлежат избранию на конкурсной основе. В Калужской области должны избираться депутатами представительных органов из своего состава главы сельских поселений, насчитывающих более 8 тысяч жителей. Указанные две практики требуют соотнесения с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении № 30-П.

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 17 304 сельских поселений. При этом в соответствии с уставами сельских поселений подлежат избранию на муниципальных выборах 4 306 глав, из состава депутатов – 6 940 глав, по конкурсу – 5 911 глав, на сходах – 69 глав (еще в 78 сельских поселениях 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 3 внутригородских районов в городе Махачкале и 7 внутригородских районов в городе Челябинске подлежат избранию (и избраны фактически) по конкурсной системе; 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 2019 г.)

| Количество глав муниципальных образований, единицы | подлежащих избранию | | | | ВСЕГО |
|--|--------------------------|----------------------|-------------|-----------|--------|
| | на муниципальных выборах | из состава депутатов | по конкурсу | на сходах | |
| глав муниципальных районов | 205 | 627 | 896 | - | 1 728 |
| глав городских поселений | 373 | 728 | 370 | 1 | 1 472 |
| глав сельских поселений** | 4 306 | 6 940 | 5 911 | 69 | 17 226 |
| глав городских округов | 58 | 153 | 398 | - | 609 |
| глав городских округов с делением | - | 0 | 3 | - | 3 |
| <i>в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации***</i> | 8 | 31 | 41 | - | 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 делением), 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 2019 г.) главы муниципальных образований избраны в 21 245 муниципальных образованиях, из них:

- на муниципальных выборах – 5 470 глав (25,7%);
- из состава депутатов – в 8 763 глав (41,3%);
- по конкурсу – 6 944 глав (32,7%);
- на сходах – 68 глав (0,3%).

**Таблица 9. Действующие главы муниципальных образований по способу избрания
(по состоянию на 1 марта 2019 г.)**

| Количество глав муниципальных образований, в т.ч. | избранных | | | | ВСЕГО |
|---|--------------------------|----------------------|-------------|-----------|--------|
| | на муниципальных выборах | из состава депутатов | по конкурсу | на сходах | |
| глав муниципальных районов | 249 | 633 | 827 | - | 1 709 |
| глав городских поселений | 402 | 719 | 339 | 1 | 1 461 |
| глав сельских поселений | 4 748 | 6 989 | 5 389 | 67 | 17 193 |
| глав городских округов | 71 | 153 | 375 | - | 599 |
| глав городских округов с делением | - | - | 3 | - | 3 |
| <i>в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации</i> | 9 | 29 | 39 | - | 77 |
| глав внутригородских районов | - | 9 | 10 | - | 19 |
| глав внутригородских муниципальных образований | - | 260 | 1 | - | 261 |
| ВСЕГО | 5 470 | 8 763 | 6 944 | 68 | 21 245 |

При этом главы 58 муниципальных районов одновременно возглавляют одно из входящих в их состав городских поселений, а главы 47 муниципальных районов – одно из сельских поселений. Такая практика имеет место в 14 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 21 140 действующих глав 21 245 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) 7 глав (в Абакане, Анадьре, Новосибирске, Томске, Хабаровске, Якутске) в соответствии с законами субъектов Российской Федерации подлежат избранию на прямых выборах, 24 главы – депутатами представительных органов из своего состава, 38 глав – на конкурсной основе, еще 11 глав – в порядке, установленном уставами муниципальных образований исходя из условий, сформулированных в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Фактически из 77 действующих глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации 9 избраны на муниципальных выборах,

29 – из состава депутатов, 39 – по конкурсу (в городах Биробиджане, Смоленске и Чите должность главы по состоянию на 1 марта 2019 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 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 (за исключением случаев, когда в соответствии с законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения формирование местной администрации не предусматривается).

Фактически из 21 245 глав муниципальных образований 4 184 главы (в 595 муниципальных районах, 680 городских и 2 575 сельских поселениях, 157 городских округах, 9 внутригородских районах и 168 внутригородских муниципальных образованиях в городах федерального значения) исполняют полномочия председателей представительных органов муниципальных образований.

7 457 (33,1%) глав муниципальных образований (в 1 114 муниципальных районах, 781 городском и 5 106 сельских поселениях, 442 городских округах, 3 городских округах с внутригородским делением, 10 внутригородских районах и 1 внутригородском муниципальном образовании в городе федерального значения) возглавляют местные администрации.

9 604 (45,2%) главы муниципального образования (в 9 512 сельских поселениях и 92 внутригородских муниципальных образованиях 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 2019 г.)

| Главы муниципальных образований | избранные, единиц | | | |
|---|-------------------|--------------|-------------|-----------|
| | на выборах | из депутатов | по конкурсу | на сходах |
| председательствующие в представительных органах | 25 | 4 159 | - | - |
| возглавляющие местные администрации | 2 128 | 125 | 5 136 | 68 |
| совмещающие указанные обязанности | 3 317 | 4 479 | 1 808 | - |

Относительно сочетаний способов избрания глав муниципальных образований и осуществляемых ими полномочий из 21 245 избранных глав муниципальных образований:

- 5 136 глав избраны по конкурсу и возглавляют местные администрации;
- 4 479 глав избраны из состава депутатов и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 4 159 глав избраны из состава депутатов и исполняют полномочия председателя представительного органа муниципального образования;
- 3 317 глав избраны на муниципальных выборах и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 2 128 глав избраны на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации;
- 1 808 глав избраны по конкурсу и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 125 глав избраны из состава депутатов и возглавляют местные администрации;
- 25 глав избраны на муниципальных выборах и исполняют обязанности председателей представительных органов муниципальных образований;
- 68 глав избраны на сходах граждан и возглавляют 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 из состава депутатов главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию (г. Иркутск, некоторые муниципальные образования Удмуртской Республики, Алтайского края, Воронежской и Орловской областей, а также избрание на муниципальных выборах главы муниципального образования с функциями председателя представительного органа: до 2018 г. – город Екатеринбург, в настоящее время – некоторые муниципальные образования Астраханской, Московской и Тамбовской областей).

В свою очередь, практика совмещения главами сельских поселений, избранными по конкурсу, функций председателей представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций, ранее получившая

неоднозначную оценку судебных инстанций, в настоящее время сохраняется в 13 субъектах Российской Федерации (Республика Дагестан, Ставропольский край, Новосибирская область и др.), причем по сравнению с 2018 годом количество глав с такими полномочиями несколько увеличилось (с 1597 до 1808). В соответствии с Федеральным законом № 384-ФЗ впредь такая возможность будет исключена, до 1 января 2020 года органы местного самоуправления должны изменить положения уставов муниципальных образований, предусматривающих данную модель организации местного самоуправления.

Согласно пункту 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ допускается возложение на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося административным центром 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 45 субъектах Российской Федерации и охватывает 238 городских и 64 сельских поселения, являющихся административными центрами 302 муниципальных районов.

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 практически всех полномочий представительного органа поселения представительному органу муниципального района согласно заключенным между ними соглашениям.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) предусматривается создание контрольно-счетных органов муниципальных образований. При этом допускается передача полномочий контрольно-счетных органов поселений контрольно-счетному органу по соглашению, заключаемому между органами местного самоуправления. Согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон № 6-ФЗ Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 566-ФЗ, предусматривается также возможность передачи полномочий контрольно-счетных органов муниципальных образований контрольно-счетному органу субъекта Российской Федерации.

По информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, контрольно-счетные органы созданы в 3,5 тыс. муниципальных образований (17% от общего числа муниципальных образований). При этом в муниципальных районах создан 1 461 контрольно-счетный орган, в городских округах – 559 контрольно-счетных органов, что составляет соответственно 84% и 92% от общего числа муниципальных образований соответствующего вида. Контрольно-счетные органы также созданы и действуют примерно в 10% городских

и 8% сельских поселений, в остальных поселениях соответствующие полномочия переданы контрольно-счетным органам муниципальных районов на основе заключенных с ними соглашений.

7. Состав депутатов представительных органов, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих

На момент предоставления информации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (1 марта 2019 г.) из 235,8 тыс. депутатских мандатов, существовавших в составе 21 418 представительных органов муниципальных образований, были замещены 227,0 тыс. мандатов, еще около 8,9 тыс. мандатов оставались вакантными. При этом 210,9 тыс. действующих депутатов, входящих в состав 20 785 представительных органов, были избраны на муниципальных выборах, из них 19,3 тыс. входят в состав представительных органов муниципальных районов, 18,8 тыс. и 155,7 тыс. соответственно – в состав представительных органов городских и сельских поселений, 13,3 тыс. являются депутатами представительных органов городских округов, 3,2 тыс. – депутатами внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения и около 500 депутатов входят в состав представительных органов внутригородских районов в городах Махачкале, Самаре и Челябинске. Около 95,5% таких депутатов избраны по одномандатным и многомандатным округам, и лишь 11,5 тыс. избранных на прямых выборах депутатов (5,5% от общего их числа) – по спискам избирательных объединений при проведении выборов по смешанной пропорционально-мажоритарной системе либо полностью по пропорциональной системе.

В свою очередь, в 630 составов представительных органов муниципальных районов, сформированных по системе делегирования было направлено 15,9 тыс. депутатов из числа глав и избранных населением депутатов представительных органов поселений, при этом около 1,6 тыс. депутатов представляют городские, и около 14,3 тыс. депутатов – сельские поселения. Кроме того, 133 депутата направлены представительными органами внутригородских районов в представительные органы городских округов Махачкалы, Самары и Челябинска.

Ввиду совмещения «делегированными» депутатами депутатских статусов в поселениях и в муниципальных районах, а также во внутригородских районах и городских округах с внутригородским делением, общая численность депутатского корпуса несколько ниже числа замещенных депутатских мандатов и насчитывает 215,2 тыс. человек.

Из 210,9 тыс. депутатов, избранных на муниципальных выборах, 112,8 тыс. (54%) – мужчины, 98,1 тыс. (46%) – женщины; 26,1 тыс. (12%) в возрасте от 18 до 35 лет, 172,6 тыс. (82%) в возрасте от 36 до 65 лет, 12,2 тыс. (6%) в возрасте старше 65 лет. 109,4 тыс. избранных депутатов (52%) имеют высшее образование, 1,1 тыс. (0,5%) – ученую степень.

Из 16,0 тыс. депутатов, избранных по системе делегирования, 10,6 тыс. (66%) – мужчины и 5,4 тыс. (34%) – женщины; 1,5 тыс. (9%) в возрасте от 18 до 35 лет, 13,7 тыс. (85%) в возрасте от 36 до 65 лет, 0,9 тыс. (6%)

в возрасте старше 65 лет. 9,8 тыс. (60%) делегированных депутатов имеют высшее образование, 0,2 тыс. (1%) – 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 – 65 лет | | старше 65 лет | | с высшим образованием | |
|---|------------------|-----------|----|-----------|----|-------------|----|-------------|----|---------------|----|-----------------------|-----|
| | | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % |
| муниципальных районов (избранные) | 19,3 | 12,8 | 67 | 6,5 | 33 | 1,8 | 9 | 16,0 | 83 | 1,5 | 8 | 14,9 | 77 |
| городских поселений | 18,7 | 10,7 | 57 | 8,1 | 43 | 2,2 | 12 | 15,3 | 82 | 1,2 | 6 | 12,6 | 67 |
| сельских поселений | 155,7 | 77,7 | 50 | 78,0 | 50 | 19,9 | 13 | 127,7 | 82 | 8,0 | 5 | 67,2 | 43 |
| городских округов | 13,3 | 9,6 | 72 | 3,7 | 28 | 1,6 | 12 | 10,6 | 80 | 1,1 | 8 | 11,2 | 84 |
| внутригородских районов | 0,5 | 0,4 | 71 | 0,15 | 29 | 0,07 | 14 | 0,4 | 82 | 0,02 | 5 | 0,5 | 95 |
| внутригородских территорий | 3,2 | 1,6 | 51 | 1,6 | 49 | 0,45 | 14 | 2,4 | 74 | 0,4 | 11 | 3,0 | 91 |
| муниципальных районов (делегированные) | 15,9 | 10,5 | 66 | 5,4 | 34 | 1,4 | 9 | 13,6 | 85 | 0,9 | 6 | 9,6 | 60 |
| городских округов с делением (делегированные) | 0,1 | 0,1 | 85 | 0,02 | 14 | 0,02 | 12 | 0,1 | 84 | 0,004 | 3 | 0,1 | 100 |

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 6,5 тыс. депутатов (3,1%), избранных на муниципальных выборах, и более 600 депутатов (4,0%), избранных методом делегирования, работают на постоянной основе. При этом вплотную приближаются к достижению 10-процентного предела городские округа – административные центры субъектов Российской Федерации (7,3%) и внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения (8,4%).

Из 21 140 глав муниципальных образований (с учетом 105 человек, которые совмещают статус главы поселения и главы муниципального района) 14 444 мужчины и 6 696 женщин; 1 704 человека в возрасте до 35 лет, 18 627 человек в возрасте от 36 до 65 лет и 809 человек старше 65 лет. 15 853 главы имеют высшее образование, в том числе 2 567 – экономическое, 1 952 – юридическое, 1 575 – по специальности «государственное и муниципальное управление», 195 – ученую степень.

Таблица 12. Главы муниципальных образований по социально-демографическим характеристикам
(в абсолютных числах и в процентах от общего числа)

| Главы муниципальны | ВСЕГО, чел. | мужчины | женщины | 18 – 35 лет | 36 – 65 лет | старше 65 лет | с высшим образованием |
|--------------------|-------------|---------|---------|-------------|-------------|---------------|-----------------------|
|--------------------|-------------|---------|---------|-------------|-------------|---------------|-----------------------|

| х образований | | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % |
|---|--------|--------|----|------|----|-------|---|--------|-----|------|----|---------|-----|
| муниципальных районов | 1 709 | 1 480 | 86 | 229 | 13 | 87 | 5 | 1 519 | 89 | 103 | 6 | 1604 | 94 |
| городских поселений | 1 461 | 1 070 | 73 | 391 | 27 | 94 | 6 | 1 274 | 87 | 93 | 6 | 1255 | 86 |
| сельских поселений | 17 193 | 11 258 | 65 | 5935 | 35 | 1 479 | 8 | 15 166 | 88 | 548 | 3 | 12 277. | 71 |
| городских округов | 599 | 525 | 74 | 74 | 12 | 30 | 5 | 537 | 89 | 32 | 5 | 555 | 92 |
| городских округов с делением | 3 | 2 | 67 | 1 | 33 | 0 | 0 | 3 | 100 | 0 | 0 | 2 | 67 |
| <i>в т.ч. городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации</i> | 77 | 65 | 84 | 12 | 16 | 2 | 3 | 69 | 89 | 6 | 8 | 68 | 88 |
| внутригородских районов | 19 | 17 | 89 | 2 | 11 | 0 | 0 | 19 | 100 | 0 | 0 | 19 | 100 |
| внутригородских территорий | 261 | 177 | 68 | 84 | 32 | 15 | 6 | 208 | 80 | 38 | 15 | 235 | 90 |

Большинство глав муниципальных образований работают на постоянной основе. На непостоянной основе работают 325 глав муниципальных районов (19%), 510 глав городских поселений (35%), 2 797 глав сельских поселений (16%), 41 глава городского округа (7%), 9 глав внутригородских районов (47%), 42 главы внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения (16%) и 3 главы муниципальных образований – административных центров субъектов Российской Федерации (4%).

В муниципальных образованиях, главы которых исполняют обязанности председателей представительных органов (но не возглавляют местные администрации), главы местных администраций назначаются по результатам конкурса (это же положение относится, в частности, к муниципальным образованиям, главы которых осуществляют свои полномочия на непостоянной основе).

Из 3 744 глав администраций, назначенных по результатам конкурса, 577 работают в муниципальных районах, 456 – в городских поселениях, 2 397 – в сельских поселениях, 157 – в городских округах, 9 – во внутригородских районах, 148 во внутригородских территориях городов федерального значения. Среди них 2 703 мужчины и 1 041 женщина; 265 человек в возрасте до 35 лет, 3 407 человек в возрасте от 35 до 65 лет, 72 человека старше 65 лет. 3 240 глав администраций имеют высшее образование, из них 624 – высшее экономическое, 516 – высшее юридическое, 363 – по специальности «Государственное и муниципальное управление», 54 – 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 | ВСЕГ | мужчины | женщины | 18 – 35 лет | 36 – 65 лет | старше | с высшим |
|---------------|------|---------|---------|-------------|-------------|--------|----------|
|---------------|------|---------|---------|-------------|-------------|--------|----------|

| администраций | О, чел. | | | | | | | | | 65 лет | | образованием | |
|---|---------|-------|----|------|----|------|----|------|----|--------|----|--------------|-----|
| | | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % | чел. | % |
| муниципальных районов | 577 | 523 | 91 | 54 | 9 | 31 | 5 | 535 | 93 | 11 | 2 | 542 | 94 |
| городских поселений | 456 | 361 | 79 | 95 | 21 | 32 | 7 | 420 | 92 | 4 | 1 | 410 | 90 |
| сельских поселений | 2 397 | 1 579 | 66 | 818 | 34 | 181 | 8 | 2169 | 90 | 47 | 2 | 1 992 | 83 |
| городских округов | 157 | 134 | 85 | 23 | 14 | 7 | 5 | 146 | 93 | 4 | 3 | 150 | 95 |
| <i>в т.ч. административных центров субъектов Российской Федерации</i> | 28 | 28 | 93 | 2 | 7 | 2 | 7 | 26 | 87 | 2 | 7 | 28 | 93 |
| внутригородских районов | 9 | 8 | 88 | 1 | 11 | 1 | 11 | 7 | 77 | 1 | 11 | 9 | 100 |
| внутригородских территорий городов федерального значения | 148 | 98 | 66 | 50 | 34 | 13 | 9 | 130 | 88 | 5 | 3 | 137 | 93 |

Деятельность органов местного самоуправления по сведениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2019 г. обеспечивают около 299,1 тыс. муниципальных служащих, из которых 283,6 тыс. работают в местных администрациях (включая их отраслевых и территориальных органы), 3,1 тыс. в аппаратах представительных органов и 7,4 тыс. в иных органах местного самоуправления.

119 тыс. (39,7% от общего числа) муниципальных служащих работают в органах местного самоуправления городских округов, 109,5 тыс. (36,6%) – в муниципальных районах, 51,2 тыс. (17,1%) – в сельских поселениях, 11,8 тыс. (4,0%) – в городских поселениях, 3,8 тыс. (1,3%) – 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 55 тыс. служащих (18,4%) 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 – 63 служащих, на городское поселение – 8 служащих, на сельское поселение – 3 служащих, на городской округ – 194 служащих, на городской округ с делением – 905 служащих, на внутригородской район – 56 служащих, на внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения – 14 служащих, на муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации – 687 служащих.

По социально-демографическому составу 226,5 тыс. (75,7%) муниципальных служащих – женщины и 72,6 тыс. (24,3%) – мужчины. 89,1 тыс. служащих (29,8%) находится в возрасте до 35 лет, 206,8 тыс. служащих (69,1%) – в возрасте от 36 до 65 лет и 3,2 тыс. служащих (1,0%) – в возрасте старше 65 лет.

247,5 тыс. муниципальных служащих (82,7%) имеют высшее образование, 1,3 тыс. служащих (0,4% - 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 – 65 лет | | старше 65 лет | | с высшим образованием | |
|---|------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|---------------|----------|-----------------------|-----------|
| | | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % |
| муниципальных районов | 109,5 | 27,7 | 25 | 81,7 | 75 | 30,9 | 28 | 77,2 | 71 | 1,2 | 1 | 93,6 | 85 |
| городских поселений | 11,8 | 3,0 | 25 | 8,9 | 75 | 3,6 | 30 | 8,1 | 69 | 0,1 | 1 | 9,65 | 81 |
| сельских поселений | 51,2 | 11,3 | 22 | 39,9 | 78 | 13,5 | 26 | 36,7 | 71 | 1,0 | 2 | 31,8 | 62 |
| городских округов | 119,0 | 28,7 | 24 | 90,3 | 76 | 38,8 | 33 | 79,2 | 66 | 0,9 | 0,7 | 105,7 | 89 |
| городских округов с делением | 2,7 | 0,6 | 21 | 2,2 | 79 | 0,8 | 29 | 1,9 | 71 | 0,01 | 0,4 | 2,5 | 91 |
| <i>в т.ч. городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации</i> | <i>55,0</i> | <i>13,7</i> | <i>25</i> | <i>41,3</i> | <i>75</i> | <i>18,9</i> | <i>34</i> | <i>35,5</i> | <i>65</i> | <i>0,6</i> | <i>1</i> | <i>51,6</i> | <i>94</i> |
| внутригородских районов | 1,1 | 0,4 | 34 | 0,7 | 66 | 0,3 | 29 | 0,7 | 70 | 0,007 | 0,6 | 0,7 | 67 |
| внутригородских территорий городов федерального значения | 3,8 | 0,9 | 24 | 2,9 | 75 | 1,1 | 29 | 2,6 | 70 | 0,04 | 1 | 3,6 | 95 |
| ВСЕГО | 299,1 | 72,6 | 24 | 226,5 | 76 | 89,1 | 30 | 206,8 | 69 | 3,2 | 1 | 247,5 | 83 |

Помимо муниципальных служащих, деятельность органов местного самоуправления обеспечивают 104,9 тыс. работников органов местного самоуправления, также не являющихся муниципальными служащими. Традиционно принято считать, что подобным статусом наделяются работники, выполняющие вспомогательные, обеспечивающие функции («обслуживающий персонал»), однако из ряда субъектов Российской Федерации в последнее время поступают сведения о наличии тенденции наделения указанным статусом лиц, де-факто выполняющих функции, связанные с участием в управлении делами муниципального образования и (или) осуществлением полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

8. Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

В 2018 году отмечено 263 случая досрочного прекращения полномочий представительных органов муниципальных образований, из которых 224 связаны с преобразованиями муниципальных образований, 19 – с самороспуском, 7 – с судебными решениями о неправомотности составов, 4 случая роспуска законами субъектов Российской Федерации, 9 случаев – досрочное прекращение полномочий по иным основаниям. 42 случая досрочного прекращения полномочий представительных органов муниципальных образований имело место в январе – феврале 2019 года.

По 2 случая роспуска представительных органов муниципальных образований имело место в 2018 году в Республике Дагестан (сельсовет «Рикванинский» Ботлихского района и сельсовет «Алиханмахинский» Акушинского района) и в Республике Удмуртии (муниципальное образование «Камбарское» Камбарского района и «Чернушинское» Якшур-Бодьинского района). Еще 2 случая роспуска представительных органов муниципальных образований в Республике Дагестан имело место уже в начале 2019 года.

В 2018 году досрочно прекращены полномочия 1 304 глав муниципальных образований (что составляет примерно 7% от общего их числа), из них в 1002 муниципальных образованиях – в связи с отставкой глав по собственному желанию, 203 раза – в связи с упразднением или преобразованием муниципальных образований, 63 раза – в связи со смертью, 14 раз – в связи с удалением в отставку по решениям представительных органов муниципальных образований (наиболее заметными событиями подобного рода стали случаи удаления в отставку глав городов Оренбурга и Смоленска), 12 раз – в связи с вступлением в силу обвинительных приговоров в отношении глав муниципальных образований, 10 раз – по иным основаниям. В январе – феврале 2019 г. полномочия глав муниципальных образований досрочно прекращались 216 раз.

В 347 случаях в 2018 году досрочно прекращались полномочия глав местных администраций, в том числе 311 раз – в связи с добровольной отставкой, 5 раз – в связи со смертью, 4 раза – в судебном порядке (в связи с нарушением указанными должностными лицами условий контракта), 22 раза – в связи с преобразованием либо упразднением муниципальных образований, 5 раз – по иным основаниям. 49 случаев досрочного прекращения полномочий глав местных администраций имело место в январе – феврале 2019 г.

В 3 случаях решения о досрочном прекращении полномочий были отменены в судебном порядке, 2 главы муниципального образования и 1 глава местной администрации восстановлены в должности (главы Нехаевского муниципального района Волгоградской области и сельского поселения Ягодное в Самарской области, а также глава администрации поселка Металлострой в г. Санкт-Петербурге).

Таблица 15. Количество случаев досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления в 2018 году

| Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления* | представительных органов муниципальных образований (роспуск, самороспуск, неправомотность состава) | глав муниципальных образований (удаление в отставку, отрешение от должности, обвинительный приговор) | глав местных администраций (досрочное расторжение контракта по суду, отрешение от должности, обвинительный приговор) |
|--|--|--|--|
| муниципальных | 4 | 0 | - |

| | | | |
|--|-----------|-----------|----------|
| районов | | | |
| городских поселений | 6 | 2 | - |
| сельских поселений | 19 | 20 | 3 |
| городских округов | 1 | 2 | 1 |
| <i>в т.ч. административных центров субъектов Российской Федерации</i> | - | 2 | - |
| внутригородских территорий в городах федерального значения | - | 1 | - |
| ВСЕГО | 30 | 25 | 4 |
| * 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 | | | |

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 42,5 тыс. органов местного самоуправления, из них 20,7 тыс. – местные администрации, 12,8 тыс. – представительные органы муниципальных образований, 6,5 тыс. отраслевые и 0,6 тыс. – территориальные органы местных администраций, 1,5 тыс. – контрольно-счетные и 0,4 тыс. – иные органы местного самоуправления.

Около 4,5 тыс. муниципальных образований являются учредителями муниципальных унитарных предприятий, около 6,2 тыс. – учредителями муниципальных учреждений (без учета 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 (более 18 тыс.) муниципальных образований страны.

В то же время 764 муниципальных образования в ходе сбора информации сообщили об участии в иных межмуниципальных некоммерческих организациях, 264 – в межмуниципальных хозяйственных обществах. 591 муниципальное образование указало на наличие двусторонних договоров о межмуниципальном сотрудничестве с другими муниципальными образованиями в пределах того же самого либо других субъектов Российской Федерации (большое число таких договоров заключено муниципальными образованиями Республики Крым). 354 муниципальных образования сообщили о наличии договоров о внешнеэкономическом сотрудничестве с муниципалитетами и административно-территориальными образованиями других стран (включая договоры с городами-побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве).

Органы местного самоуправления 2,7 тыс. муниципальных образований являются учредителями либо соучредителями средств массовой информации

(как правило печатных изданий, реже – сетевых изданий), зарегистрированных в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», еще около 3,2 тыс. муниципалитетов – учредителями СМИ, не имеющих государственной регистрации и не нуждающихся в ней.

Около 16,4 тыс. муниципальных образований (примерно 77 процентов от общего их числа), включая практически все муниципальные районы, городские округа и внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения имеют официальные сайты (представительства) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в то же время многие поселения